

**LES MEDIATEURS FEDERAUX ET
LE SERVICE PUBLIC FEDERAL
FINANCES**

Jean-Claude LAES
Président du Comité de direction du
Service Public Fédéral Finances

LES MEDIATEURS FEDERAUX ET LE SERVICE PUBLIC FEDERAL FINANCES

Les médiateurs fédéraux et
le Service public fédéral Finances * Jean-Claude LAES

Het Ombudsteam van de
federale ombudsmannen en Financiën * Daniel DE BRONE

* Contributions à la journée d'études organisée par le CRIO (Centre de Recherche Interdisciplinaire sur l'Ombudsman), le 14 décembre 2004, à la Maison des Parlementaires.

Les actes de cette journée d'études ont été publiés sous l'intitulé « Les effets du travail de l'Ombudsman : les résultats de l'ombudsman dans le domaine de la fiscalité », La Charte / Die Keure, 2004

I. MISSIONS ET POUVOIRS DES MEDIATEURS FEDERAUX

La loi du 22 mars 1995 (publiée au *Moniteur belge* du 7 avril 1995) a instauré en Belgique deux médiateurs fédéraux, l'un francophone, l'autre néerlandophone. Les médiateurs agissent en Collège. Le Collège des médiateurs fédéraux constitue une institution collatérale de la Chambre des Représentants.

Les médiateurs ont une triple mission qui est définie à l'article 1^{er} de la loi précitée, à savoir :

- 1° examiner les réclamations relatives au fonctionnement des autorités administratives fédérales ;
- 2° mener, à la demande de la Chambre des Représentants, toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux qu'elle désigne ;
- 3° en se basant sur les constatations faites à l'occasion de l'exécution des missions précédentes, formuler des recommandations et faire rapport sur le fonctionnement des autorités administratives.

Dans le cadre de leur première mission, les médiateurs jouent un rôle de conciliateur entre les points de vue du citoyen qui introduit une plainte auprès d'eux et du service public concerné et s'efforcent de rétablir la relation de confiance entre l'administration et l'administré.

On peut donc voir dans la médiation un « mode alternatif de résolution des conflits » (1) : la médiation privilégie en effet la solution acceptée plutôt qu'imposée (2).

Lorsque les médiateurs fédéraux sont saisis d'une réclamation au sujet d'actes ou du fonctionnement d'une autorité fédérale, ils examinent si les actes ou le fonctionnement incriminés sont conformes aux principes de bonne administration, à l'équité et à la légalité. Cet examen se fait en toute objectivité, impartialité et en toute indépendance.

1 P.Y. MONETTE, « De la médiation comme mode de résolution des conflits et de ses différentes applications », A.P.T., 1999, p. 30 et suivantes.

2 P. LEWALLE, « La médiation publique dans l'Etat de droit », in « L'Ombudsman en Belgique après une décennie », La Charte, 2004, p. 51 et suivantes.

Pour réaliser leur mission, l'article 11 de la loi leur attribue des pouvoirs d'investigation étendus. Ainsi les médiateurs fédéraux peuvent-ils :

- fixer des délais impératifs de réponse aux agents ou services auxquels ils adressent des questions dans l'exécution de leurs missions ;
- faire toute constatation sur place ;
- se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'ils estiment nécessaires ;
- entendre toutes les personnes concernées ;
- se faire assister par des experts ;
- relever les personnes qui, du chef de leur état ou de leur profession, ont connaissance de secrets qui leur ont été confiés, de leur obligation de garder le secret dans le cadre de l'enquête menée.

Outre la demande écrite ordinaire de renseignements ou de communication de documents, les médiateurs peuvent, si cela semble nécessaire au traitement de la plainte de l'administré, mener une enquête auprès du service concerné et ils peuvent alors faire toutes les constatations sur place et entendre les personnes concernées.

Les médiateurs fédéraux peuvent adresser à l'autorité administrative toute recommandation qu'ils estiment utile. Dans ce cas, ils en informent le ministre responsable (article 14 de la loi).

La recommandation officielle est adressée au fonctionnaire dirigeant avec copie au ministre responsable et, si nécessaire, au ministre responsable avec copie au fonctionnaire dirigeant.

Les recommandations des médiateurs ne sont pas contraignantes ; leur statut d'institution collatérale de la Chambre des Représentants le proscrireait par ailleurs, en raison du principe de la séparation des pouvoirs inscrit dans l'ordre institutionnel belge. La mission de médiation est donc essentiellement une mission de conciliation et non de décision (3).

3 Doc. Chambre, S.O. 1993-1994, n° 1436/7, p. 2.

II. COLLABORATION AVEC LES MEDIATEURS

Comment l'apparition dans notre paysage institutionnel de médiateurs fédéraux fut-elle accueillie par l'ancien ministère des Finances, devenu le Service public fédéral Finances depuis le 1^{er} janvier 2003 (4)?

Quelle fut la réaction de ce département lorsqu'il eut à faire face à ce *chien de garde du Parlement*, comme se présentent parfois les médiateurs? En ayant soin de préciser qu'il s'agit d'un *chien qui aboie mais ne mord pas*...

Ce qui caractérise le plus le département des Finances aux yeux du public, c'est sans doute l'impôt, même si « les Finances, c'est plus que le fisc », comme nous le rappellera dans un instant l'administrateur général de la Documentation patrimoniale.

Et qui dit impôt dit contrôle. Avec la création de la fonction d'ombudsman, le contrôleur fait l'objet d'un contrôle, comme dans l'histoire de l'arroseur arrosé ! Il n'est pas nécessaire de faire appel aux lumières d'un spécialiste en matière de sociologie des organisations pour percevoir que la première réaction ne fut par forcément marquée sous le sceau de l'enthousiasme...

Ceci est probablement d'autant plus vrai que les services publics ont assisté à la même époque à un foisonnement d'initiatives qui, quoique certes toutes parfaitement respectables et même louables, ont eu pour effet commun d'alourdir leur tâche, comme par exemple :

- la loi du 19 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ;
- ou la révision constitutionnelle du 5 mai 1993 conférant à la Cour des Comptes une mission de contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'Etat, y compris les recettes fiscales (5).

4 Arrêté ministériel du 18 décembre 2002, publié au *Moniteur belge* du 28 décembre 2002.

5 Article 180, alinéa 2, de la Constitution. Voir aussi la loi du 4 avril 1995 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes, disposant que les modalités d'exécution de ce contrôle sont arrêtées dans un protocole. Celui-ci a été signé par le ministre des Finances et les présidents de la Cour des Comptes le 22 décembre 1995 et est publié au *Moniteur belge* du 31 janvier 1996.

Toutes ces initiatives ont été prises à une époque où les services publics étaient de surcroît frappés de plein fouet par la rigueur budgétaire imposée par la situation délicate que traversaient alors nos finances publiques et par la nécessité de satisfaire aux célèbres normes de Maastricht (réduction de moyens budgétaires, absence d'investissements suffisants dans les nouvelles technologies, blocages de recrutements,...).

Dans le même temps, une inflation législative devenue galopante concourrait à rendre fort délicate la situation des administrations chargées d'appliquer des textes d'une qualité parfois douteuse. Dans *L'Esprit des Lois*, MONTESQUIEU recommandait de ne toucher aux lois qu'avec des mains tremblantes. Force nous est de constater que si les mains du Législateur ont souvent tremblé, c'était davantage dû à la précipitation qu'à la crainte de mal faire...

Tout ceci contribue à expliquer que la première réaction ne fut pas forcément des plus chaleureuses.

Une collaboration fut toutefois assez rapidement entamée.

Un protocole d'accord concernant les relations entre le Collège des médiateurs fédéraux et les administrations fédérales pour le traitement des plaintes, fut en effet conclu dès le 26 mai 1997.

Dans le prolongement de l'adoption de ce protocole, le Secrétaire général du département des Finances adressa le 31 décembre 1997 une note aux chefs d'administration et de service « concernant les relations entre les médiateurs fédéraux et le ministère des Finances pour le traitement des plaintes » (6), dans laquelle on lit notamment que :

« Ce protocole d'accord doit être lu dans le cadre de l'article 14 de la loi du 22 mars 1995 concernant la création de médiateurs fédéraux qui affirme que le médiateur joue un rôle de conciliateur entre les points de vue du citoyen qui introduit une réclamation et le service concerné et doit essayer de rétablir la relation de confiance entre l'administration et l'administré ».

6 Note de service du 31 décembre 1997, C.D. 200.01/26.710.

La note souligne par ailleurs que :

« Le médiateur doit s'efforcer de ne pas apparaître comme un organe de contrôle des administrations. Il exerce une fonction de médiateur, avec compétence d'avis, pour améliorer le service au citoyen et l'efficacité des administrations ».

Cette note de service a récemment été complétée par une circulaire du 2 septembre 2003 relative à la « Collaboration avec le Collège des Médiateurs fédéraux » (7), abordant de façon plus détaillée les questions se posant dans le cadre de la fiscalité des entreprises et des revenus.

III. IMPORTANCE DES PLAINTES

De tous les départements ministériels, celui des Finances est manifestement le plus concerné par l'existence de médiateurs. La consultation du rapport que publient chaque année les médiateurs permet en effet de constater que pendant fort longtemps les plaintes concernant les Finances ont représenté près de 40 % du total des dossiers traités par les médiateurs (8). Comme nous le verrons, ce pourcentage a toutefois connu une forte diminution.

Ce taux élevé n'a pas de quoi surprendre, dans la mesure où nos activités touchent, de façon répétée au fil du temps et sous plusieurs angles différents, quasiment l'ensemble de la population.

En outre, peu de citoyens paient leurs impôts de gaieté de cœur. De même, personne n'envisage avec plaisir le contrôle de ses déclarations fiscales, même si nous pouvons tous y être confrontés un jour ou l'autre.

7 Circulaire Ci. RH 861/550.874 , du 2 septembre 2003, dont le texte peut être consulté dans la base de données fiscales FISCONET , sur le site du Service public fédéral Finances.

8 Au début de l'existence du Collège des médiateurs, les plaintes concernant les Finances atteignaient 44 % du total. La moyenne s'élève à 40,6 % pour la période 1997-2002. De nos jours, le taux avoisine les 28 %.

La médiation étant un mode alternatif de résolution des conflits, il n'est pas étonnant que ce soit dans les domaines par essence les plus conflictuels que l'on y recoure le plus.

La situation est évidemment d'autant plus douloureusement ressentie que la pression fiscale est élevée. Même si les citoyens perçoivent de façon de plus en plus tangible les effets bénéfiques pour eux des réformes fiscales menées durant ces dernières années (suppression de la contribution complémentaire de crise, réindexation des barèmes fiscaux, réforme fiscale en faveur des personnes physiques, diminution des taux de l'impôt des sociétés,...), notre pays demeure malgré tout encore dans le peloton de tête des pays ayant la pression fiscale la plus élevée.

En tant que responsable du Service public fédéral Finances, je ne peux évidemment que me réjouir de l'intention annoncée dans l'accord de gouvernement de poursuivre «une diminution constante de la proportion des recettes fiscales et parafiscales par rapport au PIB » et « la réduction du handicap fiscal qui pénalise les revenus du travail ». Ceci ne peut en effet qu'améliorer la perception de l'impôt. Non seulement la perception de l'impôt par l'administration, mais aussi la *perception* de l'impôt par les citoyens.

IV. CHANGEMENT DE MENTALITE

De toute évidence, les citoyens n'ont pas une bonne perception de l'impôt. Ceci ne tient pas seulement à sa hauteur (ce n'est pas pour rien que l'on parle du *fardeau* fiscal), mais aussi à la manière dont l'impôt est administré.

Lors d'une réception de nouvel an, un ancien ministre des Finances a indiqué aux fonctionnaires généraux de son département à quel point il était frappé par l'abondant courrier que lui adressaient les contribuables, en soulignant ce qui suit :

«Il se dégage de ce courrier le plus souvent une réaction – justifiée ou non – de mécontentement face à l’administration : « absences de réponse dans un délai raisonnable, explications incompréhensibles exprimées dans un jargon juridico-administratif indécryptable pour le profane, contrôle se déroulant dans une ambiance conflictuelle, enrôlement systématique sans discernement, arriéré croissant au niveau des réclamations, application inflexible des règles en matière de recouvrement... » (9).

Un tel constat de *maladministration* ne peut laisser indifférent ni rester sans suite.

L’ensemble des services publics souffre incontestablement d’un déficit d’image parmi la population. Face à l’ampleur de leur tâche, certains fonctionnaires peuvent avoir tendance à oublier que derrière chaque dossier, chaque formulaire, se trouve un citoyen qui, en tant que tel, a le droit à la considération ainsi qu’à une information claire et fiable.

Ayant vécu la même expérience que celle évoquée par son prédécesseur, l’actuel ministre des Finances a invité son administration à changer son fusil d’épaule, de manière radicale.

Il a lancé un appel en faveur d’un profond *changement de mentalité*, devant devenir le fil rouge de l’action sur le terrain (10).

C’est ainsi, par exemple, que l’un des objectifs assignés aux Finances a été de « taxer moins, mais mieux ». En d’autres termes, il convient d’éviter qu’un trop grand nombre de taxations débouche sur des réclamations devant ensuite faire l’objet de dégrèvements. Le ministre a souligné que l’on devait rompre avec l’ancienne culture du tableau de chasse et réserver davantage d’attention au respect des règles de procédure et aux principes de bonne administration (11).

9 Bulletin de documentation du ministère des Finances, 1998, n° 2.

10 Bulletin de documentation du ministère des Finances, 2000, n° 2.

11 Sur l’application de principes de bonne administration en droit fiscal, voir notamment Cass. 27 mars 1992, R.W. , 1991-1992, page 146.

V. REFORME DE LA PROCEDURE FISCALE

La réforme de la procédure fiscale a été conçue comme un levier permettant de contribuer au changement des pratiques et des mentalités au sein des Finances (12).

La circulaire du 26 mars 2001 relative à la réforme de la procédure fiscale (13) l'exprime en ces termes :

«La réforme de la procédure fiscale est marquée par la volonté du législateur de modifier profondément non seulement les méthodes de travail de nos services, mais aussi, sinon surtout, nos relations avec les contribuables. Nous devons effectuer notre travail de vérification de l'exactitude des déclarations souscrites par les contribuables de manière moins unilatérale, c'est-à-dire en prêtant une plus grande attention aux observations et au point de vue du contribuable. Ce changement s'inscrit dans le contexte du respect le plus strict possible par l'administration des garanties pouvant être regroupées sous le concept des principes de bonne administration.

(...) Il n'est donc plus question de taxer sans trop s'occuper du point de vue du contribuable et de renvoyer simplement la discussion – et la responsabilité – à un autre service.

(...) Ces changements, qui bouleversent profondément les habitudes de travail, sont indispensables non seulement pour rétablir une relation plus équilibrée entre l'administration et le contribuable, mais aussi pour permettre à nos services de mieux fonctionner : il était temps de mettre fin à un dédoublement du travail, coûteux en ressources et déresponsabilisant pour les taxateurs et d'arrêter la spirale de l'augmentation du contentieux, provoquée pour partie par la lenteur du processus » (14).

12 D. REYNDERS, « L'esprit de la réforme de la procédure fiscale, son pourquoi, son comment et son avenir », contribution au colloque organisé par la Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, le 27 octobre 1999, sur le thème « La procédure fiscale et sa pratique ».

13 Circulaire Ci. RH. 863/540.857, du 26 mars 2001.

14 Cette nouvelle approche a été accompagnée par la mise en place d'un système moderne et informatisé de suivi des litiges fiscaux, permettant à la fois de disposer d'un véritable outil de gestion du contentieux et de moderniser radicalement les méthodes de travail en la matière.

VI. RESPONSABILISATION DES TAXATEURS

C'est dans cette optique d'une plus grande responsabilisation des agents taxateurs qu'une loi du 10 décembre 2001 permet aux fonctionnaires des Finances d'assurer la défense de leurs dossiers en justice (15).

Comme on le sait, l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles a introduit un recours auprès de la Cour d'arbitrage, en vue d'obtenir l'annulation de la loi du 10 décembre 2001, au motif qu'elle aurait porté atteinte, de manière disproportionnée, au monopole de plaidoirie des avocats.

Ce recours a été rejeté par l'arrêt du 12 mars 2003 (16).

A la suite de cet arrêt, le ministre des Finances Didier REYNDERS et les représentants de l'Ordre des barreaux francophones et germanophones ont signé, le 5 mai 2003, un protocole d'accord visant à faciliter les relations entre les avocats des contribuables et les fonctionnaires fiscaux représentant l'Etat en justice (17).

Le fait d'amener certains fonctionnaires fiscaux à assurer personnellement la défense de leurs dossiers en justice a été conçu comme un moyen de faire mieux percevoir par les taxateurs le cadre dans lequel s'inscrit leur mission.

Nos administrations disposent en effet parfois de privilèges exorbitants du droit commun, comme par exemple celui de se doter elles-mêmes d'un titre exécutoire. Un tel privilège ne peut être utilisé qu'avec modération et discernement.

Même si les messages répétés en faveur d'*une nouvelle culture fiscale* commencent à être entendus, force nous est de constater qu'un changement des mentalités n'est jamais aisé à opérer.

15 Loi du 10 décembre 2001 modifiant différents codes fiscaux, en ce qui concerne le pourvoi en cassation et la représentation de l'Etat devant les cours et tribunaux, publiée au *Moniteur belge* du 22 décembre 2001.

16 Arrêt n° 34/2003, du 12 mars 2003, publié au *Moniteur belge* du 27 mars 2003.

17 Des contacts ont également été établis avec l'Ordre des barreaux néerlandophones. A ce jour, ils n'ont toutefois pas permis d'aboutir à la conclusion d'un protocole analogue.

De toutes parts, des voix s'élèvent pour déplorer le caractère conflictuel que revêtent parfois les contrôles fiscaux.

Il importe de parvenir à davantage d'équilibre en ce domaine.

Car, comme l'énonce André BILARI dans un fort intéressant ouvrage consacré au *consentement à l'impôt*, le contenu de cette notion doit, de nos jours, être accru d'une nouvelle dimension, à savoir celle du consentement au contrôle (18).

VII. INTERPRETATION DE LA LOI FISCALE

D'autres initiatives sont de nature à favoriser la réconciliation entre les citoyens et l'administration.

C'est ainsi, par exemple, que l'actuel vice-premier ministre et ministre des Finances Didier REYNDERS a invité les dirigeants des diverses administrations fiscales à s'interroger sur le bien-fondé de certaines interprétations que celles-ci adoptent dans le cadre de l'application de la législation fiscale (19).

On est en effet en droit de se demander si certaines prises de position peu favorables aux contribuables ne datent pas d'une époque où les graves difficultés budgétaires de l'Etat assignaient un objectif prioritaire : celui de faire rentrer le plus d'argent possible dans les caisses du Trésor.

Le contexte budgétaire ayant évolué, le ministre a chargé ses administrations de vérifier si elles ne font, en diverses matières, pas preuve d'une rigueur excessive et peu défendable dans certains cas.

18 André BILARI, « *Le consentement à l'impôt* », Presses de Sciences Politiques, collection « La bibliothèque du citoyen », 2000, p. 47.

19 Bulletin de documentation du Service public fédéral Finances, 2004, n° 2.

Le ministre a précisé sa vision en ces termes :

«Il me semble en tout cas que ce n'est pas parce que les contribuables sont – de manière fort compréhensible – enclins à choisir la voie la moins imposée (20) (ce qui est parfaitement légitime, pour autant bien sûr qu'il n'y ait pas de simulation de leur part) que l'Administration devrait – comme par contraste – se sentir obligée d'interpréter les textes légaux qu'elle a à appliquer dans un sens correspondant à la voie la plus lourdement taxée.

Agir de la sorte serait en effet néfaste non seulement pour l'image de notre SPF dont il importe de poursuivre l'évolution, mais surtout pour le développement du potentiel économique de notre pays.

Il est bon de rappeler que la loi fiscale est de stricte interprétation tant lorsqu'elle est favorable au contribuable que lorsqu'elle lui est défavorable. Lorsqu'un texte n'est pas clair et que son interprétation à la lumière des travaux préparatoires ne permet pas d'en définir la portée, on admet en outre qu'il y a lieu de l'interpréter dans le sens le plus favorable au contribuable, par application de l'adage « in dubio contra fiscum ». Dans cette hypothèse, l'on n'est en effet pas certain du consentement du législateur à l'impôt.

Compte tenu de la volonté de poursuivre la réduction de la pression fiscale, ces quelques réflexions devront inspirer l'action à mener dans les mois à venir ».

20 Rappelons que le procureur général KRINGS a écrit que le principe du libre choix de la voie la moins imposée « constitue l'un des fondements du droit fiscal » en Belgique (« Aspects de la contribution de la Cour de cassation à l'édification du droit » , J.T., 1990 , page 568.

Sur le principe du choix de la voie la moins imposée, voir KIRKPATRICK & GARABEDIAN , « Le régime fiscal des sociétés en Belgique », 3^{ème} édition, Bruylant, 2003, première partie, chapitre II, intitulé « L'évitement licite de l'impôt ».

L'instruction du 15 juillet 2004 (21) par laquelle l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus finit, après une longue résistance face à l'évolution jurisprudentielle, par admettre la déductibilité des frais accessoires à l'acquisition d'un terrain, représente une première application de la nouvelle approche tracée par le ministre.

VIII. MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS

Lors de la formation du premier gouvernement VERHOFSTADT, la déclaration gouvernementale s'est fixée comme première priorité de moderniser les services publics.

Le département des Finances a immédiatement saisi cette opportunité de réaliser son ambition non seulement d'assurer un meilleur service aux citoyens mais aussi de devenir un meilleur employeur pour ses collaborateurs.

Avec la réforme Copernic, l'ancien ministère des Finances a cédé la place au Service public fédéral Finances. De tout temps, nombreux sont ceux qui parlaient des Finances, sans préciser que c'était un *ministère* qu'ils visaient : on peut s'attendre à ce que tel demeure le cas.

Ceci étant dit, la notion de SPF a le mérite de souligner l'une des caractéristiques à laquelle on est généralement fort attaché au sein des départements ministériels : le fait d'être un *Service Public*. Avec Coperfin, il en sera bien sûr toujours ainsi mais nous nous efforcerons de devenir davantage encore un service *au* public.

Car l'un des objectifs de la modernisation des services publics est de procurer un *meilleur service aux citoyens*. Pour y parvenir, nous souhaitons adopter davantage une *approche client*. Il s'agit là d'une véritable révolution copernicienne pour des administrations qui, il faut bien le reconnaître, avaient par le passé plutôt tendance à attendre du citoyen que ce soit lui qui s'adapte à l'organisation administrative...

21 Instruction Ci. RH. 421/537.245 – AFER n° 53/2004 ,du 15 juillet 2004.

Dans le cadre de COPERFIN (22), une réflexion en profondeur a été menée sur la façon dont nous entendons à l'avenir assumer nos missions, ainsi que sur les réformes à opérer et les investissements à faire pour y parvenir.

Depuis 2003, nous avons entamé la mise en œuvre des projets Coperfin. Sous peine de susciter des attentes prématurées, il importe de souligner que l'on se trouve en présence d'un chantier de longue haleine, dont les premières phases ne seront par ailleurs pas fort visibles car elles consistent à doter les Finances de fondements informatiques et techniques solides, sur lesquels on pourra ensuite structurer de nouveaux outils de travail performants.

L'importance des budgets à mobiliser est telle que la réalisation de notre plan de modernisation devra s'étaler sur un grand nombre d'années.

IX. INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES

Un telle modernisation est devenue indispensable parce que les services publics fédéraux ont, en raison des difficultés budgétaires traversées par notre pays, été durant de trop nombreuses années victimes d'un manque chronique d'investissements suffisants, principalement dans le domaine de l'informatique. Et ce au point d'avoir eu à subir quelques incidents informatiques qui nous rappellent périodiquement la nécessité urgente et prioritaire de bâtir l'avenir du Service public fédéral Finances sur des fondations informatiques plus solides.

Au moment où le secteur des services a pu bénéficier pleinement des possibilités de progrès offertes par le développement rapide des technologies de l'information, nos administrations n'ont malheureusement pas été immédiatement en mesure de dégager les moyens nécessaires pour procéder aux investissements indispensables en ces matières. Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant que les services publics aient pris un certain retard en matière de services offerts.

22 Coperfin est le nom donné aux projets de modernisation, au sein du Service public fédéral Finances. Ce nom évoque le lien avec la réforme Copernic (COPER), tout en soulignant l'appropriation des projets d'amélioration par les Finances (FIN). Il indique aussi la volonté de placer les collaborateurs du département au centre de la démarche (PER).

De ce point de vue, il est heureux que le gouvernement ait validé le plan d'investissement qui lui a été soumis et ai donné le feu vert nécessaire pour commencer à aller de l'avant.

Comme toujours, il nous faudra toutefois faire preuve de patience avant de percevoir sur le terrain les résultats concrets des investissements qui ont été lancés.

Le réinvestissement amorcé ne pourra en outre porter les fruits escomptés que pour autant qu'il soit durable. C'est précisément ce qui a incité l'actuel gouvernement, lors de sa formation, à intégrer dans son cadre budgétaire pluriannuel la nécessité de poursuivre chaque année l'effort de modernisation entrepris aux Finances.

De premières réalisations voient progressivement le jour. Il m'est à cet égard agréable de pouvoir relever que les réalisations les plus significatives en matière d'e-gouvernement l'ont été en matière fiscale. Une enquête publiée l'année passée dans la presse nous apprend par exemple que Tax-on-web (23) a été considéré comme l'événement internet de l'année. De nombreuses autres réalisations connaissent un franc succès : Finprof (déclaration électronique en matière de précompte professionnel) Intervat (déclaration électronique en matière de taxe sur la valeur ajoutée), Cadnet,...

Il importe donc de poursuivre avec détermination durant les prochaines années le réinvestissement aujourd'hui amorcé, pour nous permettre d'introduire progressivement les nouvelles méthodes de travail conçues durant les travaux préparatoires de Coperfin, et ainsi être en mesure de relever le défi majeur que constituera pour nous à moyen terme notre pyramide des âges.

Les études du Conseil Supérieur pour l'Emploi nous indiquent en effet que les employeurs éprouveront dans quelques années des difficultés aiguës pour trouver sur le marché de l'emploi les collaborateurs dont ils auraient besoin, en raison du phénomène du vieillissement de la population.

23 Tax-on-web est le nom donné à la possibilité qu'ont les contribuables soumis à l'impôt des personnes physiques, de renvoyer leur déclaration fiscale via internet, depuis l'exercice d'imposition 2003 (revenus de l'année 2002). Tax-on-web constitue le fruit d'une collaboration entre le Fedict et les Finances.

Au fil du temps, nous devons donc apprendre à nous montrer de plus en plus sélectifs dans le choix des fonctions que nous jugerons prioritaires de pourvoir en vue d'assumer nos missions (24).

Il n'y a pas que le manque d'investissement qui fut jadis en cause. On a manifestement aussi été confronté à un problème d'organisation administrative. Comme on le sait, le secteur public présente la peu enviable caractéristique d'être souvent soumis à diverses règles contraignantes et ne constitue dès lors probablement pas le meilleur outil pour mener à bien des réformes.

La réforme Copernic vise, avec des succès divers, à moderniser l'appareil étatique et les techniques de gestion utilisées.

X. INTERVENTION DES MEDIATEURS

Comme on l'a vu, les médiateurs n'interviennent pas seulement dans des cas individuels, mais s'efforcent aussi de dégager et de recommander l'adoption de solutions structurelles à certains problèmes précis.

Leur intervention a en outre le mérite d'inciter les administrations, au-delà des cas individuels et des problèmes structurels, à se livrer à des remises en cause périodiques, en vue d'affiner la philosophie inspirant leur action.

Au fil du temps, les administrations ont été à ce point absorbées par la nécessité de digérer le flot de mesures ponctuelles charriées par le fort courant de l'inflation législative et des importantes évolutions dégagées par la jurisprudence, qu'elles n'ont pas toujours consacré suffisamment d'importance à la nécessité de prendre du recul pour apprécier globalement l'évolution du contexte dans lequel elles ont à assumer leurs missions.

24 Dans l'état actuel de la situation, les collaborateurs de niveau A ne représentent toujours que moins de 20 % des effectifs totaux.

Dans leur contribution au présent colloque, les médiateurs fédéraux (25) soulignent à juste titre que « *Rechtstaat is meer dan een wetstaat* ».

Il est clair que pour un département marqué par le principe de la légalité des impôts, que consacre l'article 170 de la Constitution, il n'est pas toujours aisé d'admettre que la loi ne soit pas le seul socle de référence, et d'assister à l'émergence progressive de nouveaux concepts, comme par exemple les principes de bonne administration.

Autant l'administration a l'habitude de commenter de nouveaux textes législatifs introduisant de nouvelles mesures fiscales, autant il fut pour elle nouveau d'avoir à intégrer des références aux principes de bonne administration dans ses commentaires.

On imagine aisément que l'importance que les médiateurs proposent d'accorder au concept d'*équité* interpelle davantage encore ceux pour qui le principe de légalité demeure la référence première.

A la lecture de l'accord de gouvernement du 12 juillet 2003 (26), il apparaît toutefois que le gouvernement semble ouvert à l'idée de consacrer dans la loi le fait de pouvoir, même en matière fiscale, se laisser guider par des considérations relevant de la sphère de l'équité, dans certains cas précis. C'est ainsi, par exemple, qu'elle prévoit de renforcer les possibilités pour les directeurs régionaux « *de conclure des transactions dans un cadre bien défini et contrôlé* », par exemple en cas de surendettement (27).

Dans l'état actuel de la législation, face à une dette d'impôt importante, le redevable malheureux et de bonne foi, qui se trouve, de manière durable, dans une situation financière difficile, ne dispose, dans ses rapports avec l'administration, abstraction faite de la procédure de règlement collectif de dettes, que de deux solutions : celle de négocier un paiement échelonné de sa dette fiscale et celle de demander l'exonération des intérêts de retard.

25 H. WUYTS, P.-Y. MONETTE, C. MERTES et P. DE BECKER, "Ombudswerk en fiscaliteit op federaal niveau", cf. supra.

26 Accord de gouvernement du 12 juillet 2003, Chapitre II, point 8.

27 L'approche est manifestement novatrice, en regard de la doctrine qui enseigne traditionnellement qu'il ne peut y avoir de transaction en matière d'impôt, en raison du principe constitutionnel de la légalité et du caractère d'ordre public des impôts.

Dans la pratique, ces solutions s'avèrent d'autant moins efficaces que la dette fiscale est élevée et les possibilités de remboursement faibles.

Or, face à un tel redevable, le fonctionnaire chargé du recouvrement est, dans l'état actuel de la législation, démuné à défaut de pouvoir utilement mettre en œuvre des mesures de recouvrement de l'impôt. Dans la plupart des cas, son action se limitera à interrompre la prescription de la créance en temps opportun dans l'espoir d'un retour du débiteur à meilleure fortune.

Cet espoir sera le plus souvent déçu. L'expérience montre en effet que plus la dette d'impôt est importante, moins le redevable est incité à s'extraire de sa situation précaire puisque le produit de ses efforts serait inévitablement appréhendé par son créancier fiscal.

En désespoir, il ne restera plus au fonctionnaire chargé du recouvrement qu'à mettre en œuvre la procédure d'admission en décharge de sa créance. Au terme de cette procédure, il sera déchargé de sa responsabilité de comptable du Trésor en manière telle qu'il n'aura plus l'obligation d'interrompre la prescription de sa créance. La dette d'impôt finira ainsi par s'éteindre et disparaître des comptes de l'Etat.

La mesure actuellement envisagée vise à mettre en place un système plus efficient. L'objectif consiste à permettre au redevable de prendre un nouveau départ en l'encourageant à s'extraire de sa situation difficile, tout en garantissant à l'Etat créancier la perception, chaque fois que cela est possible, d'une partie de sa créance.

La formule explorée autoriserait le directeur des contributions à octroyer, au redevable ou à son conjoint, une mesure de faveur exceptionnelle par laquelle il sursoit définitivement au recouvrement des impôts dus dans une mesure et aux conditions qu'il détermine. En raison de son caractère exceptionnel, la surséance indéfinie au recouvrement devrait être soumise à des conditions et à des contrôles précis.

A l'instar de la procédure de règlement collectif de dettes, les mesures projetées prévoient les hypothèses dans lesquelles le redevable perd le bénéfice de la mesure de surséance. Il pourrait notamment en aller ainsi lorsqu'il n'en respecte pas les conditions ou lorsque la mesure aurait été accordée sur la base de fausses déclarations.

XI. MISSIONS DU SPF FINANCES

Les services publics ne peuvent se dispenser de mener une réflexion approfondie sur leurs missions. Le fait de bien les cerner est de nature à prévenir des situations pouvant engendrer un besoin de médiation.

Dans le cadre de mon plan de management, j'ai été amené à définir les missions du SPF Finances (28).

On peut notamment y lire :

«Le principe du consentement à l'impôt par le Parlement constitue l'un des fondements de la démocratie. En acceptant de payer des impôts, les citoyens expriment leur volonté de vivre dans une société solidaire. Le Service Public Fédéral Finances vise à assurer une juste et exacte perception de l'impôt, ce qui signifie à faire en sorte que chaque contribuable supporte l'impôt légalement dû par lui. Ni plus, ni moins ».

Ce texte constitue l'aboutissement d'une réflexion, menée par le comité de direction du SPF Finances, sur la notion de contrôle fiscal. Mener cette réflexion ne fut pas chose aisée, tant on avait au départ tendance à la considérer comme superflue, parce que tout le monde avait le sentiment de bien cerner l'objet des contrôles fiscaux : lutter contre la fraude fiscale.

La réflexion a permis de constater à quel point la culture du « tableau de chasse » avait imprégné toute notre culture administrative, en amenant à penser qu'un bon agent est un agent qui lutte efficacement contre la fraude, en établissant d'importants suppléments d'impôts.

28 Voir texte en annexe.

Avec le recul, les choses se sont décantées : nous avons mieux fait apparaître que l'objectif n'est pas uniquement d'améliorer le rendement des impôts en établissant des suppléments d'impôt, mais aussi de veiller à assurer une « juste et exacte perception de l'impôt », tel que celui-ci a été « consenti » par le Parlement. Le contrôle fiscal vise donc à ce que chaque contribuable supporte l'impôt légalement dû. Ni plus, ni moins (29).

En d'autres termes, un contrôleur qui attire l'attention sur le fait qu'un contribuable risque de payer davantage que l'impôt dû (par erreur, inadvertance ou méconnaissance de la loi) accomplit un excellent travail.

Même si de tels cas demeureront sans doute moins fréquents que ceux dans lesquels un supplément d'impôt est établi, le fait que chaque hypothèse soit désormais mise en exergue a le mérite de contribuer à l'indispensable évolution des mentalités et de rappeler les fondements constitutionnels de notre mission.

C'est dans la même optique que la réforme Coperfin souligne la nécessité de promouvoir non seulement la *compliance* dans le chef des citoyens (en d'autres termes, les inciter à payer correctement leurs impôts), mais aussi le *fair play* dans le chef de l'administration.

A cette fin le SPF Finances projette de développer le recours aux techniques de la gestion des risques, afin de mieux cibler les dossiers à contrôler. Cette technique vise non seulement à lutter de façon plus efficiente contre la fraude fiscale (ce qui est crucial pour favoriser l'acceptation de l'impôt) mais aussi à fournir une assistance adaptée aux contribuables en ayant besoin, et à améliorer le recouvrement effectif de l'impôt.

Comme on l'aura perçu, l'approche privilégiée tend à atteindre le même résultat qu'une médiation réussie, à savoir engendrer une motivation renouvelée du contribuable pour satisfaire à ses obligations.

29 A l'époque où le suffrage était encore censitaire, d'aucuns s'ingéniaient à frauder afin de payer davantage d'impôt et d'accéder ainsi au droit de vote. Ceci laisse rêveur de nos jours, où la fraude fiscale prend parfois des allures de sport national et où nombreux sont ceux qui négligent de faire usage de leur droit de vote ...

Il est clair que tout ceci relève du changement de culture et du changement de mentalité et que de tels changements prennent du temps. Force nous est de constater que même si les choses progressent, d'aucuns éprouvent toujours beaucoup de difficulté à l'idée même d'évoquer le concept d'une « approche client » à l'égard de citoyens qu'ils n'envisagent que comme des « assujettis ».

Dans le cadre de la réforme Coperfin, le recours au théâtre d'entreprise a permis de bien mettre en évidence le choc culturel à surmonter.

XII. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Une nouvelle approche dans la gestion de nos ressources humaines, va nous amener à recruter ou à former des personnes en vue de l'exercice de nouvelles fonctions, répondant à de nouveaux besoins.

En matière de formation, l'accent sera à l'avenir encore davantage mis sur le développement de certaines compétences génériques, aux côtés des compétences purement techniques.

Ceci signifie que l'on poursuivra le développement de formations, comme celles que l'Ecole Nationale de Fiscalité et des Finances organise déjà en matière de techniques de négociation, gestion des conflits, aptitudes sociales, prestations de services, relations avec les contribuables,....

Des journées de rencontre avec les médiateurs fédéraux sont également prévues pour nos fonctionnaires (30).

Toutes ces initiatives constituent des outils précieux pour assurer le succès des nouveaux cercles de développement (31) ; il importe en effet de pouvoir convenir avec les agents des orientations à suivre en matière de formation (techniques ou génériques).

30 De telles rencontres se dérouleront durant le dernier trimestre de cette année, pour les fonctionnaires de niveau A .

31 Les cercles de développement ont pris le relais de l'ancien système d'évaluation dont la pratique s'est avérée inefficace. Voir l'arrêté royal de 2 août 2002 instituant un cercle d'évaluation dans les services publics, publié au Moniteur belge du 13 août 2002.

L'objectif poursuivi demeure identique : prévenir autant que faire se peut les risques de mal administration.

XIII. COMMUNICATION

La communication revêt en ce domaine une importance considérable. Divers canaux de communication sont utilisés pour mieux informer les citoyens sur leurs droits et leurs devoirs.

Via le portail fédéral et le site du SPF Finances, les citoyens ont désormais accès à une abondante documentation les éclairant sur leurs droits et leurs devoirs :

- o liste des questions les plus fréquemment posées, auxquelles nous nous efforçons de répondre dans un style aussi simple et compréhensible que la complexité de certaines dispositions le permet ;
- o banque de données de documentation fiscale FISCONET ;
- o collection de brochures sur les droits et devoirs de contribuables, pouvant être obtenues sur support papier ou téléchargées via son ordinateur;
- o campagne d'information sur de nouveaux services offerts, comme par exemple Tax-on-web (en partenariat avec la presse écrite, radio et télévisée);
- o lien avec le site des médiateurs fédéraux .

XIV. TABLEAUX DE BORD

Il va de soi que les responsables du département suivent avec beaucoup d'intérêt les statistiques présentées chaque année dans le rapport des médiateurs.

Celles-ci permettent en effet à chaque département d'évaluer ses propres résultats (en les comparant par exemple à ceux d'autres départements) et, surtout, de suivre l'évolution des tendances.

On a vu que les Finances ont pendant longtemps représenté près de 40 % du total des plaintes enregistrées par les médiateurs fédéraux.

Au fil du temps, ce pourcentage a toutefois baissé : de nos jours, les dossiers des Finances représentent encore environ 28 % du nombre total des dossiers.

Ces résultats constituent à nos yeux un important indicateur que nous souhaitons intégrer dans les tableaux de bord destinés à nous aider à piloter les changements en cours⁽³²⁾.

Une analyse des statistiques révèle que :

- la plupart des dossiers sont résolus en concertation ;
- quoique la plupart des cas d'intervention nécessitent l'intervention des services extérieurs, on parvient à éviter d'importants retards dans leur traitement;
- le SPF Finances s'est montré ouvert à poursuivre le dialogue avec les médiateurs même pendant le traitement des réclamations en matière d'impôts sur les revenus, en vue de parvenir à une taxation correcte et d'éviter des litiges analogues à l'avenir ;
- dans différents dossiers, d'autres droits du contribuables sont aussi concernés (bourse d'études, logement social,...) ;
- la plupart des dossiers sont clôturés avec la mention « bonne administration » ou, dans une moindre mesure « bonne administration, après intervention ».

Des améliorations sont perceptibles sur certains points :

- le nombre de cas dans lesquels il est fait application du critère d'appréciation « délai raisonnable » est passé de 103 (en 2002) à 71 (en 2003) ;
- le nombre de cas dans lesquels il est fait application du critère d'appréciation « gestion consciencieuse » est passé de 96 (en 2002) à 58 (en 2003).

Même si ces tendances ont de quoi réjouir, il va de soi que l'attention du comité de direction se focalise surtout sur les points devant encore faire l'objet de nettes améliorations.

³² J.C. LAES « Du Ministère des Finances au Service public fédéral Finances », exposé présenté le 13 octobre 2003 dans le cadre des « Journées décideurs » (CNIT-Paris).

Parmi les facteurs qui ont contribué à l' évolution favorable, il y a sans aucun doute le dialogue fructueux qui s'est noué entre les médiateurs et nos différentes administrations, ainsi que le climat de confiance réciproque qui s'est établi.

Des rencontres sont régulièrement organisées entre les médiateurs et le comité de direction du SPF Finances , afin de réaliser un tour d'horizon des problèmes rencontrés et de donner les impulsions pouvant s'avérer nécessaires.

Ces rencontres se déroulent dans un réel climat de partenariat, dans lequel chaque participant partage une cause commune : l'amélioration de la qualité des services publics rendus aux citoyens.

Ces rencontres sont par ailleurs précédées et suivies de nombreux contacts bilatéraux avec les différentes administrations, pour rechercher en commun les solutions optimales à mettre en œuvre.

Des progrès significatifs ont ainsi pu être enregistrés dans différents domaines :

- résolution de la problématique relative au précompte immobilier dans la Région de Bruxelles-Capitale ;
- clarification de la terminologie à utiliser en matière de centimes additionnels communaux, dans le cadre des relations entre l'Etat, les Régions et les communes ;
- suppression de la discrimination entre employés et ouvriers en matière de taxation du pécule de vacances,
-

XV. RESULTATS OBTENUS

Le département a, dans de nombreux cas, pu réserver une suite favorable aux recommandations officielles formulées par les médiateurs. Les solutions revêtent les formes les plus variées : directives données aux fonctionnaires, formation ciblée des fonctionnaires, réorganisation interne, adaptation de la législation ou même négociations avec les Régions en vue de modifier la fiscalité régionale.

Quelques exemples pour illustrer ce qui précède.

A. Directives spécifiques pour les fonctionnaires

- On a constaté que le contribuable contrôlé était insuffisamment informé de ses droits et devoirs et des moyens d'enquête de l'administration.

En conséquence, le plan d'action élaboré dans le cadre d'application de la nouvelle procédure fiscale a repris quelques mesures visant à promouvoir la transparence de l'administration et à provoquer un changement de mentalité chez les fonctionnaires pour mieux informer le contribuable sur les interventions de l'administration et les droits et devoirs des deux parties en la matière. En outre, la collection « Fisc et citoyen » a publié diverses brochures consacrées à cette problématique.

- Le principe selon lequel un des époux est également solidairement lié par toute dette contractée par l'autre époux pour les besoins du ménage et de l'éducation des enfants suppose l'existence d'un ménage et ne pouvait, selon les médiateurs fédéraux, être appliqué à la taxe de circulation enrôlée après la date de la séparation de fait.

L'administration s'est ralliée au point de vue du médiateur fédéral, consacré par la jurisprudence, en ce qui concerne les dettes contractées pour les besoins du ménage. Cette nouvelle interprétation fut communiquée aux services compétents via le « Bulletin d'Information du recouvrement ».

- Lorsqu'un contribuable avait contracté personnellement un emprunt hypothécaire avant le mariage afin de construire, d'acquérir ou de rénover une maison et avait apporté tant l'emprunt que la maison dans la communauté, l'administration estimait que l'autre époux ne pouvait bénéficier d'une diminution d'impôt que si l'emprunt était remplacé par un nouvel emprunt pour lequel les deux époux étaient solidairement et entièrement responsables. Suite à l'intervention du médiateur fédéral, l'administration

a assoupli son point de vue dans le sens où il suffit que l'emprunt contracté avant le mariage soit adapté de telle manière que les deux époux soient solidairement et entièrement responsables du remboursement. Les directives administratives ont été précisées dans ce sens.

- Le médiateur fédéral a attiré l'attention sur une discrimination en matière de traitement fiscal des maisons et appartements témoins. Les maisons témoins situées hors chantier étaient supposées être occupées lors de la première utilisation tandis que les appartements témoins en chantier n'étaient supposés être occupés qu'après l'achèvement complet de l'immeuble.

Les instructions administratives furent adaptées de telle sorte que dorénavant toutes les constructions, sur chantier ou non, doivent être reprises comme imposables dans la matrice cadastrale lorsqu'elles sont totalement achevées, raccordées à la voirie publique et susceptibles d'occupation immédiate comme habitation.

- Une instruction administrative a été édictée en raison des interventions faisant suite à l'absence de décisions sur les réclamations introduites après notification d'un nouveau revenu cadastral. Cette instruction a rappelé aux fonctionnaires du cadastre les principes de bonne administration et l'obligation de traiter ces réclamations endéans les 6 mois de leur réception.

B. Formation ciblée de fonctionnaires

- L'application du régime fiscal des « arriérés » aux pensions régularisées tardivement, aux rentes ou subsides considérés comme tels, soumettaient ces revenus à une taxation plus forte que lorsqu'ils étaient attribués au cours de la période imposable sur laquelle ils portaient en réalité, ce qui entraînait le non-respect du principe de proportionnalité.

Le médiateur fédéral estimait que la solution proposée par une circulaire existante pour de tels dossiers, était insuffisamment connue des fonctionnaires taxateurs.

En conséquence, on a demandé aux Centres de formation professionnelle d'attirer, dans leurs cours, l'attention des fonctionnaires taxateurs, sur cette problématique en particulier.

C. Réorganisation interne

- A la suite des problèmes rencontrés par des assujettis à la TVA n'étant pas au courant du déménagement du contrôle TVA, une solution pragmatique a été recherchée suite à une recommandation du médiateur fédéral.

Actuellement tous les assujettis à la TVA qui déposent une déclaration automatisée reçoivent l'adresse de leur contrôle TVA compétent sur le mailing généralisé via les centres de scanning.

- On a insisté en matière de droits d'enregistrement et de succession sur une motivation plus approfondie de l'établissement d'une sous-estimation immobilière. Suite à la recommandation, les receveurs de l'enregistrement doivent actuellement joindre une annexe à l'avis de paiement donnant les points de comparaison sur lesquels la sous-estimation est établie.

- La question a été soulevée de l'opportunité et du bien fondé de la mention sur la matrice cadastrale à côté du nom du propriétaire également du nom et de la date de naissance de l'époux(-se), lorsque celui-ci n'a pas de droit réel sur le bien en question.

Après examen, l'administration a décidé de ne plus mentionner en pareil cas les données de l'époux(-se) sur la matrice cadastrale.

- Suite à des interventions pour la distribution plus rapide d'informations cadastrales, l'administration a commencé l'élaboration d'un plan parcellaire cadastral mis à jour en permanence (projet CADMAP), avec un lien vers la matrice cadastrale mise à jour en permanence (CADGIS) pour la phase suivante.
- Dans le cadre d'un service efficace, le médiateur fédéral a proposé de délivrer gratuitement le certificat de propriété (formulaire B) à des demandeurs d'habitation sociale en situation de précarité.
Après concertation avec le Collège des médiateurs fédéraux et les sociétés régionales de logement, l'administration a décidé de remplacer le certificat de propriété par une déclaration sur l'honneur des demandeurs qui sera vérifiée par un guichet unique établi dans les services centraux de l'ACED.

D. Adaptation de la législation

- Une recommandation officielle a indiqué que les contribuables n'étaient pas toujours informés des raisons pour lesquelles il n'était parfois pas tenu compte des remarques formulées dans leur réponse à un avis de rectification.
Cette recommandation a conduit le législateur à compléter l'article 346 du CIR92 par l'alinéa suivant :
« Au plus tard le jour de l'établissement de la cotisation, l'administration fait connaître au contribuable, par lettre recommandée à la poste, les observations que celui-ci a formulées conformément à l'alinéa 3 du présent article, et dont elle n'a pas tenu compte, en indiquant les motifs qui justifient sa décision ».
- Plusieurs dossiers ont démontré que la procédure d'arbitrage actuelle en cas de contestation d'un revenu cadastral établi a révélé un certain nombre d'incertitudes.
Les causes de celles-ci étaient de nature diverse : l'apparition des nouveaux tribunaux fiscaux constitués en exécution de la loi du 23 mars 1999, les diverses considérations invoquées par

les justiciables et le comblement de la lacune auquel devaient procéder les services centraux de l'administration jusqu'au moment où l'on a pu se raccrocher à une jurisprudence directrice s'appuyant sur la nouvelle législation.

La nouvelle procédure mise sur pied pour trancher la contestation du revenu cadastral offre une solution durable à cette problématique. Cette solution exige des modifications profondes des articles relevant du Titre IX, Chapitre 5 du CIR92. La procédure proposée vise à réaliser une harmonisation maximale avec la procédure en matière d'estimation de contrôle pour la perception des droits d'enregistrement. Cette procédure a également été entièrement repensée et sa nouvelle mouture rencontre les griefs exprimés par la Cour d'arbitrage dans ses arrêts des 7 décembre 1999 et 21 juin 2000.

- Après interventions des médiateurs fédéraux et faisant suite à un arrêt de la Cour d'Arbitrage du 7 décembre 1999 suite à la question préjudicielle relative aux articles 189, 192, 197 et 199 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, il a été décidé que l'estimation de contrôle faite par des experts indépendants pouvait dorénavant être contestée devant le juge tant en matière de droits d'enregistrement que de droits de succession. Cette mesure a été mise en œuvre par les art. 33 et 34 de la loi-programme du 9 juillet 2004.

E. Négociation avec les Régions en vue de modifier la fiscalité régionale

Le médiateur fédéral est intervenu pour appliquer, en matière de taxe sur la mise en circulation, la neutralité fiscale dans les cas de transfert entre époux d'un véhicule, d'aéronef ou de bateau.

La matière ayant entre-temps été régionalisée, des négociations entre le SPF Finances et les Régions ont permis de mettre en œuvre, cette neutralité fiscale par le biais des décrets des 24 mai et 8 juillet 2002 et l'ordonnance du 13 juin 2002.

Le département a, en outre, collaboré activement afin de pouvoir donner suite aux recommandations générales faites au pouvoir législatif par le Collège des médiateurs fédéraux.

Quelques exemples récents à titre d'illustration.

1. L'attention fut attirée sur la problématique des chômeurs complets de 50 ans et plus qui suivent des formations et qui de fait peuvent perdre leur exonération fiscale suite aux indemnités perçues à cet effet.

Ce piège fiscal lié au chômage pourrait être résolu par l'assimilation de ces indemnités à des allocations de chômage. Cette solution nécessite cependant une adaptation de la législation fiscale. Le dossier a d'abord été soumis à la Commission des Requêtes afin de vérifier si des mesures en matière de sécurité sociale et d'emploi devaient être prises en plus de la mesure fiscale.

2. Les médiateurs fédéraux ont recommandé, lors de saisies sur les avoirs bancaires d'un contribuable, de garantir un minimum lui permettant de subvenir à ses besoins vitaux. Cette mesure fut mise en œuvre par la loi du 14 juin 2004 relative à l'insaisissabilité et à l'incessibilité des montants prévus aux articles 1409, 1409bis et 1410 du Code judiciaire lorsque ces montants sont crédités sur un compte à vue.

3. Après un nouvel examen, l'administration a décidé de donner une suite favorable à la recommandation générale en matière de problèmes d'évaluation d'un bien immobilier par l'administration fiscale.

On n'a cependant pas encore pu donner suite à la demande d'une motivation écrite dans la notification du revenu cadastral. Cela demande par ailleurs une modification importante des méthodes de travail existantes de même que des modifications et des investissements substantiels dans les applications informatiques actuelles.

4. Suite à la recommandation générale afin de ne pas tenir compte de la garantie de revenus de personnes âgées handicapées dans le calcul des moyens d'existences nets, une adaptation éventuelle de l'art. 143, alinéa 2°, CIR92 a fait l'objet d'un examen approfondi. Afin d'éviter d'éventuelles discriminations, le gouvernement a estimé préférable de rencontrer la question par le biais de mesures sociales.
5. Les propositions du Collège en matière d'assouplissement de la procédure de réclamation et de l'extension des possibilités de dégrèvement d'office en matière d'impôts sur les revenus sont à l'étude dans le cadre de la préparation de l'avant-projet de loi de réforme de la procédure fiscale.
6. La demande de formation en « communication et accueil » pour les fonctionnaires des administrations fiscales a été rencontrée dans la mesure de nos possibilités actuelles. L'Ecole Nationale de Fiscalité et des Finances a organisé différents cours ces dernières années concernant : techniques de négociation, aspects difficiles en matière de contacts, aptitudes sociales et service et les rapports avec les contribuables. En outre, des journées de rencontres pour les fonctionnaires de niveau 1 sont organisées durant le dernier semestre de 2004, au cours desquelles les médiateurs en personne expliqueront les principes de bonne administration, la transparence administrative, la motivation d'opérations administratives, etc... et la mission et le fonctionnement du Collège des Médiateurs fédéraux.

XVI. CONCLUSION

Pourquoi le cacher : lorsque les médiateurs fédéraux sont apparus dans notre paysage institutionnel, le premier réflexe des administrations fut sans doute de craindre les aboiements de ce nouveau chien de garde du Parlement, pour reprendre la formule devenue célèbre.

Plutôt que de faire un détour dans l'espoir (assurément vain) de se mettre à l'abri de ce curieux animal, les administrations ont préféré aller à sa rencontre.

Avec le temps, les deux parties ont appris à se connaître et à s'apprécier.

Chacun a bien compris que ce n'est pas parce que les ombudsmen ont des origines suédoises que les médiateurs jouent avec des allumettes et risquent de bouter le feu à la maison.

Selon l'expression consacrée : le chien aboie mais ne mord pas...

Ceci a permis d'établir une relation de confiance réciproque, empreinte d'un réel esprit de partenariat.

La possibilité de contrôle externe exerce une fonction préventive. Les médiateurs jouent un rôle d'aiguillon apprécié, dans la mesure où il sert souvent de levier pour faciliter la modernisation des administrations et le changement de mentalité qu'elle nécessite.

Les médiateurs fédéraux constituent de précieux alliés pour faire comprendre qu'il importe de taxer peut-être moins mais mieux ou que notre mission est d'assurer la juste et exacte perception de l'impôt. Ni plus, ni moins.

Leur rôle est également déterminant pour faire percevoir que l'action menée par l'administration ne doit pas seulement s'apprécier sous l'angle de la légalité, mais aussi au regard des exigences de bonne administration.

En tant que collatéral du Parlement, les médiateurs sont en principe bien placés pour attirer son attention sur la nécessité d'adapter certaines dispositions législatives qui s'avèrent parfois bien délicates à appliquer ou pour le convaincre d'un besoin persistant de réelle simplification.

Au fil du temps, les médiateurs et l'administration se sont apprivoisés et cheminent ensemble dans la même direction. Sans qu'il ne puisse bien sûr être question d'avoir la moindre laisse entre eux, car l'indépendance est un gage de crédibilité et d'efficacité.

Parfois les médiateurs courent en avant, comme pour tracer la voie.

D'autres fois, ils talonnent l'administration, pour mieux la faire avancer.

Quoiqu'il en soit, et même si la route est longue et parsemée d'embûches, les médiateurs et l'administration progressent ensemble et dans la même direction.

ANNEXE :

MISSIONS DU SERVICE PUBLIC FEDERAL FINANCES

La gestion d'un Etat moderne passe par la satisfaction de besoins collectifs. Le Service Public Fédéral Finances a pour mission principale d'assurer la collecte et la gestion d'une part importante des moyens nécessaires à la satisfaction de ces besoins.

Le principe du consentement à l'impôt par le Parlement constitue l'un des fondements de la démocratie. En acceptant de payer des impôts, les citoyens expriment leur volonté de vivre dans une société solidaire. Le Service Public Fédéral Finances vise à assurer une juste et exacte perception de l'impôt, ce qui signifie à faire en sorte que chaque contribuable supporte l'impôt légalement dû par lui. Ni plus, ni moins.

Le Service Public Fédéral Finances assure également, par la Trésorerie, l'équilibre entre les recettes et les dépenses pour le compte de l'Etat fédéral. Dans ce cadre, il comble les déficits en trouvant les moyens financiers, par voie d'emprunt et /ou il place les surplus. Dans le prolongement de cette mission, il doit effectuer avec exactitude et sans fautes le paiement en matière de dépenses générales, notamment en matière de rémunérations du personnel de l'Etat et de remboursements d'impôts.

Les missions de la Trésorerie couvrent également un vaste volet européen et international en matière économique, financière et monétaire.

Le Service Public Fédéral Finances assume aussi d'autres missions importantes d'intérêt général. Assurant la tenue de la Documentation Patrimoniale, il contribue à garantir la sécurité juridique, notamment dans le cadre de la circulation juridique des biens. A l'occasion du contrôle des marchandises, il participe aussi à la protection de la santé publique, de l'environnement et de la sécurité des personnes et des biens, notamment dans le cadre de la lutte contre les trafics illicites et le terrorisme.

La mission du Service Public Fédéral Finances s'articule sur le délicat équilibre entre les droits et les devoirs que la loi reconnaît ou impose au citoyen. Celui-ci est au cœur de sa mission. Dans cette optique le Service Public Fédéral Finances se doit de relever les défis d'une administration moderne, en phase avec l'évolution de la société, de l'économie et des technologies de l'information et de la communication. Dans le souci constant du service public, le Service Public Fédéral Finances développe et garantit une approche professionnelle et rigoureuse de ses métiers de base. D'une part par la mise en place de nouvelles méthodes de travail plus performantes et plus attentives aux besoins de chacun. D'autre part par la mise en œuvre d'une nouvelle culture administrative visant à responsabiliser davantage ses collaborateurs.

La réussite de cette mission dépend de la capacité du Service Public Fédéral Finances à mobiliser ses ressources humaines autour de ces objectifs de qualité et de service, notamment par une valorisation permanente de ses fonctionnaires.

En répondant aux attentes légitimes de la société, le Service Public Fédéral Finances veut renouer une relation de confiance avec ceux qui la composent, rétablir le consentement de l'impôt et s'assurer ainsi que chacun remplisse ses obligations dans le strict respect de la législation.