

le **Médiateur** fédéral



ENQUÊTE / 05

# LA PROPOSITION DE DÉCLARATION SIMPLIFIÉE

LE SPF FINANCES EST-IL SUFFISAMMENT CLAIR  
ET TRANSPARENT ENVERS LE CITOYEN?



ENQUÊTE / 05

# LA PROPOSITION DE DÉCLARATION SIMPLIFIÉE

---

LE SPF FINANCES EST-IL SUFFISAMMENT  
CLAIR ET TRANSPARENT ENVERS LE CITOYEN ?

le **Médiateur** fédéral



## le Médiateur fédéral

Éditeurs responsables : C. De Bruecker et D. Baele

Conception graphique, mise en page et impression : Imprimerie centrale de la Chambre des Représentants.

La reproduction à des fins éducatives et non commerciales est encouragée avec mention de la source.

L'enquête a été clôturée le 22 juillet 2020.

Le rapport est disponible sur [www.mediateurfederal.be](http://www.mediateurfederal.be). Une version papier peut être demandée à [contact@mediateurfederal.be](mailto:contact@mediateurfederal.be) ou au 02 289 27 27.

Deze publicatie bestaat ook in het Nederlands onder de titel : « Het voorstel van vereenvoudigde aangifte: is de FOD Financiën voldoende duidelijk en transparant ten aanzien van de burger ? »

Dépôt légal : D/2020/13.380/1

# SOMMAIRE

---

<b>Avant-propos</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Méthode d'enquête</b> .....	<b>10</b>
1.1. Objet et portée de l'enquête .....	11
1.2. Questions d'enquête .....	11
1.3. Indicateurs d'enquête.....	12
1.4. Méthode d'enquête et calendrier .....	13
<b>2. Contexte</b> .....	<b>14</b>
2.1. Services du SPF Finances .....	15
2.2. Cadre légal .....	16
2.3. Évolution du public cible .....	17
2.4. PDS papier et PDS électronique.....	20
<b>3. Constats et analyse</b> .....	<b>23</b>
3.1. Information au citoyen.....	24
3.1.1. Données potentiellement manquantes, incomplètes ou incorrectes .....	25
3.1.2. Aide à la vérification .....	44
3.1.3. Motifs d'exclusion du public cible.....	52
3.2. Attribution des enfants à charge .....	59
3.2.1. Le critère de personne de référence.....	60
3.2.2. Conséquences financières potentielles de l'utilisation du critère de personne de référence et informations commu- niquées au citoyen .....	74
3.2.3. Respect du choix du citoyen .....	89
<b>4. Conclusions</b> .....	<b>91</b>
4.1. Une information insuffisante .....	92
4.2. Manque de transparence et critère incertain pour l'attribution des enfants à charge dans les ménages de fait.....	94
4.3. Considérations générales.....	96
<b>5. Synthèse des recommandations</b> .....	<b>97</b>
<b>6. Réponse du SPF Finances</b> .....	<b>100</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>105</b>



## AVANT-PROPOS

---

Comme nous l'écrivions déjà dans notre rapport d'enquête « Dettes fiscales » en 2018, l'efficacité de la perception de l'impôt revêt une importance fondamentale dans une société démocratique. Il en va de la légitimité des politiques menées, en ce qu'elle permet de garantir aux citoyens que chaque contribuable accomplisse ses obligations fiscales et que le juste impôt soit établi et payé.

Cela présuppose que le citoyen soit en mesure de comprendre la réglementation et les prescriptions administratives en matière d'impôt des personnes physiques. Le SPF Finances en est pleinement conscient et il mise fortement sur la simplification, la digitalisation et les possibilités qu'elle offre (aide au remplissage en ligne), ainsi que la qualité du service.

Depuis 2011, le SPF Finances établit une proposition de déclaration simplifiée (PDS) pour certaines catégories de citoyens. Les citoyens qui reçoivent une PDS obtiennent une simulation du calcul de leur impôt qui est basée sur les données connues du SPF Finances. Ils sont dispensés de l'obligation d'introduire une déclaration d'impôt classique.

Sur la base des résultats positifs des premières années, le public cible de la PDS a constamment été élargi. Pour l'exercice d'imposition 2020, le SPF Finances a envoyé 3 920 000 PDS, contre seulement 724 019 en 2011. La PDS concerne désormais 59 % des contribuables, indépendants exceptés, et elle est devenue l'instrument principal à partir duquel l'impôt est établi.

L'automatisation et la simplification permises par la PDS offrent potentiellement de nombreux avantages, tant pour le citoyen que pour l'administration. Pour le citoyen, la PDS constitue une étape importante vers plus de simplification administrative. Si toutes ses données sont correctes et complètes, il lui suffit d'attendre son avertissement-extrait de rôle. Avec la PDS, certains avantages fiscaux sont octroyés de manière automatique, de sorte que le citoyen ne risque plus de les manquer s'il oublie de les mentionner (enfants à charge, titres-services...). Pour l'administration, la PDS permet de réduire les moyens qu'elle consacre à l'aide au remplissage des déclarations et d'automatiser davantage le processus d'enrôlement.

Comme pour toute forme automatisée de prestation de services, la PDS implique toutefois d'être attentif à certains aspects. Ainsi, le risque existe que le citoyen peine à vérifier si les données préremplies par le SPF Finances sont bien correctes et complètes ou qu'il présume que le SPF Finances dispose des bonnes informations et qu'il fera la proposition la plus appropriée à sa situation. On peut se demander si les attentes des citoyens ne sont pas trop élevées ou si le SPF Finances ne surestime pas l'autonomie des citoyens à cet égard.

La complexité de la réglementation fiscale forme un obstacle majeur à la simplification et à l'efficacité que la PDS peut offrir. La réglementation fiscale est déterminée non seulement par le législateur fédéral, mais également par les législateurs des entités fédérées. Elle est, en outre, influencée par la jurisprudence nationale et européenne. Selon les Régions, la déclaration d'impôt pour l'exercice d'imposition 2020 comprend 796 codes (à Bruxelles), 811 (en Flandre) ou 815 (en Wallonie). Les défis auxquels est confronté le SPF Finances pour transformer cette réglementation en une déclaration d'impôt gérable, qui permet de garantir un établissement et une perception de l'impôt corrects, sont donc nombreux.

La PDS ne dispense pas le citoyen de la responsabilité de vérifier si les données proposées sont correctes et complètes. Le Médiateur fédéral constate que le citoyen ne dispose que de peu de points de repères pour effectuer cette vérification : que doit-il précisément contrôler et comment s'y prendre ? Quelles sont les données potentiellement incorrectes ou incomplètes et comment obtenir de l'aide s'il en a besoin ? Dispose-t-il de toutes les informations dont il a besoin pour accomplir ses obligations fiscales avec un degré satisfaisant de certitude dans une matière aussi complexe ?

De même, en cas de cohabitation de fait, il n'est pas évident pour les citoyens de comprendre selon quel critère le SPF Finances attribue la charge des enfants à l'un ou l'autre des parents dans la PDS. Le critère utilisé par l'administration est-il suffisamment cohérent et fiable ? Le citoyen est-il clairement informé des conséquences de l'attribution de la charge de l'enfant à l'un ou l'autre parent ? Le SPF Finances tient-il compte des choix posés par le citoyen ? Les conséquences financières peuvent être particulièrement importantes, jusqu'à la perte totale de l'avantage fiscal.

La manière dont les citoyens accèdent à l'information du SPF Finances constitue également un point d'attention important. Pour modifier sa PDS, le citoyen est incité à utiliser internet. Le SPF Finances s'assure-t-il que les citoyens qui n'ont pas accès à internet ou qui ne disposent pas des compétences numériques suffisantes puissent, eux aussi, vérifier effectivement leur PDS ? Les citoyens issus de groupes vulnérables nécessitent à tout le moins une attention particulière.

De plus en plus de contribuables reçoivent désormais une PDS, abordant des situations fiscales plus complexes et susceptibles de bénéficier d'un nombre important d'avantages fiscaux. Au fur et à mesure que le public cible de la PDS s'élargit, le risque augmente que des données soient manquantes, incomplètes ou incorrectes. Ce constat ressort des plaintes adressées au Médiateur fédéral ainsi que des signalements émis par différentes organisations. La PDS a également retenu l'attention du Parlement, comme en témoignent plusieurs questions parlementaires posées sur le sujet.

Le Médiateur fédéral a lancé cette enquête conformément à la spécificité de sa mission qui consiste à s'appuyer sur les signaux des citoyens pour contribuer, dans un dialogue constructif, au renforcement d'une administration responsable, intègre et équitable. L'enquête vise à déterminer s'il y a lieu de recommander des adaptations permettant de maintenir l'équilibre entre ce que le citoyen peut raisonnablement attendre en termes de bonne administration et ce que le SPF Finances est en mesure de réaliser dans le cadre de la proposition de déclaration simplifiée.

Catherine De Bruecker  
David Baele



# 1. MÉTHODE D'ENQUÊTE

---

## 1.1. OBJET ET PORTÉE DE L'ENQUÊTE

L'enquête du Médiateur fédéral porte sur la proposition de déclaration d'impôt simplifiée (aussi appelée PDS) envoyée aux contribuables par le SPF Finances. Elle vise à évaluer si le SPF Finances est suffisamment transparent et clair envers le citoyen au sujet de la proposition de déclaration d'impôt simplifiée, des données qui y sont préremplies et de l'impact des données potentiellement manquantes, incomplètes ou incorrectes.

Plusieurs des constats posés dans l'enquête à propos des données préremplies et de l'attribution des enfants à charge valent, a priori, également pour la déclaration électronique via Tax-on-web. Afin de délimiter le champ de l'enquête, il a toutefois été décidé de concentrer les conclusions sur la PDS, sans préjudice des enseignements que le SPF Finances pourrait en tirer dans d'autres domaines.

## 1.2. QUESTIONS D'ENQUÊTE

<b>A.</b> Question d'enquête principale	Le SPF Finances est-il suffisamment clair et transparent envers le citoyen au sujet de la proposition de déclaration d'impôt simplifiée, des données qui y sont préremplies et des données potentiellement manquantes, incomplètes ou incorrectes ?	
<b>B.</b> Sous- questions	<b>B.1.</b> L'information fournie au citoyen concernant la proposition de déclaration simplifiée est-elle suffisante pour lui permettre d'accomplir ses obligations fiscales avec un degré satisfaisant de certitude ?	<b>C.1.</b> Des informations sont-elles communiquées au citoyen concernant les données pour lesquelles il existe un risque qu'elles soient manquantes, incomplètes ou incorrectes ?
		<b>C.2.</b> Le SPF Finances offre-t-il une aide à la vérification de la proposition de déclaration simplifiée et le communique-t-il ?
		<b>C.3.</b> Le citoyen est-il informé des motifs pour lesquels il ne reçoit plus de proposition de déclaration simplifiée ?

	<b>B.2.</b> L'attribution de la charge des enfants s'opère-t-elle de manière pertinente, transparente, et compréhensible pour le citoyen, afin de lui permettre de bénéficier pleinement des avantages fiscaux qui y sont liés ?	<b>C.4.</b> Le critère de personne de référence du Registre national est-il suffisamment consistant et fiable pour servir de critère par défaut pour l'attribution des enfants à charge ?
		<b>C.5.</b> Le citoyen est-il suffisamment informé des règles applicables en matière d'attribution des enfants à charge et des conséquences financières potentielles ?
		<b>C.6.</b> Le SPF Finances tient-il compte du choix exprimé par le citoyen lorsque ce dernier corrige les données relatives aux enfants à charge ?

### 1.3. INDICATEURS D'ENQUÊTE

Le Médiateur fédéral analyse les réponses aux questions d'enquête au regard des normes de bonne conduite administrative qu'il utilise pour évaluer les plaintes.<sup>1</sup> Il s'agit particulièrement des normes d'information active et d'information passive, de motivation adéquate, d'égalité, de sécurité juridique et d'application conforme des règles de droit.

Les normes de bonne conduite administrative du Médiateur fédéral sont, par ailleurs, publiées sur la page intranet du service de gestion des plaintes du SPF Finances, à l'attention de tous les collaborateurs qui doivent les mettre en pratique.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Voy. annexe 2.

<sup>2</sup> Réponse du ministre des Finances à la question n° 22861 de M. Benoît Piedboeuf, « Les normes de bonne conduite au service de gestion de plaintes », *C.R.I.*, Chambre, 2017-2018, 54 COM 803, p. 35.

## 1.4. MÉTHODE D'ENQUÊTE ET CALENDRIER

L'enquête a suivi différentes phases.

- Phase de planification (15 mai 2019 – 15 janvier 2020)
  - Inventaire des difficultés révélées par les plaintes reçues par le Médiateur fédéral.
  - Différents contacts avec l'Administration générale de la Fiscalité du SPF Finances (AGFisc) dans le cadre du traitement des plaintes.
  - Entretiens exploratoires avec des acteurs externes.
  
- Phase d'exécution (16 janvier 2020 – 1<sup>er</sup> juillet 2020)
  - Collecte et analyse des statistiques et des mesures d'encadrement administratif.
  - Enquête de terrain auprès de services de la population d'une dizaine de villes et communes.
  - Enquête de terrain auprès des services de l'AGFisc en contact avec le public lors des séances d'aide au remplissage de l'impôt (10 services, 18 entretiens individuels semi-directifs<sup>3</sup>).
  - Analyse des demandes au Contact center du SPF Finances et des plaintes au gestionnaire de plaintes du SPF Finances concernant la proposition de déclaration simplifiée.
  - Entretiens avec les Services centraux de l'AGFisc et avec la Direction générale Institutions et Population du SPF Intérieur.
  
- Phase de clôture (2 juillet 2020 – 7 septembre 2020)
  - Réunion de clôture avec l'AGFisc du SPF Finances.
  - Envoi du rapport provisoire au SPF Finances.
  - Insertion des observations du SPF Finances.
  - Finalisation du rapport.

---

<sup>3</sup> L'entretien semi-directif est une technique qualitative de recueil d'informations permettant de centrer le discours des personnes interrogées autour de thèmes définis préalablement et consignés dans un guide d'entretien.



## 2. CONTEXTE

---

## 2.1. SERVICES DU SPF FINANCES

### 2.1.1. Administration générale de la Fiscalité (AGFisc)

L'Administration générale de la Fiscalité a, spécifiquement pour les particuliers, pour mission de :

- traduire la législation en commentaires administratifs cohérents et conformes ;
- faciliter l'accomplissement des obligations fiscales. Il s'agit plus particulièrement de :
  - Tax-on-web :
    - o préremplissage maximal des données ;
    - o module d'aide au remplissage ;
    - o estimation du montant de l'impôt à payer ou à se faire rembourser.
  - la proposition de déclaration d'impôt simplifiée ;
  - organiser des séances de remplissage de la déclaration dans les bureaux du SPF Finances et dans les communes ;
  - mettre à disposition des documents (fiches de revenus, avertissements-extraits de rôle, ...) dans MyMinfin, le dossier fiscal en ligne.
- recevoir et traiter les déclarations fiscales ;
- contrôler les situations fiscales et traiter les litiges en matière d'impôt.

### 2.1.2. Services transversaux

#### • Service Prestation des services multicanaux

Le Service Prestation de Services Multicanaux a pour mission de :

- coordonner et gérer les différents canaux de prestations de services, notamment les canaux électroniques, le Contact center et l'accueil personnalisé ;
- diffuser des informations ou procurer une assistance aux citoyens et aux entreprises dans les matières législatives pour lesquelles le SPF Finances est compétent, par internet, le Contact center ou les Infocentres ;
- se charger des activités de prestation de services qui relèvent des compétences d'une administration générale et qui, dans l'optique d'une bonne prestation de services, sont développées au niveau transversal (ex. Infocentres).

## • Service Coordination Stratégique et Communication

Le Service Coordination Stratégique et Communication a notamment pour mission de soutenir et d'encadrer les initiatives de communication pour l'ensemble du SPF Finances.

### 2.2. CADRE LÉGAL

Les citoyens assujettis à l'impôt des personnes physiques sont tenus d'introduire chaque année une déclaration d'impôt.<sup>4</sup> Cette déclaration d'impôt peut être introduite en version papier (par la poste) ou en version électronique (via Tax-on-web). Une déclaration électronique via Tax-on-web peut être introduite par le citoyen lui-même (Tax-on-web citoyen), via un mandataire (Tax-on-web mandataire), ou avec l'aide de l'administration lors des séances d'aide au remplissage (Tax-on-web fonctionnaire). Pour l'exercice d'imposition 2019, la date limite d'introduction était fixée :

- au 28 juin pour les citoyens qui introduisent une déclaration en version papier ou avec l'aide de l'administration (Tax-on-web fonctionnaire) ;
- au 11 juillet en cas d'introduction en ligne via Tax-on-web citoyen ;
- au 24 octobre pour les citoyens qui ont recours à un mandataire (Tax-on-web mandataire).

Certains citoyens sont toutefois dispensés d'introduire une déclaration et reçoivent une proposition de déclaration simplifiée (PDS) du SPF Finances.<sup>5</sup> La PDS est une déclaration préremplie basée sur les données fiscales

connues de l'administration. Sans réaction du citoyen, la PDS est considérée comme acceptée et il recevra un avertissement-extrait rôle basé sur les données de cette proposition.

## L'AUTOMATISATION ET LA SIMPLIFICATION

## PERMISES PAR LA PDS OFFRENT POTENTIELLEMENT

## DE NOMBREUX AVANTAGES

<sup>4</sup> Article 305 du Code des impôts sur les revenus de 1992.

<sup>5</sup> Article 306 du Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR 92).

Pour l'exercice d'imposition 2019, le citoyen pouvait corriger les données préremplies dans sa PDS<sup>6</sup> :

- via le formulaire papier joint à la PDS version papier ou avec l'aide d'un collaborateur du SPF Finances (Tax-on-web fonctionnaire) jusqu'au 28 juin ;
- en ligne, via Tax-on-web citoyen, jusqu'au 11 juillet ;
- via un mandataire, en signalant au plus tard le 11 juillet qu'il souhaite souscrire une déclaration via Tax-on-web mandataire, jusqu'au 24 octobre.

## 2.3. ÉVOLUTION DU PUBLIC CIBLE

La PDS s'adresse aux citoyens dont les revenus sont stables.<sup>7</sup> Les catégories de contribuables qui reçoivent une PDS sont déterminées par arrêté royal.<sup>8</sup>

La sélection des citoyens éligibles pour la PDS se déroule de manière automatique. Les contribuables qui répondent aux critères prévus par la réglementation sont inclus dans le public cible. À cette fin, l'administration ne consulte pas uniquement les informations disponibles dans différentes bases de données<sup>9</sup>, mais elle se base également sur les données du dernier avertissement-extrait de rôle du contribuable. Si l'avertissement-extrait de rôle contient des données qui constituent un motif pour ne pas recevoir de PDS, le contribuable recevra, lors du prochain exercice d'imposition, une déclaration d'impôt classique et non plus une PDS.

### 2.3.1 Un public cible toujours plus grand

Le SPF Finances a lancé la proposition de déclaration simplifiée lors de l'exercice d'imposition 2010.<sup>10</sup> Il s'agissait d'un projet pilote qui faisait suite aux recommandations émises par un groupe de travail consacré à la simplification de l'impôt des personnes physiques, mis sur pied en 2009 par le secrétaire d'État à la Simplification administrative. Les recommandations portaient des constats qu'une grande majorité de contribuables

<sup>6</sup> SPF Finances, Instruction 2019/I/28 concernant les directives pour l'envoi automatisé de propositions de déclaration simplifiée pour l'exercice d'imposition 2019.

<sup>7</sup> SPF Finances, [https://finances.belgium.be/fr/particuliers/declaration\\_impot/declaration/proposition-de-declaration-simplifiee#q1](https://finances.belgium.be/fr/particuliers/declaration_impot/declaration/proposition-de-declaration-simplifiee#q1).

<sup>8</sup> Article 178 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus de 1992.

<sup>9</sup> Belcotax-on-web (fiches fiscales), Banque-Carrefour de la Sécurité sociale, Registre national des Personnes physiques, Banque-Carrefour des Entreprises...

<sup>10</sup> Arrêté royal du 2 mars 2010 modifiant l'article 178 de l'AR/CIR 92 en ce qui concerne la proposition d'imposition, *M.B.*, 9 mars 2010.

ne remplit qu'un nombre réduit de codes dans sa déclaration d'impôt et que l'administration dispose déjà d'un nombre important de données sur la situation fiscale des citoyens. Le projet pilote était limité aux contribuables ne bénéficiant que de revenus de pension limités, à savoir pour lesquels un précompte professionnel de maximum 180 € avait été retenu pour l'exercice d'imposition 2009 et qui n'avaient sollicité aucune dépense déductible. En 2010, 4 646 PDS ont été envoyées et seulement 3,5 % des contribuables concernés ont demandé une modification.<sup>11</sup>

Le projet PDS a ensuite été étendu pour l'exercice d'imposition 2011, notamment aux citoyens disposant de revenus de chômage et de maladie-invalidité. Cette année-là, 724 019 PDS ont été envoyées, pour un taux de correction de 13 %.<sup>12</sup>

Le public cible de la PDS a été élargi de manière constante entre les exercices d'imposition 2011 et 2019 :

- à partir de l'exercice d'imposition 2012, à tous les pensionnés quel que soit le montant de leur pension (hormis les pensions étrangères) ;
- à partir de l'exercice d'imposition 2014, aux contribuables qui perçoivent une rémunération de travailleur ne dépassant pas la quotité exemptée d'impôt et aux mineurs de moins de 16 ans percevant des rentes alimentaires inférieurs à cette quotité exemptée;
- à partir de l'exercice d'imposition 2018, aux contribuables qui perçoivent une rémunération de travailleurs, sans plafond de rémunération.

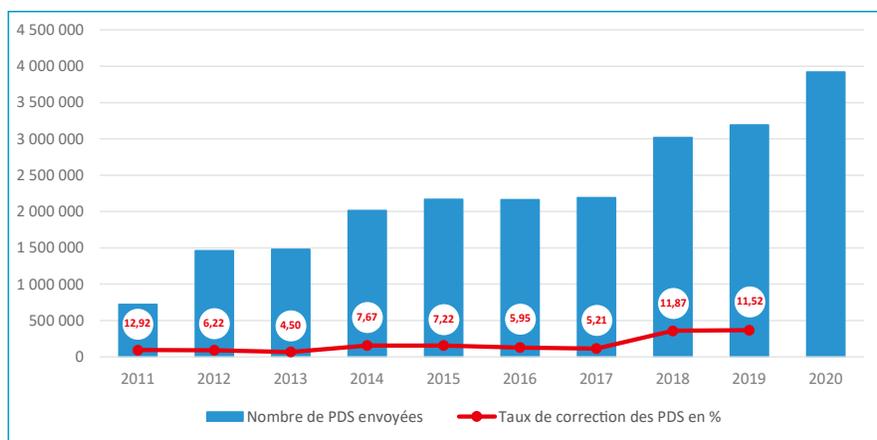
Hormis lors de son année de lancement, le taux de correction de la PDS est resté relativement faible jusqu'en 2017. En 2018, il a doublé et il reste, depuis lors, au même niveau (voir graphique 1).

<sup>11</sup> SPF Finances, rapport annuel 2010, [https://finances.belgium.be/fr/sur\\_le\\_spf/rapports-annuels/2010](https://finances.belgium.be/fr/sur_le_spf/rapports-annuels/2010).

<sup>12</sup> SPF Finances, rapport annuel 2011, [https://finances.belgium.be/fr/sur\\_le\\_spf/rapports-annuels/2011](https://finances.belgium.be/fr/sur_le_spf/rapports-annuels/2011).

L'administration utilise comme statistique le taux d'acceptation de la PDS, soit la proportion de contribuable qui n'ont pas modifié leur PDS. La présente enquête se concentrant sur les difficultés rencontrées par les citoyens pour vérifier et corriger leur PDS, il semble plus pertinent de mettre en avant le taux de correction de la PDS, à savoir la proportion de contribuables qui ont apporté une correction à leur PDS.

## Graphique 1 – Evolution du nombre de PDS envoyées et du taux de correction des PDS, par année d'exercice d'imposition



Source : SPF Finances

Le taux de correction 2020 n'était pas encore connu au moment de la clôture de l'enquête.

### 2.3.2. Evolution du public cible en 2019 et 2020

En 2019, le SPF Finances a envoyé plus de 3 millions de PDS, ce qui correspond à 42 % des contribuables.

Il s'agissait principalement des contribuables qui ne devaient pas déclarer d'autres revenus imposables et éléments que :

- des rémunérations de travailleur, des pensions ou rentes assimilées, des allocations de chômage ou de maladie-invalidité, des indemnités découlant de la législation relative aux accidents de travail et maladie professionnelles ;
- des dépenses relatives à une épargne pension, des prestations payées avec des titres services ou dans le cadre d'agence locales pour l'emploi, des libéralités...

Les contribuables ne recevaient pas de PDS si :

- ils percevaient d'autres revenus tels que des revenus immobiliers, d'indépendant, un revenu de dirigeant d'entreprise, des rentes alimentaires<sup>13</sup> ou des revenus d'origine étrangère ;

<sup>13</sup> À l'exception de rentes alimentaires visées à l'article 90, al. 1<sup>er</sup>, 3) CIR 92 qui n'excèdent pas la quotité du revenu exemptée d'impôt, lorsque le contribuable est un mineur de moins de 16 ans.

- ils avaient souscrit ou devaient souscrire une partie 2 de la déclaration d'impôt ;
- ils avaient déduit, lors de l'exercice d'imposition précédent, un prêt hypothécaire, une assurance-vie ou des rentes alimentaires... ;
- l'un des conjoints était décédé au cours de l'année ou de l'année précédente.

Pour l'exercice d'imposition 2020, le public cible de la PDS a été encore élargi<sup>14</sup> :

- aux contribuables qui disposent d'un emprunt hypothécaire (bonus logement intégré, chèque habitat, bonus logement régional), sauf les multipropriétaires ;
- aux contribuables qui bénéficient d'une réduction d'impôt fédérale pour les primes d'une assurance-vie individuelle ;
- aux contribuables qui disposent d'autres biens immobiliers que leur habitation propre, non donnés en location ou donnés en location à des non-professionnels ;
- aux contribuables possédant un contrat d'assurance protection juridique.

Cette dernière extension du public cible a eu pour effet d'encore accroître sensiblement le nombre de contribuables recevant une proposition de déclaration simplifiée. Pour l'exercice d'imposition 2020, environ 3 920 000 contribuables ont reçu une PDS, ce qui correspond à 730 000 contribuables de plus qu'en 2019 et à 59 % de l'ensemble des contribuables, hors indépendants.

#### 2.4. PDS PAPIER ET PDS ÉLECTRONIQUE

La PDS existe en version papier ou en version électronique. La PDS électronique, que le contribuable peut consulter via le site internet MyMinfin, est identique à la PDS en version papier reçue par courrier postal. Il s'agit d'un document de six pages reprenant quelques informations générales, la liste des codes préremplis, une simulation du calcul de l'impôt et un formulaire de réponse.<sup>15</sup> Toutefois, depuis 2020, le contribuable qui se connecte sur MyMinfin pour consulter sa PDS accède directement à un

<sup>14</sup> Arrêté royal modifiant du 30 avril 2020 les articles 178 et 178/1 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992 en vue d'adapter certaines dispositions relatives à la dispense de l'obligation de déclaration à l'impôt des personnes physiques, *M.B.*, 11 mai 2020.

<sup>15</sup> Voy. annexe 1.

aperçu de ses données préremplies, à ses fiches fiscales et à l'aide au remplissage (wizard). L'aperçu des données est similaire à celui proposé aux contribuables qui introduisent leur déclaration d'impôt classique via Tax-on-web. Le contribuable peut ensuite, comme c'était déjà le cas les années précédentes, choisir entre consulter sa PDS en format PDF ou basculer vers sa déclaration d'impôt version Tax-on-web.

Jusqu'en 2018, le SPF Finances émettait la PDS en format papier excepté pour les contribuables qui avaient utilisé précédemment Tax-on-web. Depuis 2019, toutes les PDS sont émises en format électronique et peuvent être consultées sur MyMinfin. Le SPF Finances n'envoie une version papier qu'aux contribuables qui n'ont pas consulté leur PDS dans MyMinfin avant une certaine date (début juin) et qui n'ont pas employé Tax-on-web lors de l'exercice précédent.

La grande majorité des citoyens ne consultent toutefois pas encore leur PDS sur MyMinfin et continuent donc de recevoir une PDS papier.

Pour l'exercice d'imposition 2019, le SPF Finances a envoyé 2 602 888 PDS papier, tandis que 588 141 PDS ont été consultées en ligne. Le taux de correction des PDS papier est de 7,9 % et les corrections se déroulent majoritairement en ligne (67 %). Seuls 67 660 contribuables ont effectué une correction exclusivement papier (via le formulaire de réponse PDS ou de déclaration d'impôt). Pour les PDS électroniques, le taux de correction s'élève, quant à lui, à 27,4 %. Au total, 72 % des PDS corrigées l'ont été par voie électronique.<sup>16</sup>

**LA GRANDE MAJORITÉ DES  
CITOYENS UTILISE ENCORE  
LA PDS PAPIER**

Le SPF Finances tente d'inciter au maximum les contribuables à utiliser MyMinfin pour remplir leurs obligations fiscales, y compris ceux qui reçoivent une PDS papier. Pour l'exercice d'imposition 2020, il estimait à 1 200 000 le nombre de contribuables qui consulteront leur PDS par voie électronique.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Chiffres communiqués au Médiateur fédéral par le SPF Finances.

<sup>17</sup> <https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/111-conference-de-presse-declaration-2020.pdf>

Auparavant, les contribuables qui ne souhaitent plus recevoir de PDS pouvaient le demander. À l'exercice d'imposition 2020, le SPF Finances a supprimé cette possibilité et il a expliqué sa décision comme suit : « *Au regard de l'évolution considérable qu'a connue au cours des dernières années la proposition de déclaration simplifiée, cette faculté a perdu entièrement de sa pertinence. Le perfectionnement actuel de la proposition de déclaration simplifiée entraîne en effet qu'environ 90 % de ces propositions ne sont pas corrigées par les contribuables. Si une correction s'avère nécessaire, le contribuable peut toujours l'effectuer ou bien par le renvoi du formulaire de réponse de proposition de déclaration simplifiée ou bien directement via Tax-on-web. En outre, il est également loisible au contribuable concerné qui souhaiterait malgré tout remplir une déclaration classique, d'obtenir une déclaration papier ou de se connecter à Tax-on-web.* »<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Rapport au Roi de l'arrêté royal modifiant du 30 avril 2020 les articles 178 et 178/1 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992 en vue d'adapter certaines dispositions relatives à la dispense de l'obligation de déclaration à l'impôt des personnes physiques, *M.B.*, 11 mai 2020.



# 3. CONSTATS ET ANALYSE

---

## 3.1. INFORMATION AU CITOYEN

---

### 3.1.1. DONNÉES POTENTIELLEMENT MANQUANTES, INCOMPLÈTES OU INCORRECTES

#### 3.1.1.1. Constats

L'enquête s'appuie sur les plaintes reçues par le Médiateur fédéral. Les constats qui en découlent sont, par conséquent, principalement axés sur les avantages fiscaux que les citoyens peuvent perdre. Le SPF Finances commet également des erreurs en faveur des citoyens, comme l'octroi d'un code lié au handicap ou certains contribuables omettent de fournir des données que le SPF Finances invite expressément à compléter sur la PDS, mais ce n'est pas l'objet de l'enquête et celle-ci n'aborde donc pas tous les codes de la déclaration d'impôt sur le revenu des personnes physiques<sup>19</sup>. Les constats tirés du traitement des plaintes sont complétés par les informations obtenues lors des entretiens exploratoires, de l'enquête de terrain auprès des services locaux de taxation et des statistiques du SPF Finances.

Le choix du SPF Finances d'inclure ou non une donnée dans la PDS est déterminé par l'existence d'un flux de données automatisé suffisamment fiable. Pour certaines données, l'utilisation de ces flux fonctionne de manière optimale et ne pose que rarement de problèmes. C'est le cas, par exemple, de certains types de revenus (revenus de remplacement, pension...), de l'épargne-pension et des titres-services.

Pour d'autres flux, l'intégration des données s'avère parfois plus problématique. L'aperçu ci-dessous vise à donner une vue d'ensemble des données les plus récurrentes qui peuvent être manquantes, incomplètes ou incorrectes dans la PDS.

Le Médiateur fédéral établit une distinction entre :

- **les données manquantes.** Il s'agit de données qui ne sont pas préremplies dans la PDS car le SPF Finances n'en a pas connaissance ou parce qu'il n'existe pas de flux de données suffisamment fiable pour les utiliser ;

<sup>19</sup> Sur la PDS, le SPF Finances attire l'attention sur certains types de données manquantes (titulaire de plus d'un compte-titres, récupération du précompte mobilier retenu sur les dividendes...). Ces données ne donnent pas lieu à des plaintes auprès du Médiateur fédéral et ne sont donc pas abordées dans ce chapitre.

- **les données préremplies.** Il s'agit de données qui figurent dans la PDS, mais qui peuvent être incomplètes ou incorrectes, en fonction de la qualité de l'information à laquelle le SPF Finances a accès ;
- **les erreurs techniques.** Il s'agit de données dont le SPF Finances a connaissance, mais qui sont reprises de manière erronée dans la PDS (bugs informatiques, erreurs dans la transcription de données, ...). L'enquête n'a pas révélé de difficultés majeures pour ces erreurs techniques lors de l'exercice d'imposition 2019. L'administration a généralement opté pour une solution pragmatique en rectifiant les données des PDS avant l'établissement de l'avertissement-extrait de rôle et en fournissant des explications aux citoyens qui ont posé des questions à ce sujet. Le Médiateur fédéral estime dès lors qu'il n'y a pas matière à formuler de recommandations à ce sujet.<sup>20</sup>

#### 3.1.1.1.1. Données non préremplies sur la PDS

Certaines catégories de revenus ou de dépenses ne sont jamais préremplies dans la PDS. C'est le cas de la plupart des réductions d'impôt prévues par la loi fiscale dont le SPF Finances n'a pas connaissance et qui ne peuvent donc pas être préremplies dans la PDS.<sup>21</sup>

Les contribuables qui corrigent leur PDS pour ajouter ces données seront, en principe, ensuite exclus du public cible de la PDS. Lors de l'exercice d'imposition suivant, ils ne recevront donc plus une PDS, mais une déclaration d'impôt classique.

Si toutefois, l'administration n'a pas encore traité leurs corrections<sup>22</sup> avant la date ultime à laquelle les publics cibles de la PDS sont sélectionnés<sup>23</sup>, il est possible que certains contribuables reçoivent encore une PDS.

<sup>20</sup> Exemples d'erreurs techniques qui ont été constatées :

- des versements anticipés repris à tort ou des versements anticipés non repris dans certaines PDS ;
- le code administratif 1084 (assujetti ou non à la cotisation spéciale de sécurité sociale) rempli à tort. Un code administratif est un code à usage exclusif de l'administration, qui ne peut donc pas être rempli par le citoyen.

<sup>21</sup> La plupart de ces réductions d'impôt sont reprises à l'article 145 CIR 92. Citons par exemple, la réduction d'impôt pour les investissements économiseurs d'énergie, la réduction d'impôt pour l'isolation d'un toit, pour l'achat d'un véhicule électrique...

<sup>22</sup> Par correction, on entend ici correction de la PDS dans délai imparti (via le renvoi du formulaire papier, Tax-on-web ou par déclaration papier), ou la correction de l'avertissement-extrait de rôle suite à l'introduction d'une réclamation/demande de dégrèvement après l'établissement de l'impôt.

<sup>23</sup> Les données sur base desquelles est établie la PDS sont généralement arrêtées en fin février.

Par contre, si les contribuables n'ajoutent aucune donnée à leur PDS et s'ils remplissent les autres conditions, ils continueront à recevoir une PDS lors de l'exercice d'imposition suivant.

- **Prêt hypothécaire et primes d'assurance-vie individuelle<sup>24</sup>**

### Exemple de plainte

*Annette<sup>25</sup> contracte un emprunt hypothécaire en 2017. En 2018, elle reçoit une PDS pour la première fois. Elle pense que les dépenses liées à son emprunt hypothécaire y sont reprises et elle ne vérifie pas correctement sa PDS. En 2019, Annette reçoit de nouveau une PDS et, comme l'impôt à payer est similaire à l'année précédente, elle estime que tout est correct et ne réagit pas non plus. En février 2020, elle apprend que les données concernant les emprunts hypothécaires ne sont pas préremplies dans la PDS. Elle vérifie immédiatement le calcul de son impôt et constate qu'elle a perdu le bénéfice de cet avantage fiscal pendant deux ans.*

Les remboursements de prêts hypothécaires<sup>26</sup> et les primes de polices d'assurance-vie individuelles<sup>27</sup> peuvent donner droit à un avantage fiscal. Jusqu'à l'exercice d'imposition 2019, le contribuable qui avait déclaré ces dépenses et obtenu ces avantages fiscaux pour l'exercice d'imposition précédent ne recevait pas de PDS.

Selon les données reçues pour l'exercice d'imposition 2018, le SPF Finances a envoyé une PDS à 99 951 contribuables qui avaient reçu une fiche fiscale relative à leur emprunt hypothécaire. Environ la moitié de ces contribuables ont corrigé leur PDS et ont ensuite obtenu l'avantage fiscal. Parmi ceux qui n'ont pas corrigé leur PDS, il n'est pas possible de savoir combien auraient pu bénéficier de l'avantage fiscal et qui l'ont donc perdu.

<sup>24</sup> Article 145 CIR 92 sous-section 2octodécies - réduction pour habitation propre ; Article 145 CIR 92 sous-section 2bis - réduction pour épargne à long terme.

<sup>25</sup> Tous les prénoms dans ce rapport sont fictifs, mais les situations décrites sont issues des plaintes reçues par le Médiateur fédéral.

<sup>26</sup> En Région de Bruxelles-Capitale et en Région flamande, cet avantage fiscal a été supprimé pour les nouveaux prêts souscrits à partir respectivement du 1<sup>er</sup> janvier 2017 et du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>27</sup> Aucune taxe finale n'est due sur l'épargne à long terme si les primes d'assurance-vie versées n'ont jamais été déduites en tant que réduction d'impôt.

Par ailleurs, sur les 263 752 PDS corrigées via Tax-on-web pour l'exercice d'imposition 2019<sup>28</sup>, soit 72 % du total des PDS corrigées, l'emprunt hypothécaire avait été corrigé dans 31,9 % des cas et une prime d'assurance-vie avait été ajoutée dans 6,5 % des cas.

À partir de l'exercice d'imposition 2020, l'administration préremplit, dans la PDS, les données liées à une réduction d'impôt pour les emprunts hypothécaires conclus après 2005 concernant l'habitation propre du contribuable ainsi que celles liées aux primes d'assurance-vie individuelle, sauf si les données « ne sont pas en possession de l'administration de manière électronique ou si ces données ne sont pas susceptibles d'être traitées adéquatement en vue de permettre un établissement correct de la PDS. »<sup>29</sup>

Le SPF Finances n'est en effet pas en mesure d'assurer le préremplissage des données liées à un emprunt hypothécaire ou une assurance-vie individuelle dans certaines circonstances, pourtant courantes, comme un déménagement ou une modification de la situation matrimoniale du contribuable.<sup>30</sup>

Par ailleurs, les dépenses liées à un emprunt hypothécaire pour une autre habitation que l'habitation propre ou celles liées à un emprunt hypothécaire conclu avant 2005 pour l'habitation propre continuent d'exclure l'envoi d'une PDS.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Chiffres communiqués au Médiateur fédéral par le SPF Finances. Voy. le point 2.3 Evolution du public cible. Il n'est pas possible de tirer des statistiques à partir des PDS corrigées par voie papier (formulaire de réponse). Les chiffres analysés dans cette partie du rapport ne concernent donc que les PDS modifiées électroniquement qui représentent plus de 70 % de toutes les PDS modifiées. Certains contribuables ajoutent des données, d'autres suppriment ou modifient la valeur des données préremplies. Lorsqu'elle est pertinente, cette distinction est précisée dans les chiffres.

<sup>29</sup> Arrêté royal du 30 avril 2020 modifiant les articles 178 et 178/1 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992 en vue d'adapter certaines dispositions relatives à la dispense de l'obligation de déclaration à l'impôt des personnes physiques, *M.B.*, 11 mai 2020.

<sup>30</sup> Rapport au Roi de l'arrêté royal du 30 avril 2020 modifiant les articles 178 et 178/1 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992 en vue d'adapter certaines dispositions relatives à la dispense de l'obligation de déclaration à l'impôt des personnes physiques, *M.B.*, 11 mai 2020 :

« Il en est ainsi lorsque le SPF Finances ne dispose pas des données du contrat d'emprunt hypothécaire ou d'assurance-vie par voie électronique, notamment si celui-ci est conclu avec une banque ou une compagnie d'assurance étrangère. Il s'avère également impossible de procéder correctement au pré-remplissage des données liées aux emprunts hypothécaires et/ou aux assurances-vie individuelles dans des circonstances très diverses telles que par exemple :

- En cas de déménagement du contribuable lors de l'année précédant l'exercice d'imposition en question ;
- Lors d'une modification de la situation matrimoniale du contribuable (mariage, divorce...) l'année précédant l'exercice d'imposition en question ;
- Si le contribuable avait plusieurs biens immobiliers l'année précédant l'exercice d'imposition en question ;
- Si le contribuable a contracté un emprunt pour acquérir une habitation l'année précédant l'exercice d'imposition ; - En cas de contrat d'assurance-vie individuelle pour lequel le SPF Finances reçoit plusieurs attestations, etc.. »

<sup>31</sup> Article 145 CIR 92 sous-section 2bis - réduction pour épargne à long terme.

- **Rentes alimentaires<sup>32</sup>**

Sous certaines conditions, le paiement de rentes alimentaires est déductible fiscalement. Le SPF Finances ne dispose d'aucune information concernant le paiement des rentes alimentaires, il s'agit d'un motif d'exclusion pour une PDS. Les contribuables qui reçoivent une PDS et qui demandent la déduction de rentes alimentaires ne reçoivent donc plus de PDS l'année suivante. Pour l'exercice d'imposition 2019, 3,7 % des PDS corrigées via Tax-on-web comprenaient l'ajout de rentes alimentaires.

- **Frais de garde d'enfants<sup>33</sup>**

Les frais de garde des enfants jusqu'à douze ans donnent droit, sous certaines conditions, à un avantage fiscal. Les organismes qui offrent ce type de prise en charge sont très divers : crèches, garderies, organisateurs de stages extrascolaires, mouvements de jeunesse... Pour la déduction des frais de garde, le SPF Finances a établi un modèle d'attestation que les organismes peuvent remplir, mais il n'est pas obligatoire. Son utilisation dépend d'un organisme à l'autre. Il n'existe dès lors actuellement aucun échange automatique structuré d'informations entre ces organismes et le SPF Finances. La déduction de frais de garde constitue, par conséquent, également un motif d'exclusion de la PDS. Parmi les PDS corrigées via Tax-on-web pour l'exercice d'imposition 2019, 28 481 contribuables ont ajouté des frais de garde, soit 34 % des parents avec enfant(s) à charge.<sup>34</sup>

- **Autres dépenses manquantes qui ne donnent pas lieu à l'exclusion de la PDS**

- o **Cotisations syndicales**

Les cotisations syndicales versées par les chômeurs (et les prépensionnés) peuvent être déduites de l'allocation de chômage (ou de prépension) perçue.<sup>35</sup> Toutefois, aucune fiche fiscale n'est établie pour ces cotisations,

<sup>32</sup> Article 104 CIR 92.

<sup>33</sup> Article 145/35 CIR 92.

<sup>34</sup> Sur les 263 752 contribuables qui ont modifié leur PDS via Tax-on-web, 81 511 contribuables avaient au moins un enfant à charge. L'ajout de frais de garde d'enfants concerne donc 34 % (28 481) des parents ayant (au moins) un enfant à charge et qui ont demandé une modification de leur PDS.

<sup>35</sup> La base juridique est l'article 49 CIR 92. Les éventuelles primes syndicales versées au contribuable doivent dans ce cas être déclarées en tant que revenu professionnel. Ceux qui prouvent leurs frais professionnels réels peuvent également indiquer la contribution syndicale comme dépense. Circulaire n° Ci.RH.243/497.236 du 10.07.1998.

de sorte que le SPF Finances ne peut pas préremplir ces données dans les PDS. Il n'existe pas non plus de code spécifique pour les cotisations, de sorte qu'il ne constitue pas un motif d'exclusion pour recevoir une PDS l'année suivante.

Parmi les PDS corrigées via Tax-on-web pour l'exercice d'imposition 2019, 65 042 comprenaient des allocations de chômage. Au total, 17 266 contribuables ont modifié le montant prérempli de leurs allocations de chômage, soit 27 % des PDS comprenant des allocations de chômage après correction. Il n'est toutefois pas possible de déterminer les motifs de ces corrections (montant des allocations incorrect ou ajout de la prime syndicale).

### o Supplément de quotité exemptée d'impôt pour l'année du mariage ou de la cohabitation légale

Au cours de l'enquête, le Médiateur fédéral a également examiné plusieurs avantages fiscaux qui ne constituent pas une cause d'exclusion de la PDS et qui semblent moins connus des contribuables. Ces données ne sont jamais reprises sur la PDS. Les statistiques de l'exercice d'imposition 2019 démontrent toutefois que ces codes ont été modifiés par un certain nombre de contribuables. C'est notamment le cas du supplément de quotité exemptée d'impôt pour l'année du mariage ou de la cohabitation légale en faveur du contribuable dont les ressources nettes du conjoint ne dépassent pas 3 380 €.<sup>36</sup>

Le supplément de quotité exemptée d'impôt a été ajouté à 739 reprises dans les PDS corrigées via Tax-on-web pour l'exercice d'imposition 2019. Le chiffre peut paraître anecdotique, mais lorsqu'il est rapporté à l'ensemble des contribuables, le faible taux de correction est interpellant. Pour l'exercice d'imposition 2018, ce supplément était repris dans l'avertissement-extrait de rôle de 8 710 contribuables, tout type de déclarations confondues, soit environ 11 fois plus que dans les seules PDS. Or, pour l'exercice d'imposition 2019, la PDS représentait 42 % des contribuables.

---

<sup>36</sup> Montant pour l'exercice d'imposition 2020. Article 133, 2° CIR 92.

### o Forfait long déplacement

Le forfait pour long déplacement constitue un autre exemple de dépenses qui peuvent poser problème. Un contribuable dont le lieu de travail est éloigné d'au moins 75 kilomètres de son domicile et qui ne déduit pas ses frais professionnels réels a droit à un forfait supplémentaire pour long déplacement. Dans les PDS corrigées via Tax-on-web pour l'exercice d'imposition 2019, les contribuables ont ajouté ce code à 1 901 reprises. Pour l'exercice d'imposition 2018, il était repris dans l'avertissement-extrait de rôle de 12 229 contribuables, tout type de déclarations confondues, soit environ 6 fois plus que dans les seules PDS.

#### 3.1.1.1.2. Données préremplies dans la PDS

- Dons<sup>37</sup>

Le contribuable qui effectue un don à une organisation agréée peut bénéficier d'un avantage fiscal. L'organisation doit, en retour, fournir une attestation fiscale. Tous les dons ne sont pas connus du SPF Finances car la collecte et la transmission des données peuvent poser divers problèmes : l'identité et l'adresse du donateur peuvent être incomplètes, l'organisation agréée envoie trop tard au SPF Finances les données pour qu'elles puissent être reprises dans les PDS...

Selon les informations du SPF Finances, environ 20 % des fiches établies pour les dons ne peuvent pas être reliées à leur donateur. L'administration sensibilise régulièrement les organisations agréées afin d'améliorer la qualité de la transmission des données.

Dans les PDS corrigées via Tax-on-web pour l'exercice d'imposition 2019, 41 878 comprenaient après correction le code correspondant aux dons. Ils étaient 15 420 contribuables, soit 37 %, à avoir ajouté ou modifié ce code.

---

<sup>37</sup> Article 145/33, § 1, du CIR92.

- Exonération des frais de déplacement<sup>38</sup>

### Exemple de plainte

*Jean reçoit de son employeur une indemnité de 3 000 € pour ses déplacements domicile-travail. Il utilise sa voiture et le train et paie 1 600 € pour son abonnement annuel SNCB. Il peut déduire le montant de son abonnement, en plus de l'exonération de base de 410 €, ce qui fait un total de 2 010 € en frais de déplacement, le solde de 990 € est imposable. Sur la PDS de Jean, le code d'exonération des frais de déplacement mentionne 0 €, mais Jean ne le corrige pas. Dans son avertissement-extrait de rôle, seul le montant de base de 410 € a été déduit automatiquement. L'indemnité de déplacement de Jean a donc été imposée à hauteur de 2 590 € au lieu de 990 €.*

Si l'employeur accorde une indemnité de déplacement, le travailleur a droit sur cette indemnité, indépendamment de la manière dont il organise son trajet domicile-travail, à une exonération fiscale de base de 410 €. <sup>39</sup> En fonction du moyen de transport utilisé, l'exonération peut atteindre un montant plus élevé si le contribuable prouve ses frais de transports effectivement payés (par exemple, un abonnement pour les transports en commun). Cette donnée n'est pas toujours correctement préremplie dans la PDS. Parfois le code correspondant à l'exonération, le code 1255, mentionne un montant nul, parfois il reprend la totalité de l'indemnité de déplacement. Dans Tax-on-web, un wizard permet de calculer le montant correct de l'exonération auquel peut prétendre le contribuable. Lorsqu'aucun montant n'est rempli au code 1255, le montant minimal de 410 € est accordé automatiquement lors du calcul de l'impôt.

Dans les PDS corrigées via Tax-on-web pour l'exercice d'imposition 2019, 175 077 mentionnaient après correction le code correspondant à l'exonération des frais de déplacement, soit 66,3 %. Parmi ces PDS, ils étaient 32,7 % de contribuables à avoir ajouté ou modifié ce code 1255.

---

<sup>38</sup> L'exonération des frais de déplacement ne s'applique que lorsque le contribuable ne postule pas la déduction de ses frais professionnels réels. Article 38, § 1, 9° CIR 92.

<sup>39</sup> Exercice d'imposition 2020 - revenus de l'année 2019.

- **Handicap<sup>40</sup>**

Les contribuables qui présentent un handicap grave peuvent bénéficier d'un avantage fiscal sous forme de supplément de quotité exemptée d'impôt. En principe, l'octroi de cet avantage se déroule de manière automatique via l'échange d'informations avec la Banque Carrefour de la Sécurité sociale et les données sont préremplies dans la PDS. Il arrive cependant que des données de contribuables âgés ne soient pas enregistrées à la Banque-Carrefour et ne figurent donc pas sur la PDS.

- **Enfants et autres personnes à charge<sup>41</sup>**

- o **Enfants mineurs**

Un avantage fiscal est accordé aux parents avec enfants à charge. La seconde partie de l'enquête examine de manière approfondie les critères à partir desquels les enfants à charge sont préremplis dans la PDS et les problèmes qui peuvent en découler.<sup>42</sup>

Les chiffres de correction des PDS via Tax-on-web révèlent qu'un nombre important de contribuables modifient leurs données relatives aux enfants à charge.

Dans les PDS corrigées via Tax-on-web pour l'exercice d'imposition 2019, 81 511 comprenaient après correction le code correspondant aux enfants à charge (code 1030). Parmi ces PDS, 32 476 contribuables, soit 41 %, ont modifié les données préremplies pour ce code. Ils étaient 20 335 contribuables à avoir ajouté une valeur au code 1030, 6 314 à avoir supprimé ce code et 6 097 contribuables ont modifié le nombre d'enfants à charge.

Les données relatives à la charge d'enfant posent également problème en cas de coparenté fiscale : le codes 1034 (coparenté à charge) et le code 1036 (coparenté non à charge) ne sont jamais préremplis.<sup>43</sup> Parmi les PDS corrigées par Tax-on-web pour l'exercice d'imposition 2019, le code 1034 a été complété à 3 912 reprises et le code 1036 à 5 386 reprises.

<sup>40</sup> Article 135 CIR 92.

<sup>41</sup> Article 136, 1<sup>er</sup> CIR 92.

<sup>42</sup> Voy. le point 3.2. Attribution des enfants à charge.

<sup>43</sup> L'article 132bis CIR 92 prévoit le partage de l'avantage fiscal pour enfant à charge en cas d'hébergement égalitaire des enfants. Le domicile fiscal des enfants reste toutefois établi chez un seul des parents (coparenté à charge), qui rétrocède la moitié de l'avantage fiscal à l'autre parent (coparenté non à charge).

## o Enfants majeurs

### Exemple de plainte

*Carla reçoit une PDS depuis plusieurs années. L'impôt qu'elle paie varie fortement d'une année à l'autre, entre 1 500 € et 3 400 €. En février 2020, elle apprend que des problèmes peuvent se poser avec l'attribution des enfants à charge et vérifie ses dernières PDS. Elle a trois enfants, qui sont tous les trois repris comme enfants à charge dans ses PDS jusqu'à l'exercice d'imposition 2015. Mais pour 2016, un seul enfant est indiqué et, en 2017 et 2018, seulement deux. Les deux aînés de Carla, Nicolas et Jade, sont majeurs et ont travaillé comme étudiants pendant les vacances. En 2016, aucun des deux n'a été repris comme enfants à charge dans la PDS de Carla. Or, seul Nicolas a gagné plus de revenus que le maximum autorisé et ne pouvait plus être à charge de Carla. Jade n'a pas dépassé le maximum et devait figurer comme enfant à charge. Carla a donc perdu le bénéfice de l'avantage fiscal pour un de ses enfants cette année-là.*

Les enfants majeurs dont les revenus dépassent le montant maximum de ressources nettes autorisées ne sont plus considérés comme enfants à charge et ne sont donc pas repris dans la PDS. Les revenus provenant d'un contrat d'occupation étudiant ne sont, jusqu'à un certain seuil<sup>44</sup>, pas pris en compte dans le calcul des ressources nettes. Les fiches fiscales transmises par les employeurs au SPF Finances ne lui permettent toutefois pas d'identifier, de manière automatisée, les contrats d'occupation d'étudiant. Lorsqu'ils deviennent majeurs, certains enfants qui bénéficient de revenus provenant d'un contrat d'occupation étudiant ne sont donc pas repris dans la PDS comme enfants à charge (ni dans les données préremplies sur Tax-on-web) alors qu'ils remplissent toujours les conditions pour être à charge.<sup>45</sup>

## o Ascendants et autres personnes à charge

<sup>44</sup> Ce montant s'élève à 2 780 € pour l'exercice d'imposition 2020.

<sup>45</sup> Article 143, 7°, CIR 92. Le montant maximum des ressources nettes pour être considéré fiscalement à charge est de 3 330 € (= 6 942,50 € brut) lorsque les parents sont imposés ensemble et de 4 810 € (= 8 792,50 € brut) lorsque les parents sont imposés en tant qu'isolés. Ce montant est porté à 6 110 € (= 10 417,50 € brut) lorsque l'enfant est considéré au niveau fiscal comme enfant avec un handicap.

Sous certaines conditions, un contribuable peut prendre à charge ses parents ou des collatéraux jusqu'au deuxième degré avec lesquels il réside.<sup>46</sup> Les revenus des personnes à charge ne peuvent pas dépasser un certain plafond de ressources nettes.<sup>47</sup> Le SPF Finances préremplit les codes si la condition de ressources nettes est satisfaite et si la personne à charge n'est pas la personne référence du ménage au Registre national.<sup>48</sup>

Dans les PDS corrigées via Tax-on-web pour l'exercice d'imposition 2019, 10 275 comprenaient après correction les codes qui correspondent aux ascendants et autres personnes à charge. Parmi ces PDS, 5 628 contribuables ont apporté une modification à ces codes, soit 55 %.

### 3.1.1.1.3. Information du citoyen sur d'éventuelles données manquantes, incorrectes ou incomplètes

L'enquête visait à analyser l'information communiquée au citoyen pour l'exercice d'imposition 2019 concernant les données susceptibles de devoir être complétées ou corrigées sur la PDS.

Le Médiateur fédéral a examiné les trois principaux canaux de communication qu'utilise le SPF Finances avec les citoyens pour la PDS :

- la PDS et le formulaire de réponse qui l'accompagne;
- le site internet du SPF Finances ;
- la conférence de presse annuelle du ministre des Finances.

#### • Information sur la PDS

Sur la première page de la PDS, le SPF Finances donne aux citoyens ces conseils :

Vérifiez attentivement vos données à la page 3 de ce courrier !



#### Vos données sont correctes et complètes ?

**Vous ne devez rien faire.** Vous recevrez, d'ici la fin de l'année<sup>1</sup>, votre avertissement-extrait de rôle avec le calcul définitif de vos impôts sur la base des données de cette proposition.



#### Vos données sont incorrectes ou incomplètes ?

**Vous devez nous en informer.** Nous examinerons vos nouvelles données et vous enverrons, avant la fin de l'année<sup>1</sup>, un avertissement-extrait de rôle avec le calcul définitif de vos impôts.

<sup>46</sup> Article 136, 2°, 3° CIR 92.

<sup>47</sup> Certains revenus ne sont pas pris en compte pour le calcul de ces ressources nettes. Les pensions, rentes et allocations versées à des personnes âgées de plus de 65 ans sont par exemple exonérées à hauteur de 26 840 € (exercice d'imposition 2020).

<sup>48</sup> L'utilisation du critère de personne de référence du Registre national pour le préremplissage des enfants à charge fait l'objet de la deuxième partie du rapport. Voy. le point 3.2. Attribution des enfants à charge.

La deuxième page de la PDS reprend les informations suivantes :

#### Quelles modifications devez-vous communiquer ?

- Si vous, votre époux(se) ou partenaire cohabitant légal ou l'un de vos enfants mineurs non émancipés étiez en 2018 titulaire de plus d'un **compte-titres**.
- Si vous, votre époux(se) ou partenaire cohabitant légal ou l'un de vos enfants mineurs non émancipés étiez en 2018 bénéficiaire de **dividendes** sur lesquels le précompte mobilier a été retenu, et qui sont (pour maximum 640 euros) exonérés de l'impôt des personnes physiques.
- Quelques exemples de données **incomplètes ou inexactes** :
  - Le nombre d'enfants à charge n'est pas correct.
  - Vous avez réalisé des dépenses déductibles ou donnant droit à une réduction d'impôt.
  - Vous avez perçu d'autres revenus que ceux mentionnés à la page 3 de ce courrier.
  - Vous possédez des biens immobiliers autres que votre propre habitation.

Des exemples de données incomplètes ou inexactes sont répétés sur le formulaire de réponse :

#### Quand devez-vous utiliser ce formulaire ?

- ✓ Si vous, votre époux(se) ou partenaire cohabitant légal ou l'un de vos enfants mineurs non émancipés étiez en 2018 titulaire de plus d'un **compte-titres**.
- ✓ Si vous, votre époux(se) ou partenaire cohabitant légal ou l'un de vos enfants mineurs non émancipés étiez en 2018 bénéficiaire de **dividendes** sur lesquels le précompte mobilier a été retenu, et qui sont (pour maximum 640 euros) exonérés de l'impôt des personnes physiques.
- ✓ Si les données reprises en page 3 de cette proposition de déclaration simplifiée sont **inexactes ou incomplètes**.  
Quelques exemples :
  - Le nombre d'enfants à charge n'est pas correct.
  - Vous avez réalisé des dépenses déductibles ou donnant droit à une réduction d'impôt.
  - Vous avez perçu d'autres revenus que ceux mentionnés à la page 3 de ce courrier.
  - Vous possédez des biens immobiliers autres que votre propre habitation.

Le formulaire de réponse de la PDS de l'exercice d'imposition 2019 reprend, par ailleurs, explicitement deux nouveaux codes :

- le code 1072 pour les titulaires de plus d'un compte-titres ;
- le code 1437 pour la récupération de précompte mobilier retenu sur les dividendes.

Le contribuable qui a rempli, en 2019, le code 1437, n'a pas reçu de PDS en 2020. Le code 1072 ne constitue pas, quant à lui, un motif d'exclusion du public cible de la PDS.

## • Information sur le site internet

Le site du SPF Finances consacre une FAQ sur la proposition de déclaration simplifiée.<sup>49</sup> Les citoyens y sont informés de ce qu'est une PDS, de quelles catégories de personnes la reçoivent et de ce qu'ils doivent faire (comment la modifier, que faire en cas de perte de la PDS ou que faire lorsque la PDS n'est pas encore arrivée) :

### ▼ J'ai reçu une proposition de déclaration simplifiée. Que dois-je faire ?

Vérifiez attentivement si vos données sont correctes et complètes.

**Vos données sont correctes et complètes ?** Vous ne devez rien faire.

Vous recevrez votre avertissement-extrait de rôle (note de calcul) avec le calcul de votre impôt sur la base des données de cette proposition.

**Vos données sont incorrectes ou incomplètes ?** Vous devez les compléter et/ou les corriger :

### ▼ Mes enfants à charge ne sont pas repris dans ma proposition de déclaration simplifiée, ou le nombre de mes enfants à charge n'est pas correct. Que dois-je faire ?

Les données concernant vos enfants à charge sont incorrectes ou incomplètes ? Vous devez les compléter et/ou les corriger :

- > soit en ligne, via [Tax-on-web](#) : vous avez jusqu'au \_\_\_\_\_.
- > soit via le formulaire papier (si vous avez reçu votre proposition par la poste) : le formulaire doit nous parvenir pour le \_\_\_\_\_.

Si vous avez un ou plusieurs [enfants à charge](#), vous pouvez bénéficier d'un avantage fiscal.

## • Information lors de la conférence de presse

Chaque année, généralement début mai, le ministre des Finances et le SPF Finances tiennent ensemble une conférence de presse à l'occasion de l'ouverture officielle de la période de remplissage des déclarations d'impôt.<sup>50</sup> Les informations qui y sont communiquées sont ensuite largement diffusées par les médias. Lors de la conférence de presse du 2 mai 2019, les « conseils et astuces » suivants ont été donnés pour la PDS :

### TRUCS ET ASTUCES POUR LA DÉCLARATION

#### Proposition de déclaration simplifiée

- Vérifier attentivement les données.
- Données correctes et complètes ? Le contribuable ne doit rien faire. Il recevra automatiquement son avertissement-extrait de rôle.

<sup>49</sup> [https://finances.belgium.be/fr/particuliers/declaration\\_impot/declaration/proposition-de-declaration-simplifiee](https://finances.belgium.be/fr/particuliers/declaration_impot/declaration/proposition-de-declaration-simplifiee).

<sup>50</sup> <https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/111-conference-de-presse-declaration-2019.pdf>.

### 3.1.1.2. ANALYSE

Dans le plan de management intégré 2012-2017 du SPF Finances, l'Administration générale de la Fiscalité avait pour première ambition stratégique d'augmenter l'efficacité par le biais d'une déclaration à l'impôt des personnes physiques dans laquelle un maximum de données sont préremplies et pour laquelle le moins de corrections doivent être effectuées, tant par les citoyens que par l'administration.

L'administration s'efforce d'obtenir le taux de correction le plus bas possible pour la PDS. C'est là en effet que réside en principe la valeur ajoutée principale de la PDS, tant pour le citoyen que pour l'administration. Lorsque le citoyen ne doit plus réagir, la simplification administrative est totale. Il en va de même pour l'administration lorsque l'enrôlement peut se dérouler de manière complètement automatique.<sup>51</sup>

Cette ambition de simplification et d'efficacité doit toutefois satisfaire à la première mission de l'administration fiscale qui consiste à lever le juste impôt. Il est donc crucial de s'assurer que les données manquantes, incomplètes ou incorrectes puissent être repérées aisément par les contribuables.

Sur la PDS, à l'exception du nombre d'enfants à charge préremplis pouvant être incorrect et des nouveaux codes 1072 (plusieurs comptes de titres) et 1437 (précompte mobilier sur les dividendes), le SPF Finances ne fournit pas d'exemples concrets de données susceptibles d'être manquantes, incorrectes ou incomplètes, telles que celles évoquées ci-dessus.<sup>52</sup> Les autres informations reprises sur le site internet ou dans la communication

générale du SPF Finances ne mettent pas non plus l'accent sur le sujet et ne donnent pas davantage de détails. Ce n'est que lors de la conférence de presse 2020, à l'occasion de l'ouverture de la

période de remplissage des déclarations, que le SPF Finances a, pour la

## **LES DONNÉES MANQUANTES, INCORRECTES OU INCOMPLÈTES CONCERNENT SOUVENT LES AVANTAGES FISCAUX LES PLUS COURANTS**

<sup>51</sup> SPF Finances, plan de management intégré, 2012-2017.

<sup>52</sup> Voy. les points 3.1.1.1.1 Données non préremplies dans la PDS et 3.1.1.1.2. Données préremplies dans la PDS.

première fois, donné plus d'informations sur les raisons pour lesquelles les PDS sont parfois incomplètes. Il a fourni un certain nombre d'exemples de données à vérifier.<sup>53</sup>

Selon l'enquête de terrain du Médiateur fédéral et les données statistiques communiquées par le SPF Finances, le nombre de codes qui donnent droit à des avantages fiscaux et qui sont fréquemment manquants, incorrects ou incomplets dans la PDS est relativement limité.

Ces codes correspondent, pour la plupart, aux codes les plus fréquemment repris dans l'avertissement-extrait de rôle, toutes catégories de déclarations d'impôt confondues :

### Graphique 2 – Les 10 avantages fiscaux les plus courants lors de l'exercice d'imposition 2018

Avantage fiscal	Code sur la déclaration	Nombre de contribuables concernés
Exonération frais de déplacement domicile-travail	1255	2 707 037
Épargne-pension	1361	2 530 069
Enfant à charge	1030	1 507 287
Bonus logement régional (2005 -2015)	3370	1 370 786
Dons	1394	879 266
Titres-services	1364	784 786
Handicap du contribuable	1038	776 733
Frais de garde d'enfants	1394	562 292
Primes d'assurance-vie	1353	540 493
Réduction régionale pour épargne logement (1989-2015)	3355	498 956

Source : SPF Finances, avertissements-extraits de rôle de l'exercice d'imposition 2018.

De manière générale, deux facteurs principaux affectent l'exactitude et l'exhaustivité de la PDS :

<sup>53</sup> SPF Finances, conférence de presse Déclaration IPP 2020, 5 mai 2020, p. 46 :

« Important de bien vérifier :

– Que les données mentionnées sont correctes et que rien ne manque

– Par exemple : nombre d'enfants à charge, libéralités, frais de garde d'enfant, emprunt hypothécaire, revenus mobiliers, dividendes, comptes-titres... »

- l'absence d'un flux de données automatisé ou d'un flux de données suffisamment fiable (données non préremplies). C'est le cas, par exemple, des frais de garde, des rentes alimentaires, des cotisations syndicales...
- des flux de données qui ne fonctionnent pas de manière optimale (données préremplies). C'est le cas, par exemple, des fiches fiscales incomplètes ou tardives pour les dons, du manque de clarté sur l'interprétation de l'exonération de l'indemnité versée par l'employeur pour les trajets domicile-travail, des problèmes de téléchargement de certaines attestations de handicap dans la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale, des données du Registre national utilisées par l'administration pour l'attribution des enfants à charge<sup>54</sup>, des difficultés d'identifier les contrats d'occupation étudiant pour les enfants majeurs...

Le SPF Finances prend, d'année en année, des mesures ciblées dans le but d'améliorer la qualité et la quantité des flux de données à sa disposition.

Pour les dons, par exemple, il a contacté 1 557 associations en janvier 2020 afin de les encourager à communiquer des données complètes dans les fiches fiscales. Il a également ajouté un wizard dans Tax-on-web afin que les contribuables puissent eux-mêmes compléter les données sur les dons qui n'étaient repris.

Malgré les efforts, certaines données s'avèrent néanmoins encore incomplètes ou incorrectes dans la PDS. Il importe que le SPF Finances se montre transparent à ce sujet afin que le citoyen puisse avoir conscience qu'il ne peut pas se contenter de présumer que sa PDS est complète et correcte, mais qu'il doit vérifier soigneusement si les données correspondent bien à sa situation fiscale.

Il n'est pas évident de concrétiser ce besoin de transparence car il risque d'entrer en conflit avec l'objectif de simplification, lui-même freiné par la complexité de la réglementation fiscale. Bien que plus de 40 % des contribuables ne doivent remplir que maximum 10 codes de leur déclaration et environ 30 % entre 11 et 20 codes<sup>55</sup>, chaque situation fiscale est potentiellement différente. Avec l'extension systématique des publics

<sup>54</sup> Voy. le point 3.2. Attribution des enfants à charge.

<sup>55</sup> SPF Finances, conférence de presse Déclaration IPP 2020, 5 mai 2020, p. 17.

cibles, des citoyens dont la situation fiscale est plus complexe reçoivent désormais une PDS. C'est le cas, par exemple, des contribuables qui ont contracté un emprunt hypothécaire. Dans de nombreuses situations (déménagement, mariage, attestations multiples...), le SPF Finances ne peut pas préremplir les informations correctement.

## LA COMPLEXITÉ DE LA RÉGLEMENTATION FISCALE EST UN OBSTACLE MAJEUR À LA SIMPLIFICATION ET LA TRANSPARENCE

Le SPF Finances souligne que, pour des raisons techniques, il est impossible d'augmenter le nombre de pages (6) de la PDS et qu'il faut donc choisir les informations qui doivent y être mentionnées.<sup>56</sup> De même, l'ajout d'un aperçu de tous les codes de la déclaration dans la PDS est techniquement impossible et n'est pas souhaitable.<sup>57</sup>

L'enquête démontre que l'information sur la PDS est particulièrement limitée et est rédigée de manière très générale (« Vous avez réalisé des dépenses déductibles ou donnant droit à une réduction d'impôt »<sup>58</sup>).

Le Médiateur fédéral considère, par conséquent, qu'il est nécessaire que le SPF Finances attire l'attention du citoyen et lui communique des informations ciblées sur les données susceptibles d'être manquantes, incomplètes ou incorrectes. Afin de donner au citoyen davantage de repères sur ce qu'il doit vérifier, le SPF Finances pourrait publier, chaque année, une liste actualisée des données les plus couramment modifiées dans la PDS, éventuellement de pair avec les codes les plus courants donnant droit à un avantage fiscal.

Outre la nécessité d'être plus transparent sur les éventuelles données incorrectes et incomplètes, il convient également d'accorder une attention

<sup>56</sup> Pour l'exercice d'imposition 2019, l'administration a choisi de mentionner explicitement deux codes sur le formulaire de réponse de la PDS : le code 1072 pour ceux qui ont plus d'un compte-titres et le code 1437 pour la récupération de la retenue à la source sur les dividendes. Le choix de ces codes s'explique par le fait qu'il s'agissait de nouveaux codes de la déclaration.

<sup>57</sup> Pour l'exercice d'imposition 2020 (selon la région), il y a plus de 800 codes qui peuvent être complétés dans la déclaration.

<sup>58</sup> La distinction entre une déduction fiscale et une réduction d'impôt n'est pas nécessairement évidente pour le citoyen. Pour la déduction fiscale, un certain montant est déduit des revenus imposables (par exemple, une rente alimentaire), ce qui a pour effet de réduire le revenu imposable et donc aussi les impôts à payer sur ces revenus. Dans le cas d'une réduction d'impôt, un montant est déduit de l'impôt à payer. Cet impôt à payer est d'abord calculé à partir des revenus imposables, puis ce montant est réduit (par exemple, l'épargne-pension).

suffisante à la manière dont les différents groupes cibles (PDS papier ou électronique) sont abordés.

## LES CITOYENS ONT BESOIN D'ASSEZ

### DE REPÈRES POUR VÉRIFIER

### CORRECTEMENT LEUR PDS

Dans ce cadre, l'enquête a fait apparaître des statistiques interpellantes. En 2019, 81 % des destinataires d'une PDS l'ont consultée en format papier. Seuls 7,9 % (206 408) d'entre eux ont apporté une correction à leur PDS. La plupart ont introduit leur correction par voie électronique (67 %) : via Tax-on-web citoyen (21 %), Tax-on-web mandataire (18 %) ou Tax-on-web fonctionnaire (27 %). Cela signifie que plus d'un contribuable sur quatre qui a reçu une PDS papier et qui l'a corrigée a fait appel à un collaborateur du SPF Finances. Quant aux 588 141 (19 %) contribuables ayant consulté leur PDS par voie électronique, 27,4 % d'entre eux (161 063) ont apporté une correction à leur PDS.

Le SPF Finances attribue l'importante différence de taux de correction entre les contribuables qui privilégient encore le format papier (7,9 %) et ceux qui utilisent la PDS électronique (27,4 %) principalement au fait que le public de la PDS papier réunit majoritairement deux groupes au profil fiscal très simple (voir graphique 3) :

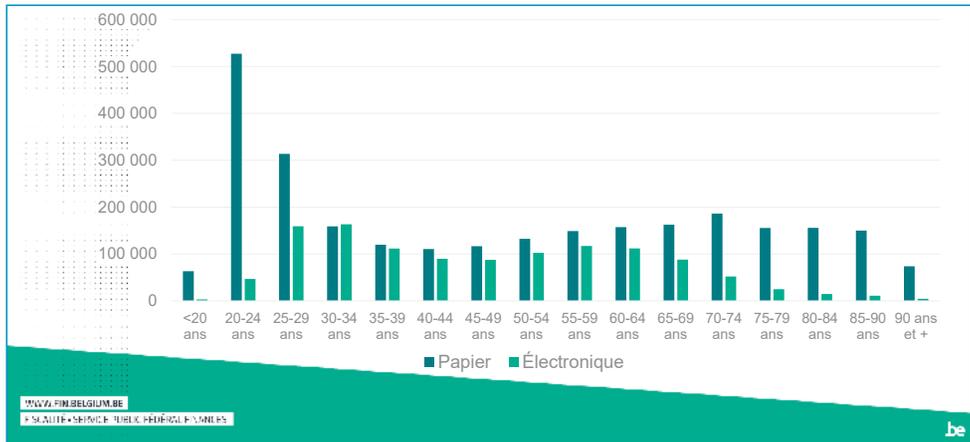
- les contribuables les plus jeunes (moins de 25 ans) : beaucoup sont étudiants, ne perçoivent (quasi) aucun revenu professionnel et ne doivent donc pas payer d'impôts ;
- les contribuables les plus âgés (plus de 70 ans) qui disposent généralement de revenus stables (pension) et sont moins susceptibles de bénéficier de certains avantages fiscaux (enfants à charge, frais de garde, déduction d'emprunt hypothécaire...).

Le SPF Finances considère donc que l'importante différence de taux de correction entre la PDS papier et la PDS électronique n'implique pas nécessairement que les contribuables qui utilisent la PDS papier font moins valoir leurs droits en ne corrigeant pas les données préremplies.

Les chiffres démontrent que la plupart des contribuables qui utilisent la PDS électronique se situent entre 25 ans et 70 ans. Ces contribuables sont plus susceptibles de bénéficier de différents avantages fiscaux et de

présenter une situation fiscale complexe. Pour eux, la PDS présente par conséquent un taux d'erreur plus significatif.

**Graphique 3 – Répartition des PDS papier et PDS électroniques par catégorie d'âge pour l'exercice d'imposition 2020**



Source : SPF Finances

Le SPF Finances encourage les citoyens à utiliser autant que possible MyMinfin pour vérifier leur PDS. Pour autant qu'ils y aient effectivement accès et qu'ils sachent comment s'en servir, les citoyens trouveront sur MyMinfin un accès direct à Tax-on-web avec explications et aide nécessaires (wizard...) pour les données qu'ils souhaiteraient compléter ou corriger.

Cependant, ceux qui n'ont pas accès à MyMinfin ou qui ne disposent pas des compétences numériques pour utiliser l'application continueront probablement, dans la plupart des cas, à s'en tenir à la PDS papier. Ils resteront donc davantage tributaires d'un contact téléphonique ou physique avec un collaborateur du SPF Finances s'ils ont besoin d'informations complémentaires.<sup>59</sup> Comme développé plus loin dans cette enquête, l'accès aux permanences physiques pour le contribuable qui reçoit une PDS n'est pas communiqué explicitement et n'est pas encouragé par le SPF Finances. La question est donc de savoir si des efforts supplémentaires ne devraient

<sup>59</sup> Selon une enquête commandée par la Ligue des familles en 2016, jusqu'à 40 % des familles ne seraient pas capables d'introduire leur déclaration d'impôt en ligne. Ligue des familles, *Le numérique cause d'un nouvel analphabétisme?*, septembre 2016, p. 5.

pas être réalisés pour atteindre ce public afin de l'informer et d'éventuellement le guider dans cette transition numérique.

### 3.1.1.3. Recommandations au SPF Finances

RO 20/01 : sur la PDS, informer le citoyen de manière ciblée à propos des données manquantes, incomplètes ou incorrectes les plus courantes (par exemple, par le biais d'une liste de contrôle).

RO 20/02 : via les différents canaux du SPF Finances, fournir des informations détaillées sur les données qui peuvent être manquantes, incomplètes ou incorrectes dans la PDS.

## 3.1.2. AIDE À LA VÉRIFICATION

### 3.1.2.1. Constats

Le Médiateur fédéral a cherché à examiner :

- comment le SPF Finances informe le citoyen de la manière dont il peut corriger sa PDS ;
- dans quelle mesure il lui offre une aide à la vérification et à la correction de sa PDS durant la période de remplissage ;
- et comment il communique à ce propos.

#### 3.1.2.1.1. Information au citoyen

De manière générale, le SPF Finances concentre sa communication sur les délais et les modalités de correction de la PDS, mais pas sur la possibilité pour le citoyen de recevoir une aide à la vérification et à la correction pendant la période de remplissage des déclarations d'impôt.

- **Sur la proposition de déclaration simplifiée**

En 2019, la première page de la PDS mentionne le numéro de téléphone du Contact center et oriente vers le site internet « *Consultez votre dossier en ligne sur [www.mymifin.be](http://www.mymifin.be).* »

La PDS précise que les données incorrectes ou incomplètes peuvent être communiquées comme suit :



**Comment devez-vous communiquer ces modifications de données ?**

- via [MyMinfin.be](https://myminfin.be), au plus tard le **11 juillet 2019** ou
- via le formulaire de réponse ci-joint. Renvoyez ce formulaire **au plus tard le 28 juin 2019**.



**Exception : dans quels cas devez-vous quand même introduire une déclaration ?**

Lorsque vous vous trouvez dans une des situations reprises dans le cadre "Exception" au verso, cette proposition de déclaration simplifiée n'est pas valable et vous devez introduire une déclaration.<sup>2</sup>

Pour les contribuables qui relèvent d'une des exceptions<sup>60</sup>, la deuxième page de la PDS indique les possibilités suivantes :

**Si l'une de ces situations est d'application, cette proposition de déclaration simplifiée n'est pas valable et vous devez donc introduire une déclaration.**

Vous pouvez introduire votre déclaration :

- ✓ *par voie électronique ([MyMinfin.be](https://myminfin.be)) avant le 11 juillet 2019*
- ✓ *via le formulaire papier, à demander à votre bureau de taxation et à renvoyer avant le 28 juin 2019*
- ✓ *en vous rendant à votre bureau de taxation et en y faisant compléter une déclaration avant le 28 juin 2019*

• **Sur le site internet**

Sur le site internet, les informations figurant sur la page consacrée à la PDS sont similaires à celles qui figurent sur la PDS même :

**Vos données sont correctes et complètes ?** Vous ne devez rien faire.

Vous recevrez votre avertissement-extrait de rôle (note de calcul) avec le calcul de votre impôt sur la base des données de cette proposition.

**Vos données sont incorrectes ou incomplètes ?** Vous devez les compléter et/ou les corriger :

- > Soit en ligne, via [MyMinfin \(Tax-on-web\)](https://myminfin.be) : vous avez jusqu'au **16 juillet 2020**.  
[Comment modifier ma proposition de déclaration simplifiée dans MyMinfin \(Tax-on-web\) ? \(PDF, 488.51 Ko\)](#)
- > Soit via le formulaire papier (si vous avez reçu votre proposition par la poste) : le formulaire doit nous parvenir pour le **30 juin 2020**.
- > Si vous passez par un [mandataire \(comptable...\)](#), celui-ci a jusqu'au **16 juillet 2020** pour modifier votre proposition via [MyMinfin \(Tax-on-web\)](https://myminfin.be).

La rubrique « *Rentrer la déclaration 2019* » sur la page consacrée à la déclaration d'impôt comprend les informations suivantes :

<sup>60</sup> Voy. le point 3.1.3. Motifs d'exclusion du public cible.

## Rentrer la déclaration 2019

· Comment et quand rentrer la déclaration ?

Vous rentrez vous-même votre déclaration :

- o via [papier](#) : votre déclaration doit nous parvenir pour le 28 juin 2019.
- o via [Tax-on-web](#) : vous avez jusqu'au 15 juillet 2019.

Vous recevez une proposition de déclaration simplifiée.

- o D'accord avec votre proposition ? Vous ne devez rien faire.
- o Pas d'accord et modification via le formulaire de réponse papier : le formulaire doit nous parvenir pour le 28 juin 2019.
- o Pas d'accord et modification via Tax-on-web : vous avez jusqu'au 15 juillet 2019.
- o Si vous passez par un [mandataire \(comptable...\)](#), celui-ci a jusqu'au 15 juillet 2019 pour modifier votre proposition via Tax-on-web.

Vous faites remplir votre déclaration lors d'une de nos [séances](#).

- o Séances organisées du 2 mai au 28 juin 2019.
- o Attention : l'aide n'est plus possible après le 28 juin !

Vous faites remplir votre déclaration par un mandataire (comptable...).

- o Votre mandataire peut rentrer votre déclaration via Tax-on-web jusqu'au 12 novembre 2019.
- o Attention : si vous faites modifier votre proposition de déclaration simplifiée via un [mandataire \(comptable...\)](#), celui-ci a jusqu'au 15 juillet 2019 (via Tax-on-web).

### • Instructions aux collaborateurs

Le SPF Finances a établi un vade-mecum à l'attention de ses collaborateurs afin de gérer l'organisation de la période de remplissage des déclarations. Les directives sont très claires : chaque visiteur doit être aidé. Il n'y pas d'autres instructions internes qui précisent plus particulièrement comment aider le citoyen qui a reçu une PDS et qui se présente lors d'une permanence fiscale ou qui prend contact par téléphone. Comme développé ci-après, les sessions de remplissage ont été supprimées pour la période de déclaration 2020 et une alternative a été proposée à ceux qui ont besoin d'une aide pour compléter leur déclaration.

### 3.1.2.1.2. En pratique

- **Le Contact center**

Le SPF Finances ne tient aucune statistique sur le nombre de questions reçues par le Contact center au sujet de la PDS. Les questions sont très diverses : des citoyens appellent car ils ont du mal à concevoir qu'ils ne doivent rien faire s'ils sont d'accord avec la proposition, d'autres ne veulent plus recevoir de PDS mais une déclaration d'impôt classique parce qu'ils y sont habitués, d'autres encore ont des questions sur les codes manquants, incorrects et incomplets...

Les collaborateurs du Contact center répondent aux questions en se référant aux informations disponibles sur le site du SPF Finances et au vademecum qu'ils complètent au fur et à mesure. Si nécessaire, ils orientent les citoyens vers leur bureau local de taxation.

- **Les services locaux**

Le SPF Finances fournit, en principe, une aide au remplissage des déclarations dans les 11 Infocentres du pays et sur tous les sites dans lesquels sont présents des bureaux de taxation. Des séances d'aide au remplissage sont également organisées dans les communes et dans certains centres commerciaux.

Tout citoyen qui se présente avec une PDS pendant la période de remplissage reçoit, en principe, une aide du SPF Finances. En général, l'aide est fournie comme suit :

- présélection. Pour assurer un service plus rapide et pour que les séances de remplissage se déroulent de manière efficiente, certains services tentent de repérer directement les contribuables qui se présentent avec une PDS et vérifient s'ils ont réellement besoin d'une aide.<sup>61</sup> Quelques questions ciblées sont généralement posées concernant la situation fiscale. Ils demandent, par exemple, si les citoyens ont des enfants à charge, s'ils disposent d'un emprunt hypothécaire ou d'une assurance-vie, s'ils versent des dons ou des rentes

---

<sup>61</sup> Les pratiques divergent selon les bureaux. Certains tentent de repérer les citoyens avec une PDS dans la file d'attente (via l'enveloppe blanche de la PDS qui se démarque de l'enveloppe brune de la déclaration d'impôt classique). D'autres bureaux organisent une première file pour obtenir un ticket et présélectionnent les citoyens avec une PDS dans cette file.

- alimentaires. Si aucune modification n'est à effectuer sur leur PDS, les contribuables sont invités à quitter la file d'attente. S'ils veulent apporter une modification à leur PDS et demandent un rendez-vous, ils peuvent alors rencontrer un collaborateur du SPF Finances.
- aide à la vérification et à la correction. Les contribuables qui se présentent avec une PDS et qui ont fait la file ou obtenu un rendez-vous sont traités de la même manière que ceux qui se présentent avec une déclaration d'impôt classique. Le collaborateur du SPF Finances fait généralement le point sur la situation fiscale (éventuellement sur la base de la situation fiscale de l'année précédente) en posant des questions ciblées et en parcourant les codes les plus fréquemment modifiés de la PDS. Si une modification doit être effectuée, la déclaration est introduite via Tax-on-web fonctionnaire.

En raison de la crise liée au coronavirus, toutes les sessions de remplissage pour l'exercice d'imposition 2020 ont été annulées. Un système alternatif a été développé à bref délai pour aider, par téléphone, les contribuables qui doivent remplir leur déclaration. Les contribuables qui ont reçu une PDS n'ont pas pu solliciter cette aide (le numéro de téléphone pour prendre rendez-vous n'était pas mentionné sur les PDS), mais ils ont été invités à contacter par téléphone le centre Particuliers compétent du SPF Finances pour toute question ou information. Si le collaborateur estime que la situation fiscale est trop complexe ou que le contribuable n'est pas en mesure d'effectuer lui-même les corrections à sa PDS, il peut fixer un rendez-vous pour modifier sa PDS via Tax-on-web fonctionnaire. Le site internet du SPF Finances, quant à lui, indique à l'attention des contribuables qui ont reçu une PDS qu'il n'est pas nécessaire de prendre rendez-vous, mais qu'il suffit de vérifier attentivement la proposition.

Par rapport à l'année 2019, le nombre d'appels traités par les centres Particuliers a augmenté, en 2020, de 380 %<sup>62</sup>.

### 3.1.2.1.3. Analyse

Dans sa communication, le SPF Finances met fortement l'accent sur la prestation de services automatisée et la possibilité pour les citoyens

<sup>62</sup> Selon les chiffres du SPF Finances, en mai et juin 2019, les centres Particuliers ont traité 58 812 appels pour le remplissage des déclarations d'impôt. En mai et juin 2020, ils ont traité 225 306 appels.

d'effectuer eux-mêmes les adaptations nécessaires via MyMinfin, en concordance avec l'ambition de son contrat d'administration 2019-2021.<sup>63</sup>

Il affiche également l'ambition « dans un monde de plus en plus numérisé, d'être et de rester accessible pour tous les citoyens, quelles que soient leurs compétences sociales ou numériques »<sup>64</sup>. Les citoyens qui prennent spontanément contact avec le Contact center ou qui se présentent aux permanences d'aide au remplissage de la déclaration reçoivent effectivement une aide sur mesure.

Par contre, le SPF Finances n'encourage pas le contact direct. Ni la PDS, ni son site internet, ni sa communication en général ne font explicitement mention de la possibilité pour les contribuables qui ont reçu une PDS de se rendre dans un bureau local pendant les séances d'aide au remplissage.

Pourtant, comme développé ci-dessus, les informations sommaires figurant sur la PDS et celles publiées sur le site internet du SPF Finances, pour ceux qui y ont accès, ne permettent pas d'informer correctement les contribuables qui reçoivent une PDS papier.<sup>65</sup>

Bon nombre de contribuables rencontrent des difficultés à vérifier eux-mêmes leur PDS et éprouvent le besoin d'être aidés par l'administration. Les statistiques le démontrent. En 2019, le SPF Finances a aidé plus de 615 000 citoyens à remplir leur déclaration d'impôt lors des séances de remplissage<sup>66</sup>, dont 65 960 citoyens qui s'étaient présentés avec une PDS et pour lesquels une déclaration d'impôt a été introduite via Tax-on-web fonctionnaire. C'est 17,9 % du total des corrections effectuées pour les PDS (et 27 % en ne tenant compte que des citoyens qui ont reçu une PDS en version papier).<sup>67</sup> Ce chiffre ne prend, en outre, pas en compte les



**BEUCOUP DE CITOYENS  
ONT BESOIN D'AIDE POUR  
VÉRIFIER LEUR PDS**

<sup>63</sup> SPF Finances, contrat d'administration 2019-2021, p. 10 :

« Nous essayons d'offrir nos services de manière simple et personnalisée. Notre préférence se porte vers des prestations de services automatisées. Nous simplifions au maximum la vie de l'utilisateur. Le SPF doit jouer le rôle d'un précurseur dans la création d'un pouvoir public prévisible garantissant la sécurité juridique. Nous incitons nos utilisateurs à recourir à Myminfin en misant sur la convivialité, les performances et la sécurité du portail et des applications sous-jacentes ».

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Voy. le point 3.1.1. Données potentiellement manquantes, incomplètes ou incorrectes.

<sup>66</sup> [https://finances.belgium.be/fr/particuliers/declaration\\_impot/declaration/seances-de-remplissage](https://finances.belgium.be/fr/particuliers/declaration_impot/declaration/seances-de-remplissage).

<sup>67</sup> Chiffres communiqués au Médiateur fédéral par le SPF Finances.

nombreux citoyens qui se sont présentés avec une PDS simplement pour s'assurer que leurs données préremplies étaient bien correctes.

En 2020, en raison de la crise du coronavirus, le SPF Finances a remplacé les permanences physiques d'aide au remplissage par une aide téléphonique. Il considère que l'organisation de l'aide téléphonique a été un succès. Il souhaite à l'avenir privilégier ce canal qu'il estime particulièrement adapté pour la PDS. La plupart des données étant préremplies, il suffit pour le collaborateur de communiquer au contribuable les quelques codes à corriger. Compte tenu des restrictions en matière de personnel auquel il est confronté, le SPF Finances indique qu'il est indispensable d'orienter un maximum de contribuables vers l'aide téléphonique, afin de pouvoir continuer à garantir une aide au remplissage physique à ceux qui en ont absolument besoin.

Si l'aide téléphonique peut constituer une solution pour certains contribuables, une attention plus particulière doit être accordée aux contribuables qui éprouvent des difficultés pour accomplir leurs démarches administratives ou simplement pour téléphoner : personnes analphabètes, personnes maîtrisant mal les langues nationales, personnes âgées... Pour ces contribuables, le Médiateur fédéral insiste pour que le SPF Finances continue à leur offrir une aide au remplissage physique.

Le SPF Finances réserve sa communication sur l'aide au remplissage exclusivement à destination des citoyens qui doivent introduire leur déclaration d'impôt classique. Le Médiateur fédéral estime que cette distinction par rapport au citoyen qui reçoit une PDS n'est pas justifiée.

Comme le SPF Finances l'indique lui-même, la PDS n'est qu'une proposition adressée au citoyen compte tenu des informations à sa disposition. Le citoyen est donc invité à vérifier que les données préremplies sont complètes et correctes et, le cas échéant, à effectuer les ajouts ou les corrections nécessaires. L'élargissement constant du public cible de la PDS accroît le risque que les données préremplies ne correspondent pas complètement à la situation fiscale du citoyen. À partir de l'exercice 2020, l'élargissement à la plupart des citoyens qui déduisent un emprunt hypothécaire, une assurance-vie individuelle ou qui sont propriétaires d'un bien immobilier qu'ils n'occupent pas a pour effet que plus de la moitié des contribuables reçoivent désormais une PDS.

Le public cible de la PDS n'a donc plus grand-chose en commun avec celui du projet initial, qui était limité aux contribuables pensionnés disposant de revenus limités. De plus en plus de contribuables, aux situations fiscales complexes et qui peuvent solliciter un nombre important d'avantages fiscaux, sont concernés.

Ce sont en particulier les citoyens les plus vulnérables qui éprouvent les plus grandes difficultés dans leur relations avec l'administration. Une enquête du Défenseur des Droits français a ainsi démontré qu'une personne sur cinq éprouve des difficultés à accomplir les démarches administratives courantes. Ces personnes sont également les moins enclines à faire valoir leurs droits et se laissent plus facilement décourager face aux démarches administratives à accomplir.<sup>68</sup>

Le Médiateur fédéral considère, par conséquent, qu'il est indispensable que le SPF Finances communique explicitement, via ses différents canaux, qu'une aide téléphonique et physique à la vérification et à la correction de la PDS peut être offerte pendant la période d'aide au remplissage des déclarations.

#### 3.1.2.1.4. Recommandations au SPF Finances

**RO 20/03 :** indiquer clairement, sur la PDS, que le citoyen peut obtenir une aide téléphonique et physique lors des sessions d'aide au remplissage.

**RO 20/04 :** dans toutes les communications relatives à la période de déclaration d'impôt, informer les citoyens qui reçoivent une PDS qu'ils peuvent obtenir une aide téléphonique et physique lors des séances d'aide au remplissage.

**RO 20/05 :** communiquer que les contribuables qui, en raison de la crise du coronavirus, n'ont pas pu obtenir une aide pour vérifier leur PDS peuvent encore obtenir après le 30 juin 2020 une aide téléphonique et physique.

---

<sup>68</sup> Défenseur des Droits, *Enquête sur l'accès aux droits, Volume 2, Relations des usagères et des usagers avec les services publics : le risque du non-recours*, mars 2017.

### 3.1.3. MOTIFS D'EXCLUSION DU PUBLIC CIBLE

#### 3.1.3.1. Constats

##### 3.1.3.1.1. Passage de la PDS à la déclaration : la pratique

Lorsqu'un contribuable est exclu du public cible de la PDS, il est à nouveau soumis à l'obligation d'introduire lui-même sa déclaration d'impôt l'année suivante. Le Médiateur fédéral a tenu à vérifier de quelle manière il en est informé.

Les contribuables ayant précédemment reçu une PDS papier reçoivent une déclaration d'impôt classique papier, sans autre explication. Les contribuables qui, par le passé, ont consulté leur PDS par voie électronique ne reçoivent pas de formulaire de déclaration du SPF Finances lorsqu'ils sont exclus de la PDS. Ceux qui utilisent déjà la eBox officielle<sup>69</sup> et ceux dont l'administration dispose de l'adresse électronique reçoivent un message les informant que leur déclaration d'impôt est disponible, sans autre précision. Tous les autres contribuables ne reçoivent aucune communication du SPF Finances.

À l'automne 2019, le Médiateur fédéral a reçu plusieurs plaintes de citoyens qui avaient reçu un rappel du SPF Finances au motif qu'ils n'avaient pas encore introduit leur déclaration d'impôt.

Certains avaient reçu une PDS plusieurs années d'affilée, mais ils avaient été ensuite exclus du public cible parce que leur partenaire était décédé au cours de l'année précédente ou parce qu'ils avaient, pour la première fois, déduit des rentes alimentaires. D'autres avaient été exclus à tort du public cible PDS.<sup>70</sup>

Le SPF Finances envoie un courrier de rappel, à partir de fin octobre, à tous les contribuables qui n'ont pas introduit leur déclaration d'impôt dans le délai légal. Le courrier les avertit qu'une amende et un accroissement d'impôt pourront être appliqués s'ils n'introduisent pas leur déclaration dans les 14 jours. Le courrier mentionne également qu'il n'est plus possible

<sup>69</sup> L'eBox est une boîte aux lettres numérique, personnelle et sécurisée via laquelle les citoyens peuvent recevoir des documents officiels de l'administration.

<sup>70</sup> Parce que des données d'une période imposable erronée avaient été sélectionnées ou en raison de problèmes dans la qualification de biens immobiliers.

de faire remplir sa déclaration d'impôt par un collaborateur du SPF Finances parce que la période d'introduction des déclarations est terminée. Le courrier offre deux possibilités : soumettre sa déclaration d'impôt via MyMinfin ou introduire un formulaire de déclaration d'impôt en version papier.

### Exemple de plainte

*Fin octobre 2019, Georgette, pensionnée, reçoit un rappel du SPF Finances car elle n'a pas encore introduit sa déclaration d'impôt. Elle ne comprend pas car elle et son mari reçoivent une PDS depuis des années. Elle pensait que le document qu'elle avait reçu au mois de mai était similaire à celui des autres années et qu'elle ne devait donc rien faire. Elle contacte d'abord le service social de la Ville de Charleroi, puis le Médiateur fédéral. Georgette n'a pas reçu de PDS car son mari est décédé l'année précédente. Elle a 14 jours pour introduire une déclaration d'impôt classique sous peine de recevoir une amende et une augmentation d'impôt. Son bureau de taxation refuse de l'aider. Elle doit elle-même faire appel au Service fédéral des Pensions pour obtenir sa fiche fiscale et celle de son défunt mari.*

#### 3.1.3.1.2. Information communiquée au citoyen

##### • Sur le site internet du SPF Finances

Sur le site internet du SPF Finances, les citoyens sont informés de l'envoi des PDS de la manière suivante :

Vous recevrez probablement une proposition de déclaration simplifiée si :

- › vous touchez un salaire, une pension, des allocations de chômage ou de maladie-invalidité, et
- › vous n'avez pas d'autres revenus (tels que certains revenus immobiliers, des revenus d'indépendant ou de dirigeant d'entreprise, un compte à l'étranger ...).

##### • Sur la PDS

Sur la PDS, le citoyen est averti des situations dans lesquelles, malgré la réception d'une PDS, il est néanmoins tenu d'introduire une déclaration d'impôt. C'est le cas si le contribuable :

- est titulaire d'un compte bancaire à l'étranger ou a géré un compte à l'étranger pour une association ;
- a conclu une assurance-vie à l'étranger ;
- a été fondateur d'une construction juridique ;
- a obtenu un dividende ou tout autre avantage d'une construction juridique.

#### • Le Contact center

Le Contact center ne tient pas de statistiques des questions posées par les citoyens à propos de la PDS. Selon les informations communiquées au Médiateur fédéral, il semble qu'une des questions les plus fréquemment posées concerne les raisons pour lesquelles un citoyen ne reçoit plus de PDS alors que c'était le cas les années précédentes. Dans la plupart des cas, les collaborateurs du Contact center sont en mesure de répondre à ces questions. Si nécessaire, le citoyen est mis en contact avec son bureau local de taxation.

#### • Les bureaux locaux de taxation

Le Médiateur fédéral a cherché à examiner auprès des collaborateurs des bureaux locaux de taxation :

- les réactions de citoyens qui ne reçoivent plus de PDS, parfois après plusieurs années ;
- les motifs les plus fréquemment rencontrés d'exclusion de la PDS.

La plupart des bureaux locaux de taxation interrogés ont indiqué être fréquemment confrontés à des contribuables qui ne comprennent pas pourquoi ils ne reçoivent plus de PDS. Le motif d'exclusion le plus souvent cité est le décès du partenaire. Les autres motifs qui reviennent fréquemment sont la déduction lors de l'exercice d'imposition précédent d'un prêt hypothécaire ou de rentes alimentaires, des revenus ou pensions d'origine étrangère, une séparation de fait, une adresse inconnue ou une radiation d'office...

La plupart des collaborateurs indiquent qu'ils éprouvent parfois eux-mêmes des difficultés à comprendre les motifs précis de l'exclusion.

### 3.1.3.2. Analyse

Le SPF Finances ne fournit pas d'informations aux citoyens sur les raisons (possibles) pour lesquelles ils ne reçoivent plus de PDS. Ni la page du site internet du SPF Finances relative à la PDS ni la PDS proprement dite ou la déclaration d'impôt classique ne contiennent des informations précises sur le public cible de la PDS et ses motifs d'exclusion.

L'enquête de terrain a pourtant révélé qu'il s'agit d'une question fréquente et que les citoyens ne comprennent souvent pas pourquoi ils doivent soudainement introduire à nouveau une déclaration d'impôt. Le Contact center et les collaborateurs des bureaux locaux de taxation tentent de répondre aux demandes des citoyens, mais ils ne disposent pas toujours de l'information nécessaire.

Les motifs d'exclusion peuvent être très divers : décès du partenaire, déduction lors de l'exercice précédent d'une dépense qui donnait droit à une réduction d'impôt (frais de garde, prêt hypothécaire...), de rentes alimentaires versées ou perçues, de revenus ou avoirs financiers à l'étranger. Les contribuables qui ont déclaré des frais professionnels réels ou qui doivent remplir la partie II de la déclaration d'impôt sont également concernés.

Il n'est donc pas aisé pour le citoyen de comprendre pourquoi il ne reçoit plus de PDS.

À la suite d'un changement de leur situation fiscale, des contribuables qui recevaient une PDS depuis plusieurs années peuvent dès lors soudainement être à nouveau confrontés à un formulaire de déclaration d'impôt classique, avec lequel ils ne sont plus du tout familiarisés. Pour certains jeunes contribuables, il s'agit de la première fois où ils sont confrontés à l'obligation de remplir et d'introduire une déclaration fiscale.

Dans le pire des cas, les contribuables ne s'en rendent compte qu'après avoir reçu un courrier de rappel parce qu'ils n'ont pas introduit leur déclaration d'impôt. Or, l'administration a fait le choix explicite de ne plus fournir d'aide après la fin des sessions d'aide au remplissage. Cette décision



**LES CITOYENS QUI NE  
REÇOIVENT PLUS DE PDS  
N'EN SONT PAS INFORMÉS**

répond aux objectifs fixés dans le contrat d'administration 2019-2021 du SPF Finances : « *Les citoyens et les entreprises peuvent être sûrs que nos moyens sont consacrés au suivi des comportements non conformes et à la lutte contre ceux-ci. Nous facilitons la vie de ceux qui remplissent leurs obligations et sommes sévères pour ceux qui ne le font pas* »<sup>71</sup>.

Si le citoyen ne réagit pas (dans les délais) au courrier de rappel, il risque d'être sanctionné. Le SPF Finances établit, à cet égard, une distinction entre les citoyens qui ont été exclus du public cible PDS par erreur et ceux qui l'ont été à juste titre. Il n'inflige aucune amende aux citoyens exclus par erreur.<sup>72</sup> De même, un citoyen exclu du public cible PDS à la suite du décès de son conjoint l'année précédente ne recevra pas d'amende.

Par contre, les citoyens exclus à juste titre pour un autre motif du groupe cible PDS encourrent une amende ainsi qu'une majoration d'impôt.<sup>73</sup>

La distinction opérée en matière d'amende entre les citoyens selon qu'ils ont cessé à juste titre ou non de recevoir une PDS peut se justifier aux yeux du SPF Finances afin d'améliorer la compliance<sup>74</sup>. Pour le citoyen toutefois, cette distinction n'est ni pertinente ni transparente puisqu'il n'est pas informé des raisons pour lesquelles il ne reçoit plus de PDS.

Certains citoyens sont avisés, pour la toute première fois, qu'ils doivent à nouveau remplir et introduire une déclaration d'impôt classique lorsqu'ils reçoivent le courrier de rappel de l'administration et qu'ils ne peuvent plus bénéficier de l'aide au remplissage. Ils n'avaient parfois plus dû effectuer aucune démarche depuis plusieurs années si leur PDS était correcte et complète. Le Médiateur fédéral préconise, par conséquent, d'informer

<sup>71</sup> SPF Finances, deuxième ambition stratégique : « *collaboration - interactions de qualité basées sur la confiance mutuelle* », contrat d'administration 2019-2021, [https://finances.belgium.be/sites/default/files/FR\\_Bestuursovereenkomst20192021\\_FR.pdf](https://finances.belgium.be/sites/default/files/FR_Bestuursovereenkomst20192021_FR.pdf), p.11.

<sup>72</sup> Par exemple, lorsque l'exclusion du public cible fait suite à une erreur technique commise par l'administration.

<sup>73</sup> Pour une première infraction, l'amende pour non dépôt de déclaration s'élève à 50 € (article 445 CIR 92). En cas d'imposition d'office, un accroissement d'impôt sur les revenus non déclarés (à l'exclusion des fiches fiscales communiquées au SPF Finances) peut être infligé. L'accroissement est de 10% en cas de première infraction sans intention d'éluider l'impôt (article 444 CIR 92).

<sup>74</sup> Question parlementaire n° 204 de Madame Sabine Lahaye-Battheu du 7 mars 2013 au ministre des Finances, non-respect de l'obligation de déclaration, Chambre, 2012-2013, QRVA 53/124, p. 504 : « *L'AGFisc veut faire augmenter la compliance en instaurant, d'une part, une tolérance nulle absolue pour les contribuables qui ne remplissent pas (correctement) leurs obligations de déclaration, et, d'autre part, en mettant en place une approche préventive. L'objectif est d'arriver à stabiliser les délais de dépôt pour la déclaration à l'impôt des personnes physiques* ».

systématiquement les contribuables lorsqu'ils sont exclus du public cible PDS, en précisant le motif de l'exclusion.

L'expérience du Médiateur fédéral tirée du traitement des plaintes et les travaux de cette enquête confirment les difficultés rencontrées par de nombreux citoyens pour comprendre le langage administratif et accomplir leurs obligations fiscales. Pour nombre d'entre eux, et particulièrement pour les plus vulnérables, la différence entre une déclaration d'impôt classique et une PDS ne constitue absolument pas une évidence.

À la suite du courrier de rappel, le citoyen dispose de trois possibilités pour introduire sa déclaration d'impôt : en ligne via Tax-on-web, en ligne via un mandataire ou en version papier. S'il introduit sa déclaration via Tax-on-web ou avec l'aide d'un mandataire, la plupart de ses données fiscales sont préremplies dans Tax-on-web (fiches fiscales de son employeur, épargne-pension...). Par contre, s'il ne dispose pas d'un accès à Tax-on-web, il devra remplir lui-même une déclaration papier à l'aide des informations qui sont reprises dans les différentes fiches fiscales qu'il a reçues.

Le citoyen qui n'utilise pas MyMinfin ne dispose que de 14 jours pour recueillir les données alors que ces démarches peuvent nécessiter beaucoup de temps et d'efforts. Tous les citoyens n'ont pas nécessairement conservé leurs fiches fiscales et certains ne les reçoivent plus que par voie électronique.

Compte tenu de l'exigence d'information passive<sup>75</sup>, le Médiateur fédéral considère que, tant que le SPF Finances n'informe pas systématiquement les citoyens lorsqu'ils sont exclus du public cible PDS, il devrait fournir à ceux qui en font la demande l'ensemble des données (fiches fiscales) dont il dispose.

---

<sup>75</sup> Voy. annexe 2 : « Sauf les exceptions prévues par la loi, lorsque le citoyen demande une information, celle-ci doit lui être fournie. La demande d'information et sa réponse peuvent être formulées tant de manière écrite qu'orale. Pour autant que la loi l'autorise, l'administration utilise de préférence le moyen et le canal de communication privilégié par le citoyen ».

### 3.1.3.3. Recommandations au SPF Finances

RO 20/06 : Avertir systématiquement les citoyens lorsqu'ils sont exclus du public cible de la PDS et leur préciser les motifs potentiels d'exclusion.

RO 20/07 : tant que le SPF Finances n'avertit pas systématiquement les citoyens lorsqu'ils sont exclus du public cible de la PDS, fournir à ceux qui le demandent les données fiscales dont il dispose pour leur permettre d'introduire leur déclaration d'impôt classique.

## 3.2. ATTRIBUTION

---

## DES ENFANTS À CHARGE

---

## 3.2.1. LE CRITÈRE DE PERSONNE DE RÉFÉRENCE

### 3.2.1.1. Règles en matière d'attribution des enfants à charge

Chaque contribuable a droit à une quotité exemptée d'impôt sur ses revenus, ce qui signifie qu'une partie du revenu n'est, en réalité, pas taxée. C'est ce qu'on appelle le minimum imposable ou la quotité exemptée d'impôt. Une majoration de cette quotité exemptée d'impôt est accordée pour les enfants à charge du contribuable au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice d'imposition.<sup>76</sup> Cet avantage fiscal est progressif, le montant de la quotité exemptée d'impôt accordé par enfant augmente donc au fur et à mesure du nombre d'enfants à charge du contribuable.<sup>77</sup> Un avantage supplémentaire est accordé pour les enfants des contribuables isolés fiscalement.<sup>78</sup>

Les règles d'attribution des avantages fiscaux pour les enfants divergent selon que les parents, ou les autres membres du ménage qui peuvent prendre les enfants à charge, sont imposés ensemble ou non.

Les contribuables mariés ou cohabitant légaux sont imposés ensemble.<sup>79</sup> Le supplément de quotité exempté d'impôt pour enfant à charge est imputé sur les revenus du conjoint qui a le revenu imposable le plus élevé, sauf si l'imputation sur les revenus de l'autre conjoint donne lieu à un avantage fiscal plus important.<sup>80</sup>

Les contribuables formant un ménage de fait sont imposés isolément. Lorsque plusieurs contribuables imposés isolément remplissent les conditions pour prendre à charge fiscalement un même enfant, seul celui qui assume en fait la direction du ménage peut prendre cet enfant à charge.<sup>81</sup>

<sup>76</sup> Article 136 CIR 92. Il peut s'agir de ses enfants, enfants d'adoption, petits-enfants et arrière-petits-enfants ou enfants dont il assume la charge exclusive ou principale.

<sup>77</sup> Pour l'exercice d'imposition 2020, la majoration de quotité exemptée d'impôt est de 1 610 € pour un enfant à charge, 4 150 € pour deux enfants, de 9 290 € pour trois enfants, 15 030 € pour quatre enfants. À partir du cinquième enfant : 15 030 € majorés de 5 740 € par enfant.

<sup>78</sup> Pour l'exercice d'imposition 2020, le supplément de quotité exemptée d'impôt pour isolé avec enfant à charge s'élève à 1 610 €. Depuis l'exercice d'imposition 2018, un supplément de quotité exemptée variant de 1 060 € à 1 630 € est également accordé aux contribuables ne dépassant pas un certain plafond de revenus et dont le ménage n'est composé que de ses enfants, de certaines autres personnes de sa famille ou d'un conjoint avec de faibles revenus (à savoir des ressources nettes de maximum 3 330 € pour l'exercice d'imposition 2020). Article 133, 2°, CIR 92.

<sup>79</sup> Les contribuables mariés et cohabitant légaux sont imposés conjointement à partir de l'exercice d'imposition qui se rapporte à l'année qui suit celle de leur mariage ou leur cohabitation légale. Article 126, § 2, CIR 92.

<sup>80</sup> Article 134 CIR 92.

<sup>81</sup> Article 140 CIR 92 : « Lorsque plusieurs contribuables imposables distinctement font partie d'un même ménage, les personnes visées à l'article 136 qui font également partie de ce ménage sont considérées comme étant à charge du contribuable qui assume en fait la direction du ménage. »

En pratique, les contribuables qui forment un ménage de fait peuvent eux-mêmes choisir lequel d'entre eux prendra l'enfant à charge. Le SPF Finances ne peut s'immiscer dans ce choix.<sup>82</sup>

Si, par contre, deux contribuables ont postulé le bénéfice des avantages fiscaux pour le même enfant, il appartient alors au SPF Finances de déterminer lequel des deux assume la direction de fait du ménage.

Les enfants faisant partie d'un même ménage doivent être pris en charge par le même contribuable. Au sein d'une famille recomposée, chaque parent pourra toutefois prendre fiscalement à charge ses propres enfants. Dans ce cas, les parents bénéficieront chacun de l'avantage supplémentaire pour contribuable isolé avec enfant à charge.

Dans leur déclaration d'impôt, les contribuables qui forment un ménage de fait peuvent donc choisir lequel d'entre eux prendra en charge les enfants qui habitent avec eux, qu'ils en soient le propre parent ou non. Pour les contribuables qui reçoivent une PDS ou qui utilisent Tax-on-web, ce choix est déjà prérempli par le SPF Finances. Par défaut, les enfants sont en principe mis à charge du contribuable qui est repris comme personne de référence du ménage dans le Registre national.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Cour d'arbitrage, 8 mai 2001, n°57/2001. L'administration s'est conformée à cette décision de la Cour par une Circulaire n° Ci. RH.331/517.844 (AFER 26/2002) dd. 20.11 2002.

<sup>83</sup> Depuis l'exercice d'imposition 2020, si le ménage ne comporte qu'un des deux parents, le SPF Finances attribue à ce dernier la charge de son enfant. Le SPF Finances éprouve toutefois des difficultés à appréhender, de manière automatisée, les liens de filiation en vue d'en tenir compte dans le préremplissage de la PDS. C'est particulièrement le cas des familles recomposées.

### Exemple de plainte

*Mila et Tom reçoivent, pour la première fois, chacun une PDS. Ils ne comprennent pas comment le SPF Finances attribue la charge de leurs enfants et ils contactent le Médiateur fédéral. Ils ont une fille en commun, Isa, et Tom a deux enfants d'une précédente relation. Aucun enfant n'est indiqué sur la PDS de Mila. La PDS de Tom mentionne un enfant à charge. C'est Tom qui est la personne de référence du ménage dans le Registre national, le SPF Finances lui attribue donc la charge d'Isa. Les deux autres enfants de Tom vivent une semaine sur deux avec lui. Tom pourrait bénéficier du partage de l'avantage fiscal, mais les données concernant la coparenté ne sont pas préremplies dans sa PDS. En attribuant la charge de leur fille à Tom, l'avantage fiscal que reçoit le couple pour Isa n'est que de 110 € car Tom a perçu des revenus d'invalidité. Si Isa avait été reprise sur la PDS de Mila, qui bénéficie de revenus professionnels plus élevés, l'avantage fiscal serait monté à 953 €.*

### 3.2.1.2. Analyse de la notion de personne référence

#### 3.2.1.2.1. Fondement légal

Le Registre national des personnes physiques a été créé par la loi en 1984. Il consiste en un « système de traitement d'information qui assure [...] l'enregistrement, la mémorisation et la communication d'informations relatives à l'identification des personnes physiques »<sup>84</sup>.

Le Registre national est une banque de données décentralisée gérée au niveau communal sous l'autorité du SPF Intérieur. Les données proviennent des registres de la population, qui tiennent à jour les informations précises

<sup>84</sup> Article 1 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 21 avril 1984. Le Registre national met à la disposition des autorités, organismes et personnes autorisées « un fichier national, qui poursuit les buts suivants :

- faciliter l'échange d'informations entre les administrations ;
- permettre la mise à jour automatique des fichiers du secteur public en ce qui concerne les informations générales sur les citoyens, dans la mesure où la loi, le décret ou l'ordonnance l'autorise ;
- rationaliser et simplifier la gestion des registres communaux sans préjudice des dispositions du Code civil relatives à la tenue des registres de l'état civil ;
- simplifier les formalités administratives des citoyens exigées par les autorités publiques et participer à la simplification des formalités administratives demandées par des organismes privés ;
- participer à la prévention et à la lutte contre la fraude à l'identité ;
- participer à la fabrication des documents d'identité ou d'autres documents permettant d'établir celle-ci. »

relatives à l'identification et à la localisation des personnes appelées à y être inscrites.<sup>85</sup>

Tout citoyen belge, et tout citoyen étranger autorisé au séjour en Belgique, doit s'inscrire dans les registres de la population de la commune où il a fixé son lieu de résidence principale.<sup>86</sup> La résidence principale est définie comme « *soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un même ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée* »<sup>87</sup>.

Au sens des instructions établies par le SPF Intérieur, être membre d'un même ménage<sup>88</sup> signifie partager un logement unique, sans préjuger de liens affectifs ou financiers. Le fait d'avoir une vie commune constitue le critère décisif pour déterminer si des personnes constituent ou non un ménage. La notion de ménage au sens du Registre national ne peut être ni déduite, ni influencée par l'obtention ou non de certains avantages sociaux.<sup>89</sup>

Chaque ménage doit comporter une personne de référence. Lorsqu'un ménage se compose de plusieurs personnes, une seule d'entre elles devra être désignée personne de référence.

Selon les instructions du SPF Intérieur, « *la personne de référence est le membre du ménage qui est habituellement en contact avec l'administration pour les affaires du ménage. On ne peut désigner qu'une seule personne de référence par ménage. Quand un ménage change d'adresse et qu'à l'égard de l'administration communale, le ménage ne désigne aucun de ses membres comme personne de référence, il faut partir du principe que la personne qui a légalement fait le dernier changement d'adresse est la*

<sup>85</sup> Rapport au Roi de l'arrêté royal du 8 janvier 2006 déterminant les types d'information associés aux informations visées à l'article 3, al. 1, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 25 janvier 2006.

<sup>86</sup> Article 7, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992.

<sup>87</sup> Article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, *M.B.*, 3 septembre 1991.

<sup>88</sup> SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population, Instructions générales concernant la tenue des registres de la population, version coordonnée du 31 mars 2019, p. 20. :

« *Il y a lieu de signaler que dans la version néerlandaise de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, on utilise le terme « huishouden » au lieu de « gezin ». Bien que le terme « huishouden » semble obsolète, le but en utilisant celui-ci était d'insister sur le fait qu'il n'était aucunement nécessaire qu'il y ait des liens familiaux entre les différents membres du ménage. Des personnes non-apparentées peuvent également constituer un ménage.*

<sup>89</sup> *Op. cit.*, p. 18.

*personne de référence. La personne de référence du ménage peut toujours être modifiée, à condition que cette modification se fasse avec l'accord de la personne de référence précédente »<sup>90</sup>.*

Afin de pouvoir identifier et localiser précisément une personne dans le Registre national, toute une série de type d'informations (« TI ») ont été associées aux informations légales qui doivent y être reprises.<sup>91</sup> Dans ce cadre, la personne de référence constitue la base de l'arborescence utilisée pour déterminer la composition du ménage et les liens unissant ses membres entre eux.

L'information relative à la composition d'un ménage dans le Registre national présente deux aspects :

- la fiche de la personne de référence (TI 140) mentionne les différentes personnes qui font partie du ménage, par ordre de parenté et d'alliance et, pour un même degré, suivant l'âge. Chaque membre du ménage est identifié selon le lien de parenté ou d'alliance avec la personne de référence. S'il n'existe aucun lien de parenté ou d'alliance, le membre du ménage est identifié comme « non apparenté » avec la personne de référence.<sup>92</sup>
- la fiche des autres membres d'un ménage (TI 141) reprend uniquement la personne de référence du ménage et son lien de parenté ou d'alliance avec elle. La position dans le ménage se définit par rapport à la personne de référence uniquement.

La personne de référence est un critère purement administratif qui vise à<sup>93</sup> :

- désigner une personne privilégiée pour les contacts avec les autorités communales ;

<sup>90</sup> *Op. cit.*, p. 22.

<sup>91</sup> Rapport au Roi de l'arrêté royal du 8 janvier 2006 déterminant les types d'information associés aux informations visées à l'article 3, al. 1, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 25 janvier 2006.

<sup>92</sup> Les informations du Registre national contiennent 23 formes de liens possibles dans une composition de ménages. Exemples : 01 personne de référence du ménage isolée ; 02 époux, épouse ; 03 fils, fille ; 04 gendre, bru ; 12 autre, non apparenté...

SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population, Instructions générales concernant la tenue des Registres de la population, version coordonnée du 31 mars 2019, pp. 42-43. SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population, liste des types d'information : T141 membre du ménage, [www.ibz.rn.fgov.be](http://www.ibz.rn.fgov.be).

<sup>93</sup> Les informations enregistrées dans le Registre national constituent également une source d'information à des fins statistiques et d'analyse démographique pour d'autres administrations. Comme toute autre donnée reprise dans le Registre national, la personne de référence peut donc être utilisée dans le cadre d'études statistiques ou démographiques. C'est le cas du recensement Census, notamment en vue de déterminer les principales caractéristiques familiales des individus, ainsi que leurs conditions de logement. Ce recensement répond à une obligation européenne. Census 2011, <https://census2011.fgov.be>.

- pour les autorités communales, faciliter la recherche d'informations relatives à la composition d'un ménage et les liens unissant ses membres.

### 3.2.1.2.2. Evolution de la notion de personne de référence

Historiquement, la dénomination utilisée pour la personne de référence du ménage était celle de « chef de ménage ».

La notion de chef de ménage faisait référence au modèle du « pater familias », dans lequel l'homme était traditionnellement désigné à la tête de la famille. Il en détenait l'autorité juridique et en était le principal pourvoyeur de revenus. Dans les ménages composés de plusieurs noyaux familiaux, le chef de ménage était l'homme le plus âgé. C'est seulement en l'absence d'un homme adulte dans le ménage qu'une femme pouvait être désignée « chef de ménage ». En vertu de l'égalité entre homme et femme cette notion a été abandonnée et a été remplacée par la notion de personne de référence.<sup>94</sup>

La notion de personne de référence apparaît pour la première fois en 1987, lors de la publication par l'Institut national de Statistique du Tome 6 du Recensement de la population de 1981.<sup>95</sup> Elle a ensuite été officiellement introduite dans le Registre national par les instructions générales publiées en 1992 en exécution de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population.<sup>96</sup> Les instructions précisent alors que l'utilisation de l'expression « chef de ménage » dans les documents officiels destinés au public, entre autres dans les formulaires que les citoyens doivent compléter, est à proscrire. Depuis lors, la définition de la personne de référence n'a plus évolué dans les instructions successivement mises à jour par le SPF Intérieur.

<sup>94</sup> Patrick Deboosere, Johan Surkyn, *Huishoudens en huishoudensposities in de Algemene Socio-economische Enquête van 2001*, Workingpaper 2004, [www.vub.be](http://www.vub.be), p.6.

<sup>95</sup> Institut national de Statistique, *Recensement de la population et des logements au 1<sup>er</sup> mars 1981, Tome 6, Ménage et noyaux familiaux*, Ministère des Affaires économiques, 1987. Lors du recensement de la population de 1981, la notion de « chef de ménage » était toujours utilisée sur le bulletin du ménage établi par le Registre national. Cette notion de « chef de ménage » a été remplacée par la « personne de référence » entre la collecte et la publication des résultats afin de suivre les recommandations des Nations Unies et de la Commission Economique pour l'Europe, au motif que le concept de chef de ménage ne pouvait plus être considéré comme valide dans les pays où le rôle de la femme s'est fortement modifié. Josiane Duchêne, Henriette Damas, *Ménages et familles en Belgique, Présentation des données de 1981 sur la base des arrondissements*, Université Catholique de Louvain, Espace Population et sociétés, p. 80.

<sup>96</sup> SPF Intérieur, Circulaire du 7 octobre 1992 relative à la tenue des registres de la population et des étrangers, article 11, *M.B.* 15 octobre 1992.

### 3.2.1.2.3. Enquête auprès des autorités communales

Le Médiateur fédéral a mené une enquête de terrain auprès des services de la population de neuf villes et communes, choisies selon leur taille et leur situation géographique.<sup>97</sup> Il a également rencontré la Direction générale Institutions et Population du SPF Intérieur.

L'enquête de terrain visait à examiner :

- les modalités pratiques de détermination de la personne de référence au sein du ménage ;
- si et dans quelle mesure les citoyens sont systématiquement informés lors de la désignation de la personne de référence ;
- les informations communiquées aux citoyens concernant les implications de la désignation d'une personne de référence au niveau communal ainsi que, le cas échéant, dans d'autres législations ;
- l'existence d'éventuelles instructions internes en la matière.

### 3.2.1.2.4. Désignation de la personne de référence

Les instructions du SPF Intérieur désignent la personne de référence comme le membre du ménage habituellement en contact avec l'administration pour les affaires relevant du ménage. En cas de changement d'adresse, lorsque le ménage n'en désigne aucune, la personne de référence est en principe celle qui a effectué le dernier changement d'adresse.<sup>98</sup>

Plusieurs situations ont été envisagées :

- **Inscription simultanée d'un nouveau ménage**

Lorsque plusieurs personnes se présentent conjointement auprès de leurs autorités communales en vue de s'inscrire, pour la première fois ensemble, au sein d'un même logement, plusieurs des autorités communales consultées indiquent demander systématiquement laquelle d'entre elles sera désignée comme personne de référence. Certaines font signer un document pour accord. D'autres indiquent que la question est en principe posée aux citoyens, mais sans être certain que ce soit systématique.

<sup>97</sup> Anvers, Auderghem, Bruges, Charleroi, Courtrai, Gand, Mons, Namur et Nivelles.

<sup>98</sup> SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population, Instructions générales concernant la tenue des Registres de la population, version coordonnée du 31 mars 2019, p. 22.

Plusieurs autorités communales ont enfin répondu que la personne de référence est désignée, sans en informer le citoyen, selon divers critères :

- l'homme, et de manière subsidiaire, l'homme le plus âgé ;
- la personne la plus âgée ;
- la personne déjà préalablement inscrite dans la commune ou, en cas de ménage avec enfant, la personne qui a un lien de parenté avec lui ;
- un enfant majeur, lorsque les parents ne maîtrisent pas correctement la langue administrative en vigueur.

En principe, l'agent de quartier chargé de l'enquête de vérification du domicile est censé contrôler l'exactitude de l'ensemble des données concernant le ménage. Les autorités communales interrogées n'ont toutefois pas de vue sur la façon dont cette enquête de vérification de domicile se déroule dans la pratique, en particulier en ce qui concerne la vérification de la personne de référence.

#### • Inscription d'une personne dans un ménage préexistant

Cette situation peut se produire :

- lors de l'inscription d'une personne à une adresse déjà occupée (par une ou plusieurs personnes) ;
- lors de l'inscription séparée des membres d'un nouveau ménage.

La personne de référence est la première personne inscrite à l'adresse. Lorsqu'une ou plusieurs personnes s'inscrivent à l'adresse de cette « première » personne, la personne de référence n'est pas modifiée. La personne qui s'inscrit ultérieurement est donc considérée comme un autre membre du ménage. À l'exception d'une des communes consultées qui fait signer par la personne nouvellement inscrite un document type reprenant notamment la personne de référence du ménage, aucune information n'est fournie concernant la personne de référence préexistante.

Lorsqu'un nouveau ménage emménage dans un logement mais sans entreprendre ensemble les démarches d'inscription auprès des autorités communales, la personne de référence est donc la première inscrite. Cette personne s'étant inscrite (temporairement) seule, la question de la personne de référence n'est pas posée.

Lorsque le conjoint ou d'autre(s) cohabitant(s) s'inscrit(vent) ultérieurement à la nouvelle adresse (quelques heures ou jours plus tard), la question de la personne de référence n'est généralement pas non plus posée. Plusieurs autorités communales ont précisé au Médiateur fédéral que cette situation se produisait très fréquemment. Les citoyens n'entreprennent pas nécessairement simultanément les démarches de changement d'adresse au registre de la population.

- **Déménagement d'un ménage préexistant à une nouvelle adresse**

Dans cette hypothèse, conformément aux instructions du SPF Intérieur, l'ensemble des autorités communales ont indiqué que la personne de référence préalablement désignée n'était pas modifiée. La plupart des autorités communales interrogées ont indiqué que la question de la personne de référence n'était pas abordée.

### **3.2.1.2.5. Implications du choix de la personne de référence et information communiquée au citoyen**

Le Médiateur fédéral a également consulté les autorités communales sur les implications du choix de la personne de référence, tant au niveau communal qu'au regard d'autres législations, ainsi que sur les informations communiquées au citoyen.

Au niveau communal, les seules implications avancées étaient les suivantes :

- la personne de référence est le point de contact des autorités communales pour l'envoi de courrier;<sup>99</sup>
- la personne de référence est la seule à pouvoir accomplir certaines formalités administratives pour l'ensemble des membres du ménage.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> La taxe communale pour le traitement des immondices est établie au nom de la personne de référence, mais les différents membres du ménage sont toutefois solidairement tenus au paiement de la taxe. Il n'existe pas de taxe communale pour le traitement des immondices à Bruxelles. La taxe régionale bruxelloise « à charge du chef de ménage » a été supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>100</sup> Il s'agit plus particulièrement des formalités suivantes : déclaration de radiation pour l'étranger pour l'ensemble du ménage. Un membre adulte du ménage peut faire cette déclaration pour lui uniquement ;  
– établissement de l'adresse de référence d'une autre personne à l'adresse du ménage ;  
– changement d'adresse pour l'ensemble du ménage (uniquement dans certaines des communes interrogées : la majorité acceptent en effet également qu'un autre membre du ménage adulte entreprenne cette démarche, comme l'autorisent les instructions du SPF Intérieur).

En ce qui concerne les éventuelles implications de la désignation de la personne de référence au regard d'autres législations, les réponses avancées sont très diverses. De manière générale, les autorités communales ont souligné ne pas disposer d'informations sur l'impact éventuel de la désignation de la personne de référence dans d'autres législations. Seule une des autorités communales avait connaissance de l'utilisation de la notion de personne de référence par le SPF Finances pour l'attribution des enfants à charge dans les déclarations fiscales préremplies Tax-on-web et PDS.

La Direction générale Institutions et Population du SPF Intérieur a souligné le caractère purement administratif et à usage exclusivement des communes du critère de personne de référence.

Lorsqu'elles sont confrontées à des demandes d'information de citoyens concernant la personne de référence, les autorités communales consultées ont indiqué généralement ne pas pouvoir répondre et devoir renvoyer les citoyens vers les administrations concernées.

De manière plus générale, plusieurs autorités communales ont souligné le manque d'informations dont elles disposent afin de répondre aux demandes des citoyens concernant la réutilisation de données du Registre national par d'autres législations ou autorités administratives.

### **3.2.1.3. Analyse de la notion de la personne de référence au regard du critère de direction de ménage prévu à l'article 140 CIR 92**

Lorsque plusieurs contribuables imposés séparément remplissent les conditions pour prendre à charge fiscalement un même enfant, l'article 140 CIR 92 prévoit que seul celui qui assume de fait la direction du ménage peut prendre cet enfant à charge.

Selon une jurisprudence constante des cours et tribunaux, cette notion de direction de fait du ménage ne se confond pas avec le lieu d'inscription des enfants au Registre national ou encore avec l'attribution au contribuable qui dispose du revenu imposable le plus élevé. Déterminer la personne à la tête du ménage implique d'apprécier lequel des contribuables entretient un lien plus étroit avec l'enfant, tant sur le plan matériel (contribution financière, modalités d'hébergement, allocations familiales, inscription à

une mutualité...) que moral (pouvoir de décision dans les choix éducatifs, religieux...).<sup>101</sup>

La Cour d'Arbitrage a jugé que cet examen ne constitue pas une immixtion de l'administration dans la vie privée des contribuables, puisque « *ceux-ci indiquent à l'administration fiscale lequel d'entre eux doit être considéré comme assumant la direction du ménage, l'administration n'appréciant cette question qu'à titre subsidiaire selon des critères objectifs qui peuvent être, comme dans l'espèce soumise au juge a quo, la hauteur des revenus* ». <sup>102</sup>

L'enquête du Médiateur fédéral démontre que la notion de personne de référence au Registre national constitue une simple pratique administrative dont l'objectif se limite à établir un point de contact avec les autorités communales. Les autorités communales disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer la personne de référence (première personne inscrite à l'adresse, personne la plus âgée...) et les pratiques divergent fortement. Il s'agit en outre d'un critère peu connu par le citoyen, et souvent appliqué à son insu. Aucune information n'est généralement fournie au citoyen concernant ses implications possibles dans d'autres législations.

La notion de personne de référence, telle qu'appliquée par le Registre national, a été expressément voulue comme neutre par rapport aux circonstances et choix de vie des citoyens qui partagent un logement unique, sans préjuger de liens affectifs ou financiers entre eux. Cette notion s'éloigne volontairement de celle de « chef de famille » et de sa référence au modèle du « *Pater familias* ».

Suivant ce raisonnement, la personne de référence du ménage ne constitue pas en soi un élément pertinent pour déterminer si les conditions prévues par la loi fiscale pour prendre un enfant à charge sont bien remplies. L'article 136 CIR 92 énumère en effet de manière limitative les personnes qui peuvent prendre à charge un enfant : ses parents, ses grands-parents ou arrière-grands-parents ou les personnes qui en assument la charge principale ou exclusive. Or, le critère de personne de référence ne donne aucune

<sup>101</sup> Liège, 24 mars 2000, n°2000/132, Tb. Mons, 29 janvier 2002, RG00/3063/A, Tb. Namur, 12 décembre 2003, L'Isologue 927, 11 mars 2004, p. 11.

<sup>102</sup> Cour d'Arbitrage, 8 mai 2001, n°57/2001.

indication quant au fait qu'un membre du ménage assume la charge principale ou exclusive d'un enfant membre du ménage.<sup>103</sup>

## LA PERSONNE DE RÉFÉRENCE N'EST PAS UN CRITÈRE ADÉQUAT

Par conséquent, le Médiateur fédéral estime que la notion de personne de référence au Registre national n'est pas suffisamment consistante, fiable et transparente en vue de servir de critère par défaut pour l'attribution des enfants à charge dans la PDS. Elle ne répond à aucun des critères prévus par l'article 136 CIR pour prendre un enfant à charge fiscalement et par l'article 140 CIR 92 pour déterminer le contribuable qui assume la direction de fait du ménage et n'est pas actuellement constituée en vue répondre à ces objectifs.<sup>104</sup> Ce constat se voit encore renforcé par les conséquences potentielles pour les citoyens du choix posé par le SPF Finances : ils peuvent perdre, en tout ou en partie, leur avantage fiscal.<sup>105</sup>

Le SPF Finances a informé le Médiateur fédéral qu'à partir de l'exercice d'imposition 2020, il tente de privilégier les liens de filiation lorsque le ménage ne comprend qu'un seul parent : dans la mesure du possible, l'enfant est attribué fiscalement à son parent. Le critère de personne de référence continuera toutefois à s'appliquer par défaut pour les ménages de fait qui sont composés des deux parents ou lorsqu'il n'est pas en mesure de reconstituer les liens de filiation de manière automatisée. Il semble en effet que le SPF Finances rencontre des difficultés pour collecter les données relatives aux liens de filiation dans le Registre national<sup>106</sup>, particulièrement pour les familles recomposées.

La Direction générale Institutions et Population du SPF Intérieur fait observer que les données TI du Registre national sont constituées en vue d'un usage

<sup>103</sup> Dans la pratique, l'administration se montre toutefois souple dans l'appréciation de ces conditions : le fait de vivre dans le même ménage que l'enfant suffit à remplir la condition d'assumer la charge exclusive ou principale de l'enfant. Question n° 9 de Madame Veerle Wouters du 16 novembre 2012, *Impôts sur les revenus - Enfants à charge - Un ou deux chefs de famille*, la Chambre, 2011-2012, QRVA 53049, *Doc.parl.*, p. 24.

<sup>104</sup> Dans son rapport d'enquête « *Fiscalité de la famille : une réglementation complexe confrontée à l'évolution des formes d'organisation familiale* », adressé en mars 2016 à la Chambre, le Médiateur fédéral mettait l'accent sur les difficultés posées par l'article 140 CIR 92 et la nécessité d'adopter un « *critère plus objectif et, partant, moins sujet à interprétation* ». Dans ses observations rendues en réponse à ce rapport, le SPF Finances avait indiqué qu'il convenait de trouver un critère plus objectif, sans se prononcer sur lequel. [www.mediateurfederal.be/fr/rapports](http://www.mediateurfederal.be/fr/rapports).

<sup>105</sup> Voy. le point 3.2.2.1. Conséquences financières potentielles pour le citoyen.

<sup>106</sup> La recherche est effectuée en première instance à partir des fiches TI 140 (personne de référence) et TI 141 (autre personne du ménage), et puis à partir des données de filiation enregistrées dans les fiches TI 110 (filiation) et TI 114 (filiation ascendante). Voy. le point 3.2.1.2.1 Fondement légal.

purement interne aux autorités communales et qu'elles ne sont donc pas destinées à être exploitées par d'autres autorités administratives.

Le Médiateur fédéral a également cherché à vérifier si d'autres critères pourraient être utilisés pour attribuer par défaut les enfants dans la PDS. À plusieurs reprises, les cours et tribunaux ont jugé que, à défaut d'autres éléments, la hauteur des revenus des contribuables constituait un critère objectif permettant de trancher les litiges opposant plusieurs contribuables qui sollicitent la charge des mêmes enfants.<sup>107</sup> Toutefois, l'utilisation des revenus comme critère présenterait également des inconvénients majeurs :

- au moment où il établit les PDS, le SPF Finances n'a connaissance que des revenus qui font l'objet de fiches fiscales. Pour les autres types de revenus (revenus d'indépendant...), il devrait se référer aux revenus déclarés lors de l'exercice d'imposition précédent ;
- en fonction de la fluctuation des revenus des différents membres du ménage, le contribuable qui se voit attribuer la charge fiscale des enfants pourrait changer d'une année à l'autre, ce qui peut devenir une source d'incertitude et de confusion pour les parents.

Pour les contribuables qui forment un ménage de fait, le Médiateur fédéral constate dès lors que, dans l'état actuel de la législation, aucun critère ne permet de répondre de manière suffisante aux impératifs de légalité, sécurité juridique, transparence, neutralité et objectivité en vue d'attribuer par défaut les enfants à charge dans la PDS. Une intervention du législateur est nécessaire.

Le problème qui se pose n'est toutefois que l'expression des nombreuses difficultés sous-jacentes liées à la réglementation fiscale des enfants à charge. Le cadre réglementaire s'est développé à partir d'une approche basée sur la famille nucléaire traditionnelle et qui ne prenait, par conséquent, pas ou peu en compte les nouvelles formes d'organisation familiale (cohabitation de fait, monoparentalité, familles recomposées...). Le législateur a tenté de répondre à ces évolutions sociétales en adaptant la réglementation à diverses reprises. En mars 2016, le Médiateur fédéral a pointé ce problème dans son rapport d'enquête « *Fiscalité de la famille, une réglementation complexe confrontée à l'évolution des formes d'organisation familiale* » déposé à la Chambre des représentants<sup>108</sup>. La complexité croissante de la réglementation combinée

<sup>107</sup> Tb. Liège, 17/4/2002, Tb. Liège, 24/5/2007.

<sup>108</sup> Rapport d'enquête du Médiateur fédéral, « *Fiscalité de la famille : une réglementation complexe confrontée à l'évolution des formes d'organisation familiale* », p. 42. [www.mediateurfederal.be/fr/rapports](http://www.mediateurfederal.be/fr/rapports).

à l'évolution constante des modèles d'organisation familiale aboutissent à perdre de vue l'essentiel, à savoir l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>109</sup>.

Dans ce contexte, le Médiateur fédéral ne voit pas d'autre solution que de rappeler au législateur la nécessité de procéder à une révision de la réglementation, avec pour objectif une fiscalité de la famille plus simple, compatible avec les nouvelles réalités sociales, transparente pour tous les acteurs et dans laquelle l'intérêt de l'enfant constitue la principale préoccupation. À cet égard, il n'appartient pas au Médiateur fédéral d'avancer des pistes de solution

concrètes, car une telle réforme implique des choix politiques qui devront être soumis préalablement au débat démocratique.

## UNE RÉFORME DE LA

## FISCALITÉ DE LA FAMILLE

## EST NÉCESSAIRE

L'automatisation toujours plus poussée de l'établissement de l'impôt et l'extension du préremplissage des déclarations d'impôt rendent cette réforme d'autant plus urgente.

### 3.2.1.4. Recommandation au Parlement

**RG 20/01 : simplifier les règles d'attribution de l'avantage fiscal pour enfant à charge afin qu'elles soient non seulement neutres par rapport aux formes d'organisations familiales, mais également insensibles aux différentes modalités de déclaration à l'impôt des personnes physiques (PDS, déclaration papier, Tax-on-web...).**

L'octroi automatique d'avantages liés aux enfants, sans que le contribuable n'ait à prendre d'autres mesures, est un atout important de la PDS. Exclure tous les parents formant un ménage de fait du public cible de la PDS (et ne plus préremplir les données les concernant dans Tax-on-web) présenterait donc plus d'inconvénients, et de risque de perte de l'avantage fiscal, que d'avantages pour les contribuables concernés. Vu l'absence d'alternative immédiate à la personne de référence pour le préremplissage des enfants à charge dans la PDS, le Médiateur fédéral estime à tout le moins que tant que le SPF Finances continue à utiliser ce critère, il doit en garantir la transparence nécessaire.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> Recommandation RG 14/01 du Médiateur fédéral au Parlement, Rapport annuel 2014, p. 28 : « L'adoption d'une décision individuelle concernant (in)directement un enfant requiert que les autorités administratives fédérales respectent un processus systématique d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant ».

<sup>110</sup> Voy. le point 3.2.2. Conséquences financières potentielles de l'utilisation du critère de personne de référence et informations communiquées au citoyen.

## 3.2.2. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES POTENTIELLES DE L'UTILISATION DU CRITÈRE DE PERSONNE DE RÉFÉRENCE ET INFORMATIONS COMMUNIQUÉES AU CITOYEN

### 3.2.2.1. Conséquences financières potentielles pour le citoyen

L'avantage fiscal pour enfant à charge est attribué sous forme d'un abattement fiscal (majoration de quotité exemptée d'impôt).<sup>111</sup> Pour l'exercice d'imposition 2019, il s'élevait, en tenant compte de l'abattement fiscal supplémentaire pour isolé avec enfant à charge, à un montant maximal de :

- 926,56 € pour un enfant à charge ;
- 1 751,33 € pour deux enfants à charge ;
- 3 881,83 € pour trois enfants à charge.

Lorsque les revenus du contribuable sont trop faibles pour en bénéficier, l'abattement fiscal est converti en un crédit d'impôt remboursable d'un montant maximum fixe par enfant à charge. Pour l'exercice d'imposition 2019, ce montant s'élevait à 450 € par enfant.<sup>112</sup> Le montant du crédit d'impôt attribué par enfant est donc inférieur au montant de l'avantage fiscal qui peut être obtenu lorsque la totalité de l'abattement fiscal est appliqué.

Par conséquent, lorsque plusieurs contribuables qui bénéficient de revenus professionnels peuvent prendre fiscalement à charge le(s) même(s) enfant(s), attribuer l'avantage fiscal à celui dont les revenus sont insuffisants pour absorber la totalité de l'abattement fiscal peut entraîner une perte financière s'élevant jusqu'à :

- 476,56 € (926,56 € - 450 €) pour un enfant à charge ;
- 851,33 € (1 751,33 € - 900 €) pour deux enfants à charge ;
- 2 531,83 € (3 881,83 € - 1 350 €) pour trois enfants à charge.

<sup>111</sup> Voy. le point 3.2.1.1. Règles en matière d'attribution des enfants à charge.

<sup>112</sup> Pour l'exercice d'imposition 2020, la majoration de quotité exemptée d'impôt est de 1 610 € pour un enfant à charge, 4 150 € pour deux enfants, de 9 290 € pour trois enfants, 15 030 € pour quatre enfants. À partir du cinquième enfant : 15 030 € majorés de 5 740 € par enfant.

### **Simulation 1<sup>113</sup>**

- *Anne et Jean vivent ensemble et ont deux enfants en commun. Ils sont cohabitants de fait.*
- *Les revenus d'Anne s'élèvent à 35 000 €. Jean travaille à mi-temps et ses revenus sont de 12 000 €.*
- *Jean étant inscrit comme personne de référence du ménage dans le Registre national, le SPF Finances lui attribue la charge des deux enfants sur sa PDS. L'avantage fiscal s'élève, de cette manière, à 1 076,67 €.*
- *Si Anne avait reçu la charge des enfants, l'avantage fiscal serait monté jusqu'à 1 751,33 €.*

Pour certains contribuables, les revenus ne sont donc pas suffisants pour absorber la totalité de l'abattement fiscal pour enfants à charge. Cette tendance peut encore être renforcée par les autres avantages fiscaux auxquels ils peuvent prétendre (emprunt hypothécaire, titres-services ...). Bénéficiaire de ces avantages fiscaux a en effet pour conséquence de réduire les revenus ou l'impôt sur lesquels sera appliqué l'abattement fiscal pour enfant à charge.

### **Simulation 2**

- *Louis et Samira ont trois enfants en commun et ils contractent un emprunt hypothécaire pour leur nouvelle maison.*
- *Samira a de revenus de 22 000 €, Louis de 45 000 €.*
- *C'est Samira qui bénéficie, sur sa PDS, de la charge des trois enfants. En 2018, son avantage fiscal s'élève à 3 846 €, quasiment le montant maximal. En 2019, compte tenu de la déduction de leur emprunt hypothécaire, il n'est plus que de 2 092 €.*
- *Si les enfants avaient été attribués à Louis cette année-là, l'avantage fiscal aurait été de 3 881,83 €.*

En règle générale, attribuer de l'avantage fiscal au conjoint qui dispose des revenus les plus élevés s'avère le plus avantageux. La situation peut toutefois être différente lorsqu'un conjoint perçoit des revenus de remplacement (chômage, maladie-invalidité, pension...).

<sup>113</sup> Ces simulations sont réalisées à partir du programme Tax-Calc du SPF Finances (<https://finances.belgium.be/fr/E-services/Tax-calc/Tax-Calc>) pour l'exercice d'imposition 2019 et pour des contribuables résidant dans la ville de Bruxelles. Les prénoms sont fictifs.

Une réduction d'impôt est déjà appliquée sur les revenus de remplacement. Lorsque les revenus se composent exclusivement de revenus de remplacement et qu'ils ne dépassent pas le montant maximal des allocations de chômage, cette réduction est égale au montant total de l'impôt dû.<sup>114</sup> Au-delà, une réduction est encore accordée, via une règle de palier, jusqu'à des revenus de 23 380 €.<sup>115</sup>

Après la réduction d'impôt pour les revenus de remplacement, l'impôt subsistant peut alors ne plus être suffisant pour absorber la totalité de l'abattement fiscal pour enfant à charge, qui est dès lors (partiellement) perdu.

### *Simulation 3*

- *Sofie et Thierry ont un enfant.*
- *Les revenus professionnels de Sofie s'élèvent à 16 000 €. Thierry perçoit, quant à lui, des revenus de chômage de 17 000 €.*
- *Si la charge de l'enfant est attribuée à Sofie, l'avantage fiscal s'élève à 926,56 €.*
- *Si c'est à Thierry, il est de 0 €.*

Comme l'illustre le graphique 4 ci-dessous, les contribuables qui perçoivent des revenus de remplacement peuvent subir, à revenus égaux avec les contribuables qui perçoivent des revenus professionnels, une perte financière pour leur(s) enfant(s) fiscalement à charge. En l'absence d'autres avantages fiscaux, cette perte se produit jusqu'à des revenus annuels approximatifs :

- de 18 000 € pour un enfant à charge ;
- de 20 000 € pour deux enfants à charge ;
- de 24 000 € pour trois enfants à charge.

L'avantage fiscal sera totalement perdu lorsque les revenus se situent entre 12 000 € et 17 000 € pour les contribuables qui perçoivent des revenus de remplacement avec un enfant à charge et entre 14 000 € et 17 000 € avec deux enfants à charge.

<sup>114</sup> Pour l'exercice d'imposition 2020, ce montant maximal s'élève à 17 988 € lorsque les revenus se composent exclusivement de allocations de chômage et à 15 940 € lorsque les revenus se composent également d'autres revenus de remplacement.

<sup>115</sup> Article 154 CIR 92.

**Graphique 4 – Comparaison de l'avantage fiscal pour enfant(s) à charge en fonction du montant des revenus professionnels et des revenus de remplacement pour l'exercice d'imposition 2019 (en euros)**

Revenus annuels	Nombre d'enfants à charge					
	1		2		3	
	Revenus professionnels	Revenus de remplacement	Revenus professionnels	Revenus de remplacement	Revenus professionnels	Revenus de remplacement
11 000 €	403,00	61,00	900,00	843,00	1 350,00	1 350,00
13 000 €	811,74	0,00	1 261,24	341,50	1 711,24	1 350,00
15 000 €	916,86	0,00	1 630,86	0,00	2 080,86	1 350,00
17 000 €	926,56	0,00	1 722,72	0,00	2 549,72	761,50
19 000 €	926,56	926,56	1 751,33	1 203,23	3 281,16	1 203,23
21 000 €	926,56	926,56	1 751,33	1 751,33	3 824,42	2 046,99
23 000 €	926,56	926,56	1 751,33	1 751,33	3 868,19	2 934,34
25 000 €	926,56	926,56	1 751,33	1 751,33	3 881,83	3 881,83

Source : Tax-Calc, simulateur de calcul de l'impôt des personnes physiques

Les personnes qui perçoivent des indemnités d'invalidité<sup>116</sup> bénéficient automatiquement d'un abattement fiscal supplémentaire pour handicap, qui correspond au montant de l'abattement fiscal pour un enfant (1 580 € pour l'exercice d'imposition 2019).

Cet abattement supplémentaire a comme conséquence négative que l'avantage fiscal pour les enfants à charge n'est obtenu qu'à partir d'un seuil de revenus plus élevé. La conséquence négative se poursuit plus longtemps que pour les autres revenus de remplacement, puisqu'une perte de l'avantage fiscal subsiste jusqu'à des revenus de :

- 19 000 € pour un enfant à charge ;
- 21 000 € pour deux enfants à charge ;
- 25 000 € pour trois enfants à charge.

Selon les chiffres 2018 communiqués au Médiateur fédéral par l'INAMI, environ 75 % des bénéficiaires exclusifs d'indemnités d'invalidité perçoivent

<sup>116</sup> À partir de la 2<sup>e</sup> année d'incapacité de travail.

des revenus annuels imposables situés entre 13 000 € et 24 000 €. <sup>117</sup> Les chiffres de l'INAMI ne permettent pas de déterminer la composition du ménage des bénéficiaires, la présence d'enfants dans le ménage et leur nombre. Ils donnent toutefois une indication sur le nombre significatif de contribuables potentiellement concernés.

**Graphique 5 – Comparaison de l'avantage fiscal pour enfant(s) à charge en fonction du montant des revenus professionnels et des revenus d'invalidité pour l'exercice d'imposition 2019 (en euros) <sup>118</sup>**

Revenus annuels	Nombre d'enfants à charge					
	1		2		3	
	Revenus professionnels	Revenus d'invalidité	Revenus professionnels	Revenus d'invalidité	Revenus professionnels	Revenus d'invalidité
11 000 €	403,00	450,00	900,00	900,00	1 350,00	1 350,00
13 000 €	811,74	33,50	1 261,24	900,00	1 711,24	1 350,00
15 000 €	916,86	0,00	1 630,86	173,50	2 080,86	1 350,00
17 000 €	926,56	0,00	1 722,72	0,00	2 549,72	1 350,00
19 000 €	926,56	776,60	1 751,33	776,60	3 281,16	1 370,10
21 000 €	926,56	999,86	1 751,33	1 620,36	3 824,42	1 620,36
23 000 €	926,56	999,86	1 751,33	1 991,28	3 868,19	2 509,71
25 000 €	926,56	999,86	1 751,33	1 991,28	3 881,83	3 621,80

Source : Tax-Calc, simulateur de calcul de l'impôt des personnes physiques

### 3.2.2.2. Information active du SPF Finances

Le Médiateur fédéral a cherché à examiner si l'utilisation par le SPF Finances du critère de personne de référence pour l'attribution des enfants à charge dans la PDS fait l'objet d'une publicité suffisante auprès des

<sup>117</sup> Chiffres communiqués au Médiateur fédéral par l'INAMI pour l'année 2018. Ces chiffres comprennent les catégories :  
 – avec charges famille (les autres personnes du ménage ne bénéficient pas de revenus mensuels supérieurs à 1 009,84 €.  
 – isolé ou assimilé : les autres personnes du ménage ne bénéficient pas de revenus de remplacement supérieurs à 1 111,40 € ou de revenus professionnels supérieurs à 1 625,72 €.  
 – cohabitant : est considéré comme cohabitant toute personne qui ne remplit pas les conditions de bénéficiaire avec charges de famille, isolé ou assimilé.

INAMI, Barèmes applicables à partir du 1<sup>er</sup> mars 2020, [www.riziv.fgov.be](http://www.riziv.fgov.be).

<sup>118</sup> Ou de contribuables qui combinent des revenus de remplacement avec un avantage fiscal pour handicap.

citoyens, répondant ainsi à l'exigence d'information active qui s'impose à l'administration.<sup>119</sup>

Compte tenu des impacts financiers pour les citoyens, le Médiateur fédéral a également examiné si et dans quelle mesure le SPF Finances informe les citoyens du mode de calcul de l'avantage fiscal pour enfants à charge et des conséquences financières potentielles de l'attribution des enfants à charge à l'un ou l'autre des membres du ménage.

#### • Information sur le document PDS

Le formulaire de déclaration PDS est similaire dans sa version papier et électronique.<sup>120</sup>

Dans sa page 2, sous la rubrique « *quelles modifications devez-vous nous communiquer* », sont repris « *quelques exemples de données incomplètes ou inexactes* », dont « *le nombre d'enfants à charge n'est pas correct* ».

La page 3 donne un aperçu des données préremplies, dont le nombre éventuel d'enfants à charge et leur nom. Les enfants se retrouvent également dans la simulation de l'impôt reprise en pages 4 et 5.

Aucune information n'est communiquée sur le critère retenu pour l'attribution des enfants à charge ni sur ses conséquences financières potentielles.

#### • Information sur le site du SPF Finances

La page du site internet du SPF Finances relative à la proposition de déclaration simplifiée<sup>121</sup> comprend les informations suivantes relatives aux enfants à charge :

<sup>119</sup> Voy. annexe 2 : « *L'administration doit agir de manière transparente et informer spontanément le public de manière claire, objective et la plus étendue possible dans les limites autorisées par la loi. L'information active cadre dans la mission de l'administration qui consiste à rendre les dispositions légales et réglementaires ainsi que les pratiques administratives, plus accessibles et compréhensibles au public le plus large. Cette information doit être correcte, complète, sans ambiguïté efficace, et actuelle. L'administration doit utiliser un langage clair et compréhensible, sa communication doit être efficace. Elle doit veiller à utiliser des canaux de communications diversifiés et adéquats pour toucher le plus grand nombre de citoyens concernés* ».

<sup>120</sup> Voy. annexe 1.

<sup>121</sup> [https://finances.belgium.be/fr/particuliers/declaration\\_impot/declaration/proposition-de-declaration-simplifiee](https://finances.belgium.be/fr/particuliers/declaration_impot/declaration/proposition-de-declaration-simplifiee).

- ▼ Mes enfants à charge ne sont pas repris dans ma proposition de déclaration simplifiée, ou le nombre de mes enfants à charge n'est pas correct. Que dois-je faire ?

Les données concernant vos enfants à charge sont incorrectes ou incomplètes ? Vous devez les compléter et/ou les corriger :

- > soit en ligne, via [Tax-on-web](#) : vous avez jusqu'au [ ] .
- > soit via le formulaire papier (si vous avez reçu votre proposition par la poste) : le formulaire doit nous parvenir pour le [ ] .

Si vous avez un ou plusieurs [enfants à charge](#), vous pouvez bénéficier d'un avantage fiscal.

Elle renvoie vers la page du site relative aux enfants à charge<sup>122</sup>, qui reprend des informations générales sur les conditions pour bénéficier de l'avantage, la majoration pour contribuable isolé, le montant de la quotité exemptée d'impôt...

La situation particulière des contribuables qui forment un ménage de fait y est également abordée :

- ▼ Qui peut prendre les enfants à charge quand les parents forment un ménage de fait ?

Lorsque les parents d'un enfant forment un ménage de fait, seul le contribuable qui assume en fait la **direction du ménage** peut prendre cet enfant à sa charge.

Si vous formez un ménage de fait, vous devez **indiquer vous-même**, en complétant votre déclaration, lequel des deux prend l'enfant à charge et doit dès lors être considéré comme assumant la direction du ménage.

**Attention !**

Il est exclu qu'un même enfant soit simultanément pris à charge par plusieurs personnes.

<sup>122</sup> [https://finances.belgium.be/fr/particuliers/famille/personnes\\_a\\_charge/enfants#q2](https://finances.belgium.be/fr/particuliers/famille/personnes_a_charge/enfants#q2).

## • Autres sources d'information

L'enquête n'a révélé aucune mention de l'utilisation du critère de personne de référence, ni dans les communiqués de presse ou documents officiels du SPF Finances, ni dans la presse généraliste ou spécialisée.

Aucun des acteurs rencontrés lors des travaux préparatoires de l'enquête n'était précisément informé du critère utilisé par le SPF Finances pour attribuer les enfants à charge dans la PDS et la déclaration d'impôt préremplie sur Tax-on-web.

Par ailleurs, le Médiateur fédéral n'a trouvé pratiquement aucune information sur la différence au niveau de l'avantage fiscal pour enfant à charge qu'il peut y avoir entre les contribuables cohabitants de fait.<sup>123</sup>

### 3.2.2.3. Information au citoyen en cas de contrôle

Lorsque plusieurs contribuables demandent la charge des mêmes enfants dans leur déclaration fiscale, le bureau de taxation compétent (Team Gestion) doit entreprendre un contrôle pour déterminer lequel d'entre eux peut prendre les enfants à charge.

Comme indiqué précédemment, le choix des parents prévaut et ce n'est qu'en cas de désaccord que le SPF Finances devra se prononcer sur le parent qui assume la direction de fait du ménage.

Le Médiateur fédéral a cherché à examiner la pratique administrative en cas de contrôle auprès de parents dont au moins l'un des deux a reçu une PDS (attribution de la charge des enfants selon le critère de personne de référence), en particulier en ce qui concerne l'information et la motivation communiquées au contribuable.

L'enquête a révélé d'importantes différences de pratiques entre les différents bureaux locaux de taxation.

---

<sup>123</sup> Par exemple, la Ligue des Familles indique sur son site :  
« Si vous êtes cohabitants de fait, vous décidez librement entre vous qui prend les enfants à charge. D'un point de vue fiscal, il est généralement conseillé de mettre les enfants à charge du partenaire qui a le revenu imposable le plus élevé. » <https://www.laligue.be/leligueur/articles/enfant-183-s-et-impots-8-points-d-attention>

Il n'existe pas d'instructions spécifiques qui déterminent la manière de procéder pour déterminer le contribuable qui doit être contacté et les informations qui doivent lui être communiquées.

Certains bureaux de taxation ont indiqué tenter parfois d'obtenir un accord préalable écrit des parents en téléphonant à un des contribuables ou en lui envoyant un e-mail. La plupart des bureaux envoient toutefois directement un avis de rectification de la déclaration.<sup>124</sup>

Selon le bureau ou les dossiers, l'avis de rectification peut être envoyé :

- au contribuable qui n'est pas la personne de référence ;
- au contribuable dont la déclaration n'a pas encore été traitée ou enrôlée ;
- au contribuable qui dispose des revenus les moins élevés ;
- au contribuable pour lequel l'avantage fiscal est le moins important.

Le Médiateur fédéral a également constaté, dans ces avis de rectification, d'importantes différences de pratique dans la motivation communiquée aux contribuables.

Il n'existe pas d'avis de rectification type à disposition des services de contrôle en cas de déclaration contradictoire en matière d'enfant à charge. Le SPF Finances met à disposition des agents de contrôle une base de données (dans SharePoint) reprenant des motivations standards pour les actions de contrôle qui reviennent fréquemment dans la réglementation fiscale (rentes alimentaires, revenus immobiliers, dons...).

Pour l'article 140 CIR 92, la motivation standard reprend le libellé de la disposition concernée, le commentaire administratif de l'article 136 CIR 92 qui précise les conditions pour prendre un enfant à charge, ainsi qu'une précision quant au fait qu'un même enfant ne peut être simultanément pris en charge par deux contribuables.

Dans une plainte adressée au Médiateur fédéral, l'avis de rectification contenait, en plus de ces informations, la motivation suivante:

*« Vous postulez un ou plusieurs enfants pouvant être considérés fiscalement comme étant à votre charge, or 3 des enfants indiqués au code*

---

<sup>124</sup> Conformément à l'article 346 CIR 92.

déclaration 1030 sont déjà repris à charge par l'autre parent ou l'autre personne assumant la charge exclusive ou principale.

En conséquence, ces enfants ne peuvent être mentionnés au code postulé (1030).

Code déclaration 1030 : 0. »

### Exemple de plainte

*Jan et Nadia ont ensemble trois enfants. Nadia reçoit une PDS et, comme elle est la personne de référence du ménage, le SPF Finances lui attribue la charge des enfants. Jan est indépendant et il remplit une déclaration d'impôt classique. Il déclare, comme chaque année, avoir trois enfants à charge. Il n'a pas vérifié si les enfants étaient inscrits sur la PDS de Nadia. Jan reçoit, plus tard, un avis de rectification du SPF Finances qui lui indique que les enfants sont à charge de leur mère. Jan présume que l'administration fait le meilleur choix pour son ménage et ne réagit pas, mais ce n'est pas le cas. Comme il est indépendant et que Nadia se trouve au chômage, ils perdent en réalité 2 672 €. L'année suivante, lorsqu'ils introduisent une déclaration d'impôt commune car ils se sont mariés, Nadia et Jan constatent alors le problème. Il est malheureusement trop tard, le délai pour contester l'impôt est dépassé.*

La plupart des bureaux de taxation interrogés ont indiqué au Médiateur fédéral que, outre cette motivation standard, les avis de rectification précisent que les contribuables gardent toujours le choix.

Le critère de personne de référence utilisé dans la déclaration préremplie pour attribuer les enfants à charge n'est, par contre jamais, communiqué, tout comme la différence qui peut en découler au niveau du montant de l'avantage fiscal. Toutefois, comme indiqué précédemment, plusieurs des bureaux ont précisé adresser l'avis de rectification soit au contribuable pour lequel l'avantage est le moins important, soit à celui qui bénéficie des revenus les moins élevés.

Les Centres Particuliers d'Anvers et de Gand ont développé un certain nombre d'avis de rectification types à l'attention de leurs bureaux de

taxation, dont un concerne la situation des déclarations contradictoires en matière d'enfant à charge.

Ces avis de rectification types sont adressés aux contribuables qui disposent des revenus les plus faibles. En plus du libellé de l'article 140 CIR 92, ils contiennent les informations suivantes :

- un seul chef de famille peut être désigné par ménage ;
- les contribuables formant un ménage de fait peuvent choisir eux-mêmes le chef de famille ;
- en l'absence de choix, le SPF Finances attribue les enfants au conjoint qui dispose des revenus les plus élevés. Le Centre Particuliers de Gand motive en outre ce choix en se référant à des décisions de jurisprudence.

#### 3.2.2.4. Analyse

L'attribution des enfants à charge à l'un ou l'autre des contribuables formant un ménage de fait peut avoir des conséquences financières importantes, qui peuvent aller jusqu'à la perte de la totalité de l'avantage fiscal. La perte sera généralement d'autant plus grande qu'il y a d'enfants à charge.

En ne prenant en compte que les ménages comprenant au maximum trois enfants, et abstraction faite d'autres avantages fiscaux, une perte au niveau de l'avantage fiscal peut se produire jusqu'à des revenus professionnels de 19 000 €, des revenus de remplacement de 23 000 € et des revenus d'invalidité (contribuables avec un handicap) de 25 000 €.

La combinaison de la nature et de la hauteur des revenus au sein du ménage constitue donc les facteurs déterminants pour l'avantage fiscal.

Attribuer la charge fiscale des enfants au contribuable disposant des revenus les plus élevés s'avère généralement le plus avantageux, à moins qu'il ne bénéficie (partiellement) de revenus de remplacement. En effet, à revenus égaux, les contribuables percevant des revenus de remplacement subissent une perte fiscale par rapport aux contribuables qui bénéficient de revenus professionnels, pour la tranche de revenus allant de 12 000 € à 24 000 € pour des revenus de remplacement et 13 000 € à 25 000 € pour



**CERTAINS CITOYENS**  
**PERDENT L'AVANTAGE FISCAL**  
**LIÉ À LEUR ENFANT**

des indemnités d'invalidité (pour un ménage composé au maximum de trois enfants).

Le Médiateur fédéral constate que le SPF Finances ne communique aux citoyens ni les critères qu'il utilise pour attribuer les enfants dans les déclarations PDS, ni les conséquences financières qui peuvent résulter de ce choix. De son expérience quotidienne, le Médiateur fédéral constate que beaucoup de citoyens ne comprennent pas les règles complexes du calcul de l'impôt et qu'ils ne sont pas donc en mesure d'évaluer l'impact de l'attribution d'un avantage fiscal dans ce calcul.<sup>125</sup> Ce constat a également été souligné de manière unanime par l'ensemble des intervenants rencontrés dans le cadre de l'enquête.

Le fait que le montant de l'avantage fiscal accordé pour les enfants soit à ce point dépendant de la hauteur et de la nature des revenus imposables ne constitue déjà pas en soi une évidence pour beaucoup des citoyens, et ce d'autant plus que les allocations familiales, autre aide financière accordée pour les enfants, sont constituées d'un montant fixe (éventuellement majoré d'un supplément social).

Le Médiateur fédéral constate, par conséquent, que les citoyens ne disposent pas des informations nécessaires pour réagir de manière adéquate à l'attribution de la charge des enfants préremplie dans les PDS et pour exercer ainsi leurs droits en toute connaissance de cause.

Cette situation pose problème au regard des normes de sécurité juridique<sup>126</sup> et d'information active. Elle s'avère d'autant plus problématique que les avantages fiscaux pour enfant à charge constituent des « *avantages prévus pour aider à assumer l'éducation et les charges financières des enfants* »<sup>127</sup> et que les citoyens qui perdent l'avantage fiscal sont potentiellement les plus vulnérables car ils disposent de revenus plus faibles que la moyenne<sup>128</sup> ou de revenus de remplacement.

<sup>125</sup> Voy. le point 3.2.1.3. Analyse de la notion de la personne de référence au regard du critère de direction de ménage prévu à l'article 140 CIR 92.

<sup>126</sup> Voy. annexe 2 : « *La sécurité juridique implique que les administrés soient en mesure de connaître le droit positif qui leur est applicable. Les citoyens doivent pouvoir anticiper et évaluer les conséquences juridiques des actes qu'ils posent et des comportements qu'ils adoptent. Ils doivent également pouvoir compter sur une certaine permanence de la réglementation et des pratiques administratives [...]* ».

<sup>127</sup> Cour d'Arbitrage, arrêt n°3/2005 du 12 janvier 2005.

<sup>128</sup> En 2017, le revenu net imposable des Belges s'élevait en moyenne 18 331 €. Statbel, <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/revenu-fiscaux>.

Le Médiateur fédéral rappelle dans ce cadre la nécessité que les autorités tiennent compte de manière primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le Médiateur fédéral considère donc qu'il conviendrait tout au moins de mentionner de manière concise sur la PDS les critères utilisés pour attribuer les enfants à charge et le fait que l'attribution de l'avantage fiscal à l'un ou l'autre contribuable peut avoir des conséquences financières, généralement en faveur de celui qui dispose des revenus les plus élevés. Ces informations devraient être diffusées de manière plus détaillée sur les autres supports utilisés par le SPF Finances pour communiquer avec le citoyen (site internet, MyMinfin, wizard sur Tax-on-web...) : critères pour l'attribution des enfants, possibilité de choix pour les prochains exercices d'imposition, mode de calcul de l'avantage fiscal, conséquences financières potentielles de l'attribution à l'un ou l'autre des conjoints...

L'enquête a également permis de révéler d'importantes différences de pratiques lorsque la charge fiscale des mêmes enfants est attribuée à plusieurs contribuables, dont l'un au moins a reçu une PDS.

En l'absence d'instructions administratives, les différents bureaux locaux de taxation ont recours à des critères divers pour sélectionner le contribuable auquel ils proposent de supprimer les enfants à charge de sa déclaration fiscale. Parmi les services interrogés, seuls les Centres régionaux d'Anvers et de Gand disposent d'un avis de rectification type qu'ils adressent (systématiquement) au contribuable qui dispose des revenus les plus faibles.

Les avis de rectification envoyés aux contribuables ne mentionnent jamais les critères utilisés pour attribuer les enfants dans les déclarations préremplies PDS et Tax-on-web, ni les conséquences de l'attribution de l'avantage fiscal à l'un ou l'autre des contribuables.



## **L'ATTRIBUTION DE L'AVANTAGE FISCAL POUR ENFANTS À CHARGE À L'UN OU L'AUTRE CONTRIBUABLE PEUT AVOIR DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES**

Sans autre élément disponible, l'existence de liens de filiation avec l'enfant et la hauteur des revenus des contribuables constituent les seuls critères objectifs dont disposent le SPF Finances pour déterminer lequel des contribuables assume la direction de fait du ménage au regard de l'article 140 CIR 92.<sup>129</sup>

Pour le Médiateur fédéral, envoyer un avis de rectification en priorité au contribuable qui ne présente pas de liens de filiation avec l'enfant et, ensuite, au contribuable qui dispose des revenus les plus faibles, constitue la seule pratique compatible avec les dispositions légales en cas de déclaration contradictoire en matière d'enfants à charge. Lorsque, par exception, l'attribution de l'avantage fiscal à l'autre cohabitant s'avère plus avantageuse<sup>130</sup>, le fait d'en informer le contribuable constitue assurément une bonne pratique constatée auprès de plusieurs bureaux de taxation lors de l'enquête.

Afin de répondre à l'exigence de motivation adéquate<sup>131</sup>, le Médiateur fédéral estime qu'un avis de rectification après une déclaration contradictoire doit contenir au moins les informations suivantes :

- les critères utilisés pour attribuer les enfants à charge dans la déclaration préremplie ;
- un seul contribuable par ménage peut prendre les enfants à charge, sauf en cas de famille recomposée ;
- les contribuables peuvent choisir auquel d'entre eux sont attribués les enfants à charge ;
- en l'absence de choix, l'administration attribue les enfants au contribuable qui présente des liens de filiation avec l'enfant puis à celui qui dispose des revenus les plus élevés.
- l'attribution de l'enfant au contribuable qui dispose des revenus le plus élevé s'avère généralement le choix fiscalement le plus avantageux, sauf lorsque celui-ci bénéficie de revenus de remplacement.

<sup>129</sup> Tb. Liège, 17/4/2002, Tb. Liège, 24/5/2007.

<sup>130</sup> Voir le graphique 4 Comparaison de l'avantage fiscal pour enfant(s) à charge en fonction du montant des revenus professionnels et des revenus de remplacement pour l'exercice d'imposition 2019 et le graphique 5 Comparaison de l'avantage fiscal pour enfant(s) à charge en fonction du montant des revenus professionnels et des revenus d'invalidité pour l'exercice d'imposition 2019.

<sup>131</sup> Voy. annexe 2 : « *Tout acte administratif doit être fondé sur des motifs qui doivent être acceptables et raisonnables, en droit comme en fait. Les administrés doivent comprendre les raisons pour lesquelles ils reçoivent une décision déterminée, ce qui implique que la motivation doit être reprise dans la décision qui leur est notifiée. Cette exigence va cependant au-delà de la seule motivation formelle et s'attache à la qualité de la motivation. Une décision bien motivée est une décision compréhensible. Le recours à des formulations standards ou trop générales est par conséquent inadéquat. Une motivation concise peut suffire si elle est claire et appropriée au cas de l'administré.* »

En principe, le contribuable dispose d'un délai de cinq ans pour solliciter une rectification en matière d'enfants à charge. Toutefois, lorsque les enfants à charge sont attribués par application de l'article 140 CIR au contribuable supposé assumer la direction de fait du ménage, le délai ordinaire de réclamation est de six mois. Le Médiateur fédéral considère par conséquent que, dans l'attente d'une réforme de la réglementation fiscale relative aux enfants à charge, une motivation adéquate et une information complète au citoyen sont d'autant plus nécessaires que le délai de rectification est limité.

### 3.2.2.5. Recommandations au SPF Finances

RO 20/08 : sur la PDS, mentionner de manière succincte les critères utilisés pour attribuer les enfants à charge et préciser que l'attribution de l'avantage fiscal à l'un ou l'autre contribuable peut avoir des conséquences financières.

RO 20/09 : sur les différents supports de communication du SPF Finances vers les citoyens, mentionner de manière détaillée les critères utilisés pour attribuer les enfants à charge dans la PDS, le mode de calcul de l'avantage fiscal, les conséquences financières potentielles de son attribution à l'un ou l'autre contribuable formant un ménage de fait.

RO 20/10 : En cas de déclaration contradictoire en matière d'enfant à charge :

- s'adresser en priorité au contribuable qui ne présente pas de lien de filiation avec l'enfant ou dont les revenus sont les plus faibles ;
- si un avis de rectification est établi, motiver adéquatement celui-ci en faisant mention :
  - de la possibilité de choix;
  - des critères utilisés pour attribuer les enfants à charge dans la déclaration préremplie;
  - de la possibilité que le montant de l'avantage fiscal varie selon l'attribution à l'un ou l'autre des membres du ménage, dans la plupart des cas au bénéfice de celui dont les revenus sont les plus élevés.

### 3.2.3. RESPECT DU CHOIX DU CITOYEN

Les contribuables formant un ménage de fait peuvent eux-mêmes choisir lequel d'entre eux prend à charge les enfants pour lesquels ils remplissent chacun les conditions prévues par la loi.<sup>132</sup>

Le Médiateur fédéral a cherché à examiner si et dans quelle mesure le SPF Finances respecte cette liberté de choix en prenant en compte, dans la PDS, le choix exprimé par les contribuables lors d'un exercice d'imposition précédent.

Le Médiateur fédéral a été saisi, en 2016, par un contribuable qui, d'imposition de chaque exercice, devait demander la charge de son enfant qui était systématiquement attribuée à son compagnon, personne de référence du ménage.

À la suite de l'intervention du Médiateur fédéral, le SPF Finances a adapté ses procédures et il permet désormais de prendre en compte le choix exprimé par le contribuable lors d'un exercice d'imposition précédent. En pratique, lors de chaque action de contrôle, les agents des bureaux locaux de taxation ont la possibilité de sélectionner le caractère permanent de la prise en charge fiscale par un contribuable. S'ils ne le font pas, les données seront à nouveau sélectionnées à partir du Registre national pour le prochain exercice d'imposition.

Le SPF Finances a (ré)activé un wizard « personne à charge » en décembre 2019.<sup>133</sup> Il a rédigé un manuel d'utilisation à l'attention des bureaux locaux de taxation. Le manuel détaille de manière pratique comment utiliser le wizard « personne à charge » et attribuer un caractère permanent à une prise en charge fiscale. Il précise que les agents doivent « *eux-mêmes évaluer les données qui doivent être considérées comme permanentes ou pas* ».

Lors de l'enquête de terrain, le Médiateur fédéral a constaté que les différents bureaux de taxation consultés n'étaient généralement pas correctement informés de cette possibilité d'enregistrer, pour les exercices d'imposition suivants, le choix du contribuable ainsi que des circonstances dans lesquelles il pouvait/devait être opté pour cette possibilité.

<sup>132</sup> Cour d'arbitrage, 8 mai 2001, n°57/2001. L'administration s'est conformée à cette décision de la Cour par une circulaire n° Ci. RH.331/517.844 (AFER 26/2002) dd. 20.11 2002.

<sup>133</sup> Le wizard « personne à charge » existe depuis 2014, mais il n'était plus opérationnel depuis l'exercice 2016.

À la question « est-il possible de tenir compte du choix posé par un contribuable en matière d'enfant à charge pour l'exercice d'imposition suivant ? », la plupart des bureaux de taxation interrogés ont répondu par la négative. Certains ont indiqué que cette possibilité est à leur sens limitée aux situations de coparenté fiscale ou aux ascendants à charge.

Cette méconnaissance peut probablement s'expliquer en partie par l'activation récente du wizard « personne à charge ». Toutefois, le Médiateur fédéral a également constaté de manière plus générale que les bureaux de taxation n'étaient pas nécessairement suffisamment informés des critères utilisés pour attribuer les enfants à charge dans la PDS ou des règles applicables en matière de réutilisation des données fournies par le contribuable lors d'exercices d'imposition précédents.

Le Médiateur fédéral estime par conséquent qu'il est nécessaire d'adresser des directives plus détaillées aux bureaux de taxation afin de s'assurer d'une gestion optimale du wizard « personne à charge ». Ces directives devraient poursuivre l'objectif de mieux informer les agents sur les critères utilisés pour attribuer les personnes à charge dans la PDS, les avantages et inconvénients d'opter pour le caractère permanent de données selon les différentes situations, les informations à communiquer aux contribuables...

### **3.2.3.1. Recommandation au SPF Finances**

**RO 20/11** : diffuser des instructions détaillées aux services extérieurs concernant la possibilité de tenir compte, pour les exercices d'imposition suivants, du choix du citoyen en matière de prise en charge fiscale d'un enfant.



# 4. CONCLUSIONS

---

## 4. CONCLUSIONS

---

L'enquête du Médiateur fédéral visait à répondre à la question centrale suivante : le SPF Finances est-il suffisamment transparent et clair envers les citoyens au sujet de la PDS, des données qui y sont préremplies et de l'impact des données potentiellement manquantes incorrectes ou incomplètes ?

En vue de répondre à cette question, l'enquête a été subdivisée en deux questions principales :

- l'information fournie au citoyen concernant la PDS est-elle suffisante pour lui permettre d'accomplir ses obligations fiscales avec un degré satisfaisant de certitude ?
- l'attribution de la charge des enfants s'opère-t-elle de manière pertinente, transparente, et compréhensible pour le citoyen, afin de lui permettre de bénéficier pleinement des avantages fiscaux qui y sont liés ?

### 4.1. UNE INFORMATION INSUFFISANTE

Le SPF Finances est responsable d'établir le juste impôt pour chaque contribuable, sur la base des données fournies par celui-ci dans sa déclaration fiscale. La PDS ne dispense ni le SPF Finances, ni le contribuable de leurs obligations respectives. Il s'agit uniquement d'un outil qui doit améliorer l'efficacité du processus de déclaration pour le contribuable et d'enrôlement de l'impôt pour l'administration fiscale.

Malgré les efforts du SPF Finances pour préremplir un maximum de données dans la PDS, certaines données manquent au SPF Finances ou peuvent être incomplètes ou incorrectes.

Dans l'optique d'aboutir pour chaque contribuable au juste impôt, il est donc crucial de s'assurer que les citoyens soient dûment sensibilisés à la nécessité de vérifier leur PDS et qu'ils puissent repérer aisément les données à modifier ou à compléter. Or, l'enquête démontre que le SPF Finances ne communique pas de manière suffisamment claire et transparente à ce sujet.

Le nombre de codes auxquels la majorité des contribuables doivent être particulièrement attentifs est relativement limité. Une information ciblée sur la PDS à propos des données les plus couramment manquantes, incomplètes ou incorrectes (par exemple, par le biais d'une liste de contrôle) et complétée par une information plus détaillée via les différents canaux de communication du SPF Finances (site internet...) permettrait de mieux attirer l'attention des citoyens sur les éléments qu'ils doivent, par prudence de toute façon, vérifier.

Par ailleurs, avec l'extension du public cible de la PDS telle qu'elle se présente, la situation fiscale des contribuables qui reçoivent une PDS devient de plus en plus complexe, ce qui augmente la probabilité que des corrections soient nécessaires. La responsabilité de cette correction ne peut être supportée par les seuls contribuables, sous peine de rompre la relation de confiance indispensable entre l'administration et les citoyens et de fragiliser le consentement à l'impôt.

Le SPF Finances incite les contribuables à utiliser MyMinfin pour consulter leur PDS et pour effectuer les vérifications et les adaptations nécessaires grâce à l'aide au remplissage en ligne (wizard).

L'enquête démontre toutefois qu'une part importante de citoyens ne consultent pas encore leur PDS en ligne et continuent à attendre la PDS en format papier. Parmi eux figure un nombre non négligeable de citoyens qui ne sont pas en mesure d'utiliser eux-mêmes l'application informatique MyMinfin et qui ont besoin d'aide pour vérifier ou corriger leur PDS. Le SPF Finances accepte de les aider lorsqu'ils se présentent spontanément aux séances d'aide au remplissage des déclarations, mais il ne le communique pas.

Le SPF Finances doit offrir d'initiative une aide à la vérification et la correction de la PDS, tant par téléphone que physique, dans ses sessions d'aide au remplissage et le faire savoir explicitement.

En 2020, en raison de la crise sanitaire, le SPF Finances a fourni une aide au remplissage exclusivement par téléphone. Pour ceux qui n'ont pas réussi à en bénéficier avant la fin de la période de déclaration, il organise, à partir du mois de juillet, une aide physique via les CPAS et les communes puis, à partir du mois de septembre, dans ses bureaux. Il limite toutefois actuellement cette aide aux contribuables qui ont reçu une déclaration d'impôt

classique. Il doit aussi proposer cette aide aux contribuables qui ont reçu une PDS et qui n'ont pas pu faire usage de l'aide par téléphone.

En cas de changement de leur situation fiscale, certains citoyens peuvent être exclus du public cible PDS et être à nouveau obligés d'introduire une déclaration d'impôt classique. L'administration ne les prévient toutefois pas de ce changement et ne communique pas non plus les motifs pour lesquels ils ont pu être exclus. L'enquête démontre qu'il s'agit d'une question fréquemment posée et que des citoyens sont parfois exclus à tort du public cible PDS.

Certains contribuables, en particulier parmi ceux qui recevaient une PDS depuis plusieurs années, réalisent qu'ils doivent introduire eux-mêmes une déclaration d'impôt classique qu'au moment où l'administration leur adresse un courrier de rappel les alertant qu'ils peuvent être sanctionnés s'ils ne réagissent pas dans les 14 jours. En outre, ils ne peuvent plus bénéficier d'aide au remplissage. Pour les citoyens qui n'utilisent pas MyMinfin, la collecte de toutes les données nécessaires afin de remplir leur déclaration d'impôt classique peut s'avérer compliquée et rendre le respect du délai de 14 jours difficilement tenable.

Le SPF Finances devrait donc avertir systématiquement les citoyens lorsqu'ils sont exclus du public cible de la PDS, en précisant les éventuels motifs. Tant que ce n'est pas le cas, il doit aider ceux qui ne s'en aperçoivent qu'au moment du rappel à collecter les données nécessaires et il ne peut refuser de fournir les fiches fiscales dont il dispose à leur sujet.

#### **4.2. MANQUE DE TRANSPARENCE ET CRITÈRE INCERTAIN POUR L'ATTRIBUTION DES ENFANTS À CHARGE DANS LES MÉNAGES DE FAIT**

L'enquête a révélé des défauts importants au niveau du critère utilisé pour attribuer les enfants à charge dans la PDS et un manque de transparence. Le citoyen ne dispose actuellement pas des informations nécessaires pour exercer ses droits en toute connaissance de cause. Les conséquences financières peuvent être importantes, pouvant aller jusqu'à la perte de la totalité de l'avantage fiscal pour enfant à charge.

Le SPF Finances considère que la personne de référence d'un ménage aux registres de la population est supposée assumer la direction de fait du ménage, tel que le prévoit la réglementation fiscale, et lui attribue dès lors

par défaut la charge fiscale des enfants. Or, la désignation de la personne de référence d'un ménage repose sur une simple pratique administrative dont l'objectif se limite à établir un point de contact avec les autorités communales. Cette donnée est mal connue du citoyen et souvent appliquée à son insu. La personne de référence d'un ménage dans les registres de la population ne constitue donc pas un critère suffisamment consistant, fiable et transparent pour déterminer par défaut à quel contribuable attribuer la charge fiscale des enfants dans un ménage de fait.

Actuellement, il n'existe toutefois aucun critère plus adéquat et praticable vu la complexité de la fiscalité de la famille. Une révision de cette réglementation s'impose, comme le souligne le Médiateur fédéral depuis 2016.

Dans l'attente d'une modification de cette réglementation et pour ne pas priver les contribuables des bienfaits de l'octroi automatique de cet avantage dans la PDS, le SPF Finances doit absolument informer clairement, tant sur la PDS que de manière détaillée sur ses autres supports de communication, du critère qu'il utilise par défaut pour attribuer les enfants à charge. Il doit aussi attirer l'attention sur les conséquences financières qui peuvent en résulter, afin de permettre aux contribuables d'exercer leur droit de modifier ce choix s'il ne s'avère pas approprié dans leur cas.

L'enquête a, par ailleurs, mis en évidence d'importantes différences de pratiques selon les bureaux de taxation lorsque plusieurs citoyens sollicitent la charge fiscale des mêmes enfants. Les seuls critères objectifs dont dispose l'administration pour déterminer à qui attribuer les enfants dans cette situation sont les liens de filiation et la hauteur des revenus des membres du ménage. Le SPF Finances devrait donc harmoniser sa pratique et s'appuyer sur ces critères lorsqu'il établit un avis de rectification et en améliorer la motivation.

Depuis décembre 2019, lorsque des cohabitants de fait ont indiqué qui d'entre eux prend les enfants à charge, le SPF Finances permet de conserver ce choix pour les exercices d'imposition suivants. Il ressort toutefois de l'enquête que les bureaux de taxation n'étaient pas suffisamment informés de cette possibilité et des circonstances dans lesquelles ils peuvent ou doivent y avoir recours. Il est donc nécessaire de diffuser des instructions détaillées à ce sujet.

### 4.3. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La PDS est un instrument stratégique du SPF Finances en vue d'approfondir le processus de digitalisation et d'automatisation de l'impôt des personnes physiques. Née d'un projet pilote, elle est devenue en quelques années le principal mode de déclaration à l'impôt des personnes physiques (hors indépendants) et elle est actuellement imposée à plus de la moitié des contribuables. Pour devenir véritablement un succès et prouver son efficacité à long terme, le SPF Finances devra parvenir à conjuguer mieux encore les attentes du citoyen en matière de bonne administration et ses besoins.

Le principal obstacle réside dans la complexité de la réglementation, qui rend à la fois difficile, pour l'administration, la collecte de toutes les données nécessaires à l'établissement de l'impôt et, pour le citoyen, la vérification de ces données. La déclaration d'impôt comporte en effet actuellement environ 800 codes. La digitalisation et l'automatisation ne peuvent durablement faciliter la vie du citoyen et l'efficacité de l'administration sans une simplification de la réglementation. Les différents législateurs du Royaume ont une responsabilité importante à cet égard.

En 2016, dans son rapport d'enquête « Fiscalité de la famille : une réglementation complexe confrontée à l'évolution des formes d'organisation familiale », le Médiateur fédéral plaidait déjà pour une révision de la réglementation des enfants à charge qui poursuit l'objectif d'une fiscalité de la famille plus simple, compatible avec les nouvelles réalités sociales, transparente pour tous les acteurs et dans laquelle l'intérêt de l'enfant constitue la principale préoccupation.

Le SPF Finances se doit, par ailleurs, d'être le plus clair et transparent possible dans sa communication envers les contribuables afin de leur donner la capacité réelle de vérifier et corriger leur PDS. Les améliorations constantes apportées à MyMinfin permettent certainement de mieux aider ceux qui l'utilisent. Mais les citoyens, encore très nombreux, qui ne disposent pas des compétences numériques suffisantes ou continuent à utiliser exclusivement la voie papier ne peuvent pas être mis de côté. Pour ces citoyens particulièrement, une meilleure information et un service sur mesure sont nécessaires.

Le Médiateur fédéral remercie le SPF Finances pour sa pleine collaboration à l'enquête et se réjouit de sa volonté de donner suite aux différentes recommandations.



## 5. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

---

## 5. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

INFORMATION AU CITOYEN		
RECOMMANDATIONS AU SPF FINANCES		
N°	Objet	Intitulé de la recommandation
RO 20/01	Données potentiellement manquantes, incomplètes ou incorrectes	Sur la PDS, informer le citoyen de manière ciblée à propos des données manquantes, incomplètes ou incorrectes les plus courantes (par exemple, par le biais d'une liste de contrôle).
RO 20/02		Via les différents canaux du SPF Finances, informer le citoyen de manière détaillée sur les données qui peuvent être manquantes, incomplètes ou incorrectes dans la PDS.
RO 20/03	Aide à la vérification	Indiquer clairement, sur la PDS, que le citoyen peut obtenir une aide téléphonique et physique lors des séances d'aide au remplissage.
RO 20/04		Dans toutes les communications relatives à la période de déclaration d'impôt, informer les citoyens qui reçoivent une PDS qu'ils peuvent obtenir une aide téléphonique et physique lors des séances d'aide au remplissage.
RO 20/05		Communiquer que les contribuables qui, en raison de la crise du coronavirus, n'ont pu obtenir une aide pour vérifier leur PDS peuvent encore obtenir après le 30 juin 2020 une aide téléphonique et physique.
RO 20/06	Motifs d'exclusion du public cible	Avertir systématiquement les citoyens lorsqu'ils sont exclus du public cible de la PDS et leur préciser les motifs potentiels d'exclusion.
RO 20/07		Tant que le SPF Finances n'avertit pas systématiquement les citoyens lorsqu'ils sont exclus du public cible de la PDS, fournir à ceux qui le demandent les données fiscales dont il dispose pour leur permettre d'introduire leur déclaration d'impôt classique.

ATTRIBUTION DES ENFANTS À CHARGE		
RECOMMANDATION AU PARLEMENT		
N°	Objet	Intitulé de la recommandation
RG 20/01	Le critère de personne de référence	Simplifier les règles d'attribution de l'avantage fiscal pour enfant à charge afin qu'elles soient non seulement neutres par rapport aux différentes formes d'organisation familiale, mais également insensibles aux différentes formes de déclaration à l'impôt des personnes physiques (PDS, déclaration papier, Tax-on-web...).
RECOMMANDATIONS AU SPF FINANCES		
N°	Objet	Intitulé de la recommandation
RO 20/08	Conséquences financières	Sur la PDS, mentionner de manière succincte les critères utilisés pour attribuer les enfants à charge et préciser que l'attribution de l'avantage fiscal à l'un ou l'autre contribuable peut avoir des conséquences financières.
RO 20/09	potentielles de l'utilisation du critère de personne de référence	Sur les différents supports de communication du SPF Finances vers les citoyens, mentionner de manière détaillée les critères utilisés pour attribuer les enfants à charge dans la PDS, le mode de calcul de l'avantage fiscal, les conséquences financières potentielles de son attribution à l'un ou l'autre contribuable formant un même ménage de fait.
RO 20/10	et information communiquée au citoyen	En cas de déclaration contradictoire en matière d'enfant à charge : <ul style="list-style-type: none"> <li>– s'adresser en priorité au contribuable qui ne présente pas de lien de filiation avec l'enfant ou dont les revenus sont les plus faibles;</li> <li>– si un avis de rectification est établi, motiver adéquatement celui-ci en faisant mention : <ul style="list-style-type: none"> <li>· de la possibilité de choix ;</li> <li>· des critères utilisés pour attribuer les enfants à charge dans la déclaration préremplie ;</li> <li>· de la possibilité que le montant de l'avantage fiscal varie selon l'attribution à l'un ou l'autre des membres du ménage, dans la plupart des cas au bénéfice de celui dont les revenus sont les plus élevés.</li> </ul> </li> </ul>
RO 20/11	Respect du choix du citoyen	Diffuser des instructions détaillées aux services extérieurs concernant la possibilité de tenir compte, pour les exercices d'imposition suivants, du choix du citoyen en matière de prise en charge fiscale d'un enfant.



## 6. RÉPONSE DU SPF FINANCES

---



Service Public  
Fédéral  
**FINANCES**

FISCALITÉ

Exp. : Boulevard du Roi Albert II, 33 bte 25-1030 Bruxelles

Madame Catherine De Bruecker  
Monsieur David Baele  
Médiateurs Fédéraux

Rue de Louvain 48 bte 6  
1000 BRUXELLES

Votre courrier du 22.7.2020	Votre référence : VSL/2019/00002/	Notre référence : 26.8.2020/PJ	Annexe(s) :
--------------------------------	--------------------------------------	-----------------------------------	-------------

Bruxelles, le 26.8.2020

## Rapport/PDS

Madame, Monsieur,

L'Administration Générale de la Fiscalité tient à remercier les Médiateurs fédéraux et leurs services pour cette enquête et le rapport qui suivit. Les résultats, de même que les échanges constructifs entre l'AG Fiscalité et les Médiateurs fédéraux et leurs collaborateurs, ont fait apparaître certaines tendances dont l'administration tiendra bien évidemment compte dans le développement futur de la proposition de déclaration simplifiée (PDS), ainsi que, de manière plus globale, dans l'évolution de Tax-on-web et dans la prestation de service offerte aux citoyens.

Comme cela a été relevé par le Médiateur, l'objectif de la PDS est de faciliter l'exécution des obligations fiscales du contribuable, tout en permettant à l'administration un gain de temps et d'efficacité dans le traitement et l'enrôlement de ces dossiers.

Pour ce faire, l'administration cherche à envoyer les PDS les plus complètes et correctes possibles. Toutefois, certaines données peuvent difficilement faire l'objet d'un préremplissage correct, pour différentes raisons qui ont été très justement pointées dans le rapport.

C'est pourquoi l'administration tient à rappeler qu'il s'agit d'une « proposition » de déclaration simplifiée. Les contribuables gardent en effet la responsabilité de la vérification de leur PDS. Néanmoins, force est de constater qu'un certain nombre de contribuables ne procède pas à cette vérification, peut-être par manque de compréhension de la matière et des conséquences fiscales de certains aspects de leur situation familiale ou professionnelle, vraisemblablement aussi parce qu'ils supposent que l'administration préremplit leur PDS de la manière la plus intéressante. Or, il ne revient pas à l'administration d'optimiser la situation des contribuables, d'où, comme cela a été développé par le Médiateur, les différences financières éventuellement conséquentes en matière d'enfants à charge.



Didier Leemans  
Administrateur Particuliers



Consultez votre dossier en ligne sur  
[www.myminf.be](http://www.myminf.be)

[WWW.FIN.BELGIUM.BE](http://WWW.FIN.BELGIUM.BE)  
FISCALITÉ • SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES **.be**

Cette enquête a également mis en lumière certaines nuances dans les attentes des contribuables. Ainsi, l'administration préremplit de la même façon les PDS et les déclarations électroniques via Tax-on-web avec, par conséquent, les mêmes potentielles erreurs. Celles-ci sont cependant plus facilement tolérées par les contribuables dans les déclarations préremplies que dans les PDS. Le fait que la déclaration électronique doive être signée constitue probablement la raison pour laquelle elle est davantage vérifiée. La logique est différente pour les PDS puisque, si les données reprises sur celles-ci sont correctes et complètes, les contribuables concernés ne doivent rien faire. Cette simplification semble avoir comme conséquences, outre une attente plus importante d'exactitude dans le préremplissage effectué par l'administration, une moindre vigilance de la part du contribuable dans la vérification de sa PDS.

Par ailleurs, si l'administration cherche à aboutir à un préremplissage le plus correct possible, elle doit aussi tenir compte de certaines contraintes, tout d'abord techniques, mais également liées à des objectifs de lisibilité. L'administration veille en effet à rendre la PDS claire et compréhensible pour le plus grand nombre, malgré la complexité de la législation fiscale. Fournir une information trop détaillée pourrait alors s'avérer contre-productif, amenant davantage d'incertitudes chez le contribuable.

Des arbitrages sont dès lors essentiels entre la nécessaire lisibilité de la PDS et l'information fournie sur celle-ci.

Ceci dit, l'administration cherche d'année en année à améliorer la proposition de déclaration simplifiée, tant le préremplissage que la lisibilité, et ne peut que suivre le Médiateur lorsqu'il constate que la PDS recouvre à ce jour une variété de situations bien plus complexes que celles visées à son origine.

Les différentes recommandations du Médiateur fédéral guideront bien entendu l'administration dans l'amélioration de la PDS pour les prochaines années. Certaines recommandations pourront être implémentées sans trop de difficultés. D'autres sont tributaires de contraintes techniques.

#### Recommandations relatives à l'information au citoyen

- Données potentiellement manquantes, incomplètes ou incorrectes

Des contraintes techniques limitent le nombre de pages que peut contenir la PDS.

L'administration doit dès lors choisir quelles informations elle choisit de mettre en avant. A ce jour, l'attention du contribuable est déjà attirée sur certaines données dont le risque d'erreur est considéré comme plus élevé.

L'administration veillera cependant à améliorer l'information fournie quant aux données potentiellement manquantes, incomplètes ou incorrectes, dans les limites des contraintes techniques auxquelles elle est tenue (RO 20/01).

Ces contraintes ne sont évidemment pas de mises sur le site internet, où l'administration pourra sans difficultés fournir davantage d'informations sur ces mêmes données (RO 20/02).

- Aide à la vérification

La PDS reprend déjà le numéro de téléphone que le contribuable peut contacter pour toute question d'ordre fiscal sur sa PDS. L'administration analysera l'opportunité de rendre cette donnée plus visible.

L'administration tient cependant à préciser que, si les contribuables ayant reçu une PDS ont toujours reçu l'aide nécessaire lorsqu'ils se présentaient lors des séances d'aide au remplissage

(l'exercice 2020, impacté par la crise sanitaire, constitue une exception, détaillée ci-après), le canal téléphonique reste plus adapté à ce public-cible.

L'aide à fournir par les collaborateurs n'est en effet pas la même qu'il s'agisse de contribuables qui font face à une déclaration papier sans aucune donnée préremplie ou à une PDS dont les données sont, en grande partie, si pas totalement, préremplies. La vérification de la PDS peut ainsi facilement se faire par téléphone, les collaborateurs de l'AG Fiscalité étant habitués aux questions pertinentes à poser à ce groupe-cible.

Par ailleurs, le SPF Finances s'aligne sur le modèle de prestation de service développé par l'OCDE, lequel tend à privilégier, outre l'utilisation des services en ligne, le canal téléphonique avant le face-to-face.

Pour ces différentes raisons, l'administration ne souhaite pas davantage mettre en avant l'aide physique apportée lors des séances de remplissage pour le groupe-cible PDS (RO 20/03 et RO 20/04).

L'aide au remplissage des déclarations 2020, en raison de la crise du coronavirus, a dû être repensée dans l'urgence et a été remplacée par une aide téléphonique sur rendez-vous. Cette aide téléphonique s'est concentrée sur les contribuables qui, en 2019, étaient venus faire remplir leur déclaration par un collaborateur de l'AG Fiscalité. L'administration a par la suite développé de nouvelles mesures d'aide, avec les CPAS et les communes, pour les contribuables qui n'auraient pas été en mesure de faire remplir eux-mêmes leur déclaration par téléphone.

Les contribuables ayant reçu une PDS ont eu l'occasion, durant la période de rentrée des déclarations, de contacter leur centre pour toute question relative à la vérification de leur PDS. Les lignes téléphoniques prévues pour ce groupe-cible, dont le numéro était repris sur la PDS, avaient d'ailleurs été renforcées. L'administration a ainsi pu constater l'augmentation des appels sur ces numéros, preuve que les contribuables qui demandaient une aide à la vérification de certains éléments de leur PDS ont pu l'obtenir.

Pour cette raison, l'administration ne peut dès lors pas répondre favorablement à la recommandation visant à fournir une aide téléphonique et physique aux contribuables du groupe-cible PDS en dehors de la période normale de rentrée des déclarations (RO 20/05). Les contribuables qui rentrent une déclaration classique ne reçoivent d'ailleurs une aide que durant cette même période.

- Motifs d'exclusion du public cible

L'administration peut isoler, parmi les contribuables qui reçoivent une déclaration, ceux qui viennent de sortir du groupe-cible PDS.

L'administration pourra dès lors informer les contribuables concernés qu'ils ne font plus partie du groupe-cible PDS et qu'ils doivent dorénavant rentrer une déclaration classique (RO 20/06). Elle analysera les modalités pratiques de mise en œuvre de cette mesure.

Il n'est toutefois pas possible d'individualiser ce courrier en fournissant les raisons précises de l'exclusion, compte tenu de la complexité technique de la formation du groupe-cible PDS et de son impact sur les délais (timing serré entre ladite formation et l'envoi des déclarations).

#### Recommandations relatives à l'attribution des enfants à charge

- Le critère de personne de référence

L'administration prend acte de la recommandation formulée par le Médiateur fédéral au Parlement quant à la simplification des règles d'attribution de l'avantage fiscal pour enfants à charge (RG 20/01).

- Conséquences financières potentielles de l'utilisation du critère de personne de référence et information communiquée au citoyen

Comme cela a déjà été relevé, des contraintes techniques limitent le nombre de pages de la PDS, imposant à l'administration de choisir les informations qu'elle entend privilégier. Vu la complexité de la matière, il n'est peut-être pas évident d'informer, de manière succincte, sur cette problématique, de même qu'il n'est pas simple de pouvoir individualiser les PDS sur cet aspect (prévoir une information différente selon que la PDS concerne, ou pas, un cas de coparenté).

L'administration tentera cependant d'améliorer l'information relative aux enfants à charge, dans les limites des contraintes techniques auxquelles elle est tenue (RO 20/08).

Ces contraintes ne sont évidemment pas de mises sur le site internet, où l'administration veillera à fournir davantage d'informations, conformément à la recommandation du Médiateur (RO 20/09).

S'agissant des déclarations contradictoires, l'administration fournira des instructions aux services extérieurs conformément à la recommandation du Médiateur (RO 20/10).

- Respect du choix du citoyen

L'administration fournira des instructions aux services extérieurs sur la possibilité de maintenir, de manière permanente, le choix du contribuable en matière de prise en charge fiscale des enfants (RO 20/11).

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées.

Philippe  
Jacquij  
(Signature  
e)

Signature  
numérique de  
Philippe Jacquij  
(Signature)  
Date :  
2020.08.26  
12:08:31 +02'00'

Philippe Jacquij  
Administrateur général



# ANNEXES

---

# ANNEXE 1 – EXEMPLE DE PROPOSITION DE DÉCLARATION D'IMPÔT SIMPLIFIÉE (PDS)



Service Public  
Fédéral  
FINANCES  
FISCALITÉ

SPF FINANCES  
Exp. : BP 53000 - 5100 Namur



## Proposition de déclaration simplifiée Année des revenus 2018 (exercice d'imposition 2019)

Madame [REDACTED] Monsieur [REDACTED]

En annexe à ce courrier, vous trouverez le **calcul provisoire de l'impôt** effectué sur la base des données dont nous disposons vous concernant. Vous ne devez plus introduire de déclaration à l'impôt des personnes physiques.

**Vérifiez attentivement vos données à la page 3 de ce courrier !**



### Vos données sont correctes et complètes ?

**Vous ne devez rien faire.** Vous recevrez, d'ici la fin de l'année<sup>1</sup>, votre avertissement-extrait de rôle avec le calcul définitif de vos impôts sur la base des données de cette proposition.



### Vos données sont incorrectes ou incomplètes ?

**Vous devez nous en informer.** Nous examinerons vos nouvelles données et vous enverrons, avant la fin de l'année<sup>1</sup>, un avertissement-extrait de rôle avec le calcul définitif de vos impôts.

#### Comment devez-vous communiquer ces modifications de données ?

- via **MyMinfin.be**, au plus tard le **11 juillet 2019** ou
- via le formulaire de réponse ci-joint. Renvoyez ce formulaire **au plus tard le 28 juin 2019**.



### Exception : dans quels cas devez-vous quand même introduire une déclaration ?

Lorsque vous vous trouvez dans une des situations reprises dans le cadre "Exception" au verso, cette proposition de déclaration simplifiée n'est pas valable et vous devez introduire une déclaration.<sup>2</sup>

### Quand recevrez-vous votre remboursement d'impôt ou devrez-vous le payer ?

Votre calcul d'impôt est considéré comme définitif à partir du moment où vous recevez votre avertissement-extrait de rôle. Vous connaîtrez alors le montant exact que vous devrez payer ou dont vous serez remboursé, ainsi que le délai dans lequel vous devrez payer ou serez remboursé.

<sup>1</sup> Dans certains cas exceptionnels, nous ne sommes pas en mesure de vous fournir l'avertissement-extrait de rôle avant la fin de l'année. Nous établissons, dans ce cas, votre avertissement-extrait de rôle au plus tard le 30 juin 2020. Vous ne devez donc rien faire si vous ne recevez pas votre avertissement-extrait de rôle avant la fin de l'année.

<sup>2</sup> Conformément à l'article 178, §3 et §4 de l'arrêté royal pris en exécution du Code des impôts sur les revenus 1992.

1/5



• Tél : 0257 257 57 (chaque jour ouvrable de 8 h à 17 h)  
• Web : [fin.belgium.be](http://fin.belgium.be)



Consultez votre dossier en ligne sur  
[www.myminfin.be](http://www.myminfin.be)



## Quelles modifications devez-vous communiquer ?

- Si vous, votre époux(se) ou partenaire cohabitant légal ou l'un de vos enfants mineurs non émancipés étiez en 2018 titulaire de plus d'un **compte-titres**.
- Si vous, votre époux(se) ou partenaire cohabitant légal ou l'un de vos enfants mineurs non émancipés étiez en 2018 bénéficiaire de **dividendes** sur lesquels le précompte mobilier a été retenu, et qui sont (pour maximum 640 euros) exonérés de l'impôt des personnes physiques.
- Quelques exemples de données **incomplètes ou inexactes** :
  - Le nombre d'enfants à charge n'est pas correct.
  - Vous avez réalisé des dépenses déductibles ou donnant droit à une réduction d'impôt.
  - Vous avez perçu d'autres revenus que ceux mentionnés à la page 3 de ce courrier.
  - Vous possédez des biens immobiliers autres que votre propre habitation.

### Exception

Avez-vous, ou votre époux(se) ou partenaire cohabitant légal ou l'un de vos enfants mineurs non émancipés :

- ✓ *été titulaire, à un moment quelconque en 2018, d'un ou plusieurs **compte(s)**<sup>1</sup> auprès d'un établissement de banque, de change, de crédit ou d'épargne établi à l'étranger ?*
- ✓ *été gestionnaire, à un moment quelconque en 2018, d'un ou plusieurs **compte(s) étranger(s) de ce type au nom d'une ou plusieurs association(s)** qui ne recueille(nt) pas de bénéfices ou profits et qui n'est (ne sont) pas assujettie(s) à l'impôt des sociétés ou à l'impôt des personnes morales ?*
- ✓ *conclu, à un moment quelconque en 2018, une ou plusieurs **assurance(s)-vie individuelle(s)** auprès d'une compagnie d'assurance établie à l'étranger ?*
- ✓ *été fondateur<sup>2</sup> d'une **construction juridique** ?*
- ✓ *obtenu, en 2018, un **dividende ou tout autre avantage**, de quelque façon que ce soit, d'une **construction juridique** ?*

Avez-vous, entre le 1<sup>er</sup> août 2015 et le 31 décembre 2018, accordé des prêts<sup>3</sup> (dont vous devez communiquer le nombre<sup>4</sup>) à des petites entreprises start-up via une plate-forme de crowdfunding agréée ?

**Si l'une de ces situations est d'application, cette proposition de déclaration simplifiée n'est pas valable et vous devez donc introduire une déclaration.**

Vous pouvez introduire votre déclaration :

- ✓ *par voie électronique (MyMinfin.be) **avant** le 11 juillet 2019*
- ✓ *via le formulaire papier, à demander à votre bureau de taxation et à renvoyer **avant** le 28 juin 2019*
- ✓ *en vous rendant à votre bureau de taxation et en y faisant compléter une **déclaration avant** le 28 juin 2019*

<sup>1</sup> Vous devez communiquer les données exigées relatives à ce(s) compte(s) au point de contact central de la Banque nationale de Belgique, sauf si vous l'avez déjà fait pour un exercice d'imposition précédent.

<sup>2</sup> Tel que visé à l'article 2, §1, 14° du Code des impôts sur les revenus 1992.

<sup>3</sup> Tel que visé à l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, 13° du Code des impôts sur les revenus 1992.

<sup>4</sup> En application de l'article 307, § 1/1, e) du Code des impôts sur les revenus 1992.

## Aperçu de vos données

Dans le tableau ci-dessous, vous trouverez les données utilisées pour établir la "Proposition de déclaration simplifiée pour l'année des revenus 2018 (exercice d'imposition 2019)", qui servira de déclaration.

Vérifiez attentivement si les données ci-dessous sont correctes et complètes.

Libellé (données administratives)	Code	Valeur
Code Région	1090	2
Taxe communale : taux (%)	1061	8,5
Chômeur âgé	1086	/ /
Chômeur âgé	2086	/ /
Cotisation spéciale de sécurité sociale	1084	1
Libellé (données de la déclaration)	Code	Valeur
Au 01.01.2019, vous étiez marié ou cohabitant légal	1002	Oui

3/5



## Proposition de déclaration simplifiée - Année des revenus 2018 (exercice d'imposition 2019)

Attention ! Ceci est un calcul provisoire. Celui-ci ne constitue pas une obligation de payer ni un droit au remboursement. Vous recevrez le calcul définitif plus tard dans l'année via un avertissement-extrait de rôle.

Exercice d'imposition 2019 Revenus de l'année 2018

### RESULTAT DU CALCUL

<b>Solde</b>	<b>€ 0,00</b>	
Taux moyen d'imposition (%)	0,0	0,0

### DETAIL DU CALCUL

#### DETERMINATION DES REVENUS IMPOSABLES

Revenu imposable globalement	0,00	0,00
------------------------------	------	------

### CALCUL DE L'IMPOSITION

Quotités exemptées - montant de base	0,00	0,00
Impôt de base	0,00	0,00
Principal sur rev. impos. globalement	0,00	0,00
Principal total sur rev. impos. globalement et distinctement	0,00	0,00
<b>IMPOT FEDERAL</b>		
Impôt Etat réduit		
0,00 x 75,043 % =	0,00	
0,00 x 75,043 % =		0,00
<b>IMPOT REGIONAL</b>		
Impôt Régional		
0,00 x 33,257 % =	0,00	
0,00 x 33,257 % =		0,00
<b>IMPOT TOTAL</b>		
Impôt Total	0,00	0,00
<b>SOLDE IMPOT FEDERAL</b>		
Solde Impôt Fédéral	0,00	0,00

4/5

---

---

SOLDE IMPOT REGIONAL		
Solde Impôt Régional	0,00	0,00
Total Solde Impôt Fédéral	0,00	0,00
Total Solde Impôt Régional	0,00	0,00
<b>S O L D E</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Solde	0,00	0,00

---

---

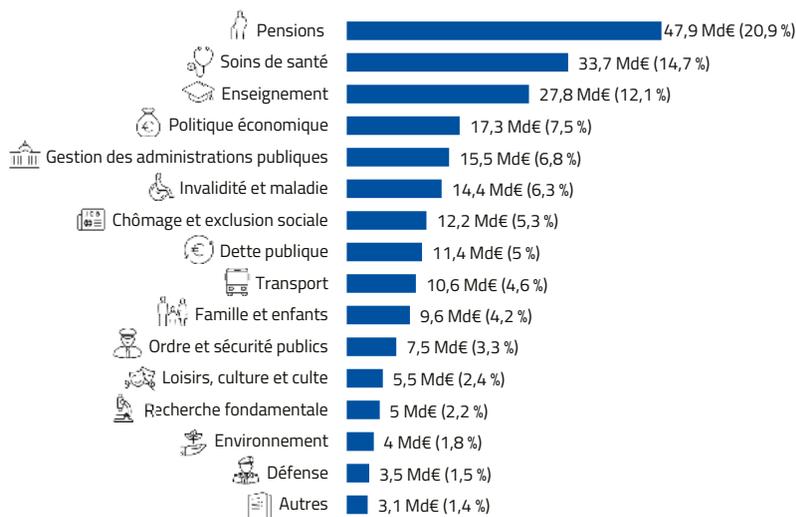
Ceci est une simulation du calcul de vos impôts. Vous recevrez plus tard un avertissement-extrait de rôle avec le calcul définitif. Celui-ci peut différer de cette simulation.

CALCUL PROVISOIRE

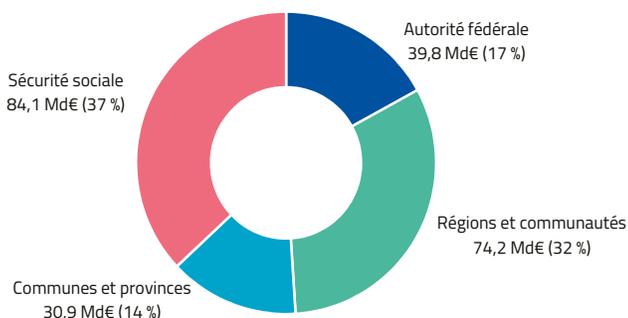




## A QUOI SERVENT LES IMPÔTS ET COTISATIONS SOCIALES (229 MILLIARDS €) ?



### Les dépenses publiques sont réparties entre :



Source : Eurostat, 2017





Service Public  
Fédéral  
**FINANCES**  
FISCALITÉ

À renvoyer à :

SPF FINANCES  
BP 53000  
5100 Namur

## Formulaire de réponse en cas de désaccord avec la proposition de déclaration simplifiée

(N.N. )  
(N.N. )

Exercice d'imposition : 2019 (revenus de l'année 2018)  
Commune :

### Quand devez-vous utiliser ce formulaire ?

- ✓ Si vous, votre époux(se) ou partenaire cohabitant légal ou l'un de vos enfants mineurs non émancipés étiez en 2018 titulaire de plus d'un **compte-titres**.
- ✓ Si vous, votre époux(se) ou partenaire cohabitant légal ou l'un de vos enfants mineurs non émancipés étiez en 2018 bénéficiaire de **dividendes** sur lesquels le précompte mobilier a été retenu, et qui sont (pour maximum 640 euros) exonérés de l'impôt des personnes physiques.
- ✓ Si les données reprises en page 3 de cette proposition de déclaration simplifiée sont **inexactes ou incomplètes**.  
Quelques exemples :
  - Le nombre d'enfants à charge n'est pas correct.
  - Vous avez réalisé des dépenses déductibles ou donnant droit à une réduction d'impôt.
  - Vous avez perçu d'autres revenus que ceux mentionnés à la page 3 de ce courrier.
  - Vous possédez des biens immobiliers autres que votre propre habitation.

Dans ces cas, remplissez les données correctes au verso de ce formulaire de réponse.

### À qui et quand devez-vous envoyer ce formulaire ?

Renvoyez le formulaire complété au plus tard pour le 28 juin 2019 à l'adresse suivante :

SPF FINANCES  
BP 53000  
5100 Namur

**Pour votre facilité : corrigez vos données via MyMinfin.be !**

1/2



## Formulaire de réponse<sup>1</sup> (à remplir uniquement si vous ne répondez pas par voie électronique)

### 1) Informations manquantes ou à corriger

Les renseignements préremplis à la page 3 sont incorrects ou incomplets ?

Mentionnez ici les **données corrigées** : (Utilisez un stylo à bille de couleur noire ou bleu foncé. Alignez les données à droite. Utilisez les deux dernières cases (après la virgule) uniquement pour les décimales.)

Code	Montants, nombres, oui/non, ...	exemple	Code	Montants, nombres, oui/non, ...
1 2 5 0	1 2 3 4 5 0 0	1 0 1 0		0 U I

Mentionnez ici les autres **données manquantes** :

### 2) Compte-titres

Avez-vous été, du 03.10.2018 au 31.12.2018, titulaire de plus d'un compte-titres visé à l'article 152, 1°, a, du Code des droits et taxes divers ?

1072  OUI (titulaire) 2072  OUI (partenaire)

### 3) Dividendes<sup>2</sup>

Précompte mobilier imputable retenu sur les dividendes qui (pour maximum 640 euros) sont exonérés de l'impôt des personnes physiques :

1437  (titulaire) 2437  (partenaire)

### Vos données de contact

E-mail :

@

Numéro de téléphone :  Date :

(Lors d'une proposition de déclaration simplifiée commune, les deux partenaires doivent signer le formulaire de réponse.)

Signature

Signature

<sup>1</sup> Veuillez conserver vos pièces justificatives, et les présenter à votre centre s'il les demande.

<sup>2</sup> Si, en 2018, après le 15 janvier, vous êtes devenu habitant du Royaume assujetti à l'impôt des personnes physiques, vous devez multiplier ce montant par le nombre de mois où vous étiez assujetti à cet impôt en 2018 et le diviser par 12. Si vous étiez déjà assujetti avant le 16<sup>e</sup> jour du mois, vous pouvez compter ce mois, sinon pas. Arrondissez le résultat à l'euro supérieur ou inférieur selon que les centimes atteignent 50 ou non.

## ANNEXE 2 – NORMES DE BONNE CONDUITE ADMINISTRATIVE

### Introduction

Il est communément admis que la mission d'un Ombudsman, ou médiateur institutionnel, consiste à résoudre les cas de « mauvaise administration ». Mais qu'est-ce qu'une bonne ou une mauvaise administration ?

Le premier Médiateur européen Jacob SÖDERMAN estimait qu'il existe fondamentalement deux manières d'informer les citoyens et les fonctionnaires de ce que signifie une bonne et une mauvaise administration dans la pratique. La première est que le Médiateur statue au cas par cas dans le cadre de ses enquêtes et qu'il en publie les résultats. La seconde consiste à adopter et à publier une loi ou un code de bonne conduite administrative, qui existe désormais dans la plupart des Etats membres.

Dès le début de son existence, le Médiateur fédéral s'est attaché à élaborer une grille de lecture transparente des normes utilisées pour l'évaluation des réclamations qui lui sont soumises.

Celle-ci a évolué au fil de sa pratique et de la confrontation avec la pratique des autres institutions d'ombudsman dans les Etats démocratiques.

Anciennement reprises sous l'appellation de « principes de bonne administration », ces normes recouvrent en réalité des exigences plus larges que celles dégagées par le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation sous cette appellation, et ne se prêtent pas toutes à un contrôle de nature juridictionnelle, raison pour laquelle nous les avons requalifiées en « normes de bonne conduite administrative ».

Actuellement, le Médiateur fédéral se réfère à 15 normes de bonne conduite administrative. La liste des normes et leur définition sont susceptibles d'être affinées au fil du temps compte tenu de l'évolution de la jurisprudence, mais surtout des évolutions de la société dans laquelle le médiateur opère et qui se traduisent au travers des réclamations dont il est saisi.

### Application conforme des règles de droit

L'administration agit en conformité avec les normes légales et réglementaires de portée générale et abstraite et dans le respect des droits fondamentaux des personnes.

Lorsque la règle n'est pas claire, l'administration veille à l'appliquer dans un sens conforme à l'esprit de la loi ou au sens qui lui est habituellement reconnu par la jurisprudence et la doctrine.

L'administration se doit également de respecter ses propres circulaires et instructions administratives pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux dispositions légales et réglementaires.

### Égalité

L'administration veille à respecter l'égalité de traitement entre les administrés et ne peut créer des distinctions illicites entre eux.

Les administrés se trouvant dans la même situation sont traités de la même manière. Les administrés se trouvant dans des situations différentes bénéficient de traitements différents. La situation s'apprécie au regard de la mesure envisagée.

Une différence de traitement peut être établie entre des catégories de personnes pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée compte tenu du but et des effets de la mesure critiquée. L'égalité n'est pas respectée lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

### Impartialité

L'administration ne peut pas favoriser une partie aux dépens de l'autre pour quelque raison que ce soit. Cette impartialité suppose l'objectivité dans le traitement du dossier et implique l'absence d'intérêt - et même d'apparence d'intérêt - de l'administrateur actif dans la situation réglée.

Le traitement du dossier par l'administration ne peut pas être guidé par des intérêts personnels, familiaux ou nationaux, par des pressions extérieures, par des convictions religieuses, philosophiques ou politiques ; un fonctionnaire ne peut pas prendre part à une décision dans laquelle lui, ou l'un de ses proches, a des intérêts ou pourrait être perçu comme en ayant ; un fonctionnaire ne peut pas examiner un recours contre une décision s'il a contribué à prendre cette décision.

L'administration évite que sa décision soit influencée par les inconvénients que celle-ci pourrait engendrer dans le chef de l'une des parties.

## Raisonnable et proportionnalité

L'administration s'assure que sa décision est appropriée, proportionnée et équitable.

Le principe du raisonnable est enfreint lorsque l'administration a usé de sa liberté d'appréciation de manière manifestement déraisonnable. La décision de l'administration peut être qualifiée de manifestement déraisonnable lorsqu'elle n'est pas celle qu'aurait adoptée n'importe quel autre fonctionnaire normalement prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances.

Pour respecter le principe de proportionnalité, le fonctionnaire normalement diligent veille à prendre la mesure qui paraît la plus respectueuse à la fois des intérêts de l'administré et des objectifs d'intérêt général poursuivis par son administration.

Lorsque l'application qui est faite par l'administration de la règle ou de la pratique administrative aboutit à une situation inéquitable pour l'administré, l'administration met tout en œuvre pour remédier à cette situation, tout en veillant à préserver l'égalité de traitement et à ne pas commettre d'excès de pouvoir.

## Sécurité juridique

La sécurité juridique implique que les administrés soient en mesure de connaître le droit positif qui leur est applicable. Les citoyens doivent pouvoir anticiper et évaluer les conséquences juridiques des actes qu'ils posent et des comportements qu'ils adoptent. Ils doivent également pouvoir compter sur une certaine permanence de la réglementation et des pratiques administratives.

Pour préserver la sécurité juridique, l'administration s'efforce notamment de rassurer les administrés au sujet de règles qui leur sont applicables dans un délai raisonnable.

Par application du principe de sécurité juridique, le citoyen ne peut être tenu d'observer des règles qui ne font pas l'objet d'une publicité, ou qui font l'objet d'une publicité tardive, ou des décisions à portée individuelle qui ne leur ont pas été notifiées.

La sécurité juridique implique l'interdiction de l'application rétroactive des dispositions légales et réglementaires.

La sécurité juridique offre des garanties de traitement égal et impartial et restreint dès lors la liberté administrative et bannit l'arbitraire.

### Confiance légitime

L'administration honore les attentes légitimes que son attitude constante, ses promesses ou ses décisions antérieures ont suscitées chez le citoyen.

L'attente suscitée doit être légitime. Sauf exception, la confiance légitime ne se déduit pas du mutisme de l'administration.

### Droit d'être entendu

Toute personne a le droit de faire valoir ses observations oralement ou par écrit lorsque ses affaires sont en cause, même quand ce droit n'a pas expressément été prévu par la loi ou lorsque la loi n'impose pas à l'administration d'entendre l'administré préalablement à la décision qu'elle compte prendre. Ce droit doit pouvoir s'exercer à chaque étape de la procédure de prise de décision ainsi qu'après celle-ci, dans la limite du raisonnable.

Ce principe permet de préserver à la fois les intérêts du citoyen et ceux de l'administration : le citoyen en disposant de la possibilité de faire valoir ses arguments, l'administration en ayant la garantie d'une prise de décision en toute connaissance de cause.

### Délai raisonnable

Toute demande doit être traitée par l'administration dans un délai raisonnable.

Le délai raisonnable s'apprécie au regard de la situation concrète envisagée : il sera fonction du caractère urgent de la demande, de sa complexité, ainsi que des éventuelles conséquences négatives pour le citoyen d'une réponse tardive. Ainsi, le délai raisonnable impose dans certaines circonstances à l'administration de prendre sa décision dans un délai plus court que le délai maximum prévu par la loi.

En l'absence de délai légal, la « Charte pour une administration à l'écoute des usagers » doit servir de ligne directrice à l'administration : lorsque l'administration n'est pas en mesure de répondre à une demande dans un délai de trois semaines, elle doit en informer la personne intéressée par l'envoi d'un accusé de réception et lui indiquer un délai approximatif de réponse. Elle doit s'efforcer de prendre sa décision dans un délai de quatre mois, voire huit mois en cas de dossier particulièrement complexe.

### **Gestion consciencieuse**

Toute administration doit agir et prendre ses décisions de manière consciencieuse. Cela implique tout d'abord qu'elle doit s'informer suffisamment pour prendre une décision en connaissance de cause.

L'administration doit disposer de toutes les données juridiques et factuelles nécessaires lors de la prise de décision.

Dans la prise de décision, l'administration doit s'attacher aux faits vérifiables, prendre en compte les dispositions applicables et tous les éléments pertinents dans le dossier, et écarter ceux qui ne le sont pas.

Le principe de précaution fait partie intégrante de l'exigence de gestion consciencieuse.

### **Coordination efficace**

Les services publics doivent collaborer entre eux de manière efficace. Au sein d'un même service public, la communication doit être fluide afin d'assurer un échange d'informations optimal. Le citoyen ne peut être invité à produire des éléments alors que l'administration dispose ou pourrait aisément disposer des moyens de se les procurer elle-même.

Lorsque différentes administrations doivent collaborer, la coordination efficace passe par l'harmonisation des procédures et par un échange d'informations correct et rapide. Un accès réciproque aux banques de données, dans le respect des règles de protection de la vie privée, peut être nécessaire. Aucun service ne peut se retrancher derrière le silence d'un autre service pour justifier son abstention d'agir et doit mettre tout en œuvre pour obtenir la collaboration du service dont il dépend pour la bonne poursuite du dossier.

### **Motivation adéquate**

Tout acte administratif doit être fondé sur des motifs qui doivent être acceptables et raisonnables, en droit comme en fait.

Les administrés doivent comprendre les raisons pour lesquelles ils reçoivent une décision déterminée, ce qui implique que la motivation doit être reprise dans la décision qui leur est notifiée. Cette exigence va cependant au-delà de la seule motivation formelle et s'attache à la qualité de la motivation. Une décision bien motivée est une décision compréhensible. Le recours à des formulations standards

ou trop générales est par conséquent inadéquat. Une motivation concise peut suffire si elle est claire et appropriée au cas de l'administré.

### **Information active**

L'administration doit agir de manière transparente et informer spontanément le public de manière claire, objective et la plus étendue possible dans les limites autorisées par la loi.

L'information active cadre dans la mission de l'administration qui consiste à rendre les dispositions légales et réglementaires ainsi que les pratiques administratives, plus accessibles et compréhensibles au public le plus large. Cette information doit être correcte, complète, sans ambiguïté, efficace et actuelle.

L'administration doit utiliser un langage clair et compréhensible, sa communication doit être efficace. Elle doit veiller à utiliser des canaux de communication diversifiés et adéquats pour toucher le plus grand nombre de citoyens concernés.

### **Information passive**

Sauf les exceptions prévues par la loi, lorsque le citoyen demande une information, celle-ci doit lui être fournie.

La demande d'information et sa réponse peuvent être formulées tant de manière écrite qu'orale. Pour autant que la loi l'autorise, l'administration utilise de préférence le moyen et le canal de communication privilégié par le citoyen.

### **Courtoisie**

Lors de ses contacts avec les administrés, outre le respect des règles élémentaires de politesse généralement admises dans notre société, le fonctionnaire veille à conserver un ton professionnel dans son discours et dans ses attitudes, afin de préserver une relation interpersonnelle harmonieuse, respectueuse et empreinte d'humanité.

Le cas échéant, il fait œuvre pédagogique en expliquant les raisons pour lesquelles il ne peut accéder à la demande de son interlocuteur et tâche de l'orienter vers le service compétent. En toute hypothèse, il s'attache à utiliser un langage compréhensible, adapté à la situation et empreint de neutralité.

Si l'administration s'est trompée ou n'a pas agi conformément aux attentes légitimes du citoyen, elle restaure la confiance du citoyen en l'administration en lui présentant des excuses.

### Accès approprié

L'administration veille à maximiser l'accessibilité de ses services, de ses bureaux et de ses informations, en veillant à l'adéquation des heures d'ouverture des bureaux aux besoins du public concerné, à l'accessibilité téléphonique et à l'usage de canaux de communication variés. Elle s'efforce de recevoir les citoyens dans un environnement de travail approprié, de limiter les temps d'attente et d'améliorer la lisibilité des décisions et des documents administratifs et l'accès à l'information légale et réglementaire. Sans prétendre à l'exhaustivité, elle tend à vulgariser cette information pour la rendre compréhensible au plus grand nombre.

Une attention particulière doit être consacrée à l'accessibilité des bureaux aux personnes à mobilité réduite.





le **Médiateur** fédéral

Rue de Louvain 48 bte 6  
1000 Bruxelles

T. 0800 99 961

T. 02 289 27 27

E. [contact@mediateurfederal.be](mailto:contact@mediateurfederal.be)

[www.mediateurfederal.be](http://www.mediateurfederal.be)