

Séminaire pluridisciplinaire[BR]- La participation à deux séminaires sur une thématique fiscale pointue [BR]- Séminaire pluridisciplinaire - Travail écrit : "Comment le nouveau Code du recouvrement entré en vigueur le 1er janvier 2020 pourrait-il améliorer la perception des impôts de l'Etat fédéral ?".

Auteur : Nizet, Justine

Promoteur(s) : 10699

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master de spécialisation en droit fiscal

Année académique : 2020-2021

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/11782>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Comment le nouveau Code du recouvrement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020 pourrait-il améliorer la perception des impôts de l'Etat fédéral ?

Justine NIZET

Travail de fin d'études : Séminaire pluridisciplinaire (15 ects)

Master de spécialisation en Droit fiscal

Année académique 2020-2021

Titulaires :

Marc BOURGEOIS
Aymeric NOLLET

Promoteur :

Nathalie PIROTTE

REMERCIEMENTS

Je remercie tout d'abord Madame Nathalie PIROTTE et Madame Evelyne RIXHON pour leur aide dans le cadre de la rédaction de ce présent ouvrage ainsi que pour le temps qu'elles m'ont consacré.

Mes remerciements vont également à ma famille, mes amis et collègues qui m'ont apporté leur soutien et tout particulièrement, Jérémy pour ses encouragements et son amour inconditionnel.

TABLE DES MATIERES

1. Introduction.....	5
2. Approche générale.....	5
3. Notion de recouvrement.....	7
4. Créances concernées par le nouveau Code du recouvrement.....	8
5. Débiteurs et codébiteurs.....	10
6. Titres exécutoires et délais.....	12
6.1. Titres exécutoires et sommation de payer.....	12
6.2. Prescription.....	14
7. Possibilités de poursuite du receveur.....	14
7.1. Insolvabilité.....	15
7.2. Garantie.....	16
7.3. Privilège du Trésor.....	17
7.4. Hypothèque légale du Trésor.....	18
7.5. Saisie-arrêt simplifiée.....	19
7.6. Saisie-arrêt notariale.....	21
7.7. Compensation et « compte citoyen ».....	21
8. Pouvoirs d’investigation et moyens de preuve.....	24
9. Sanctions.....	25
10. Position de l’Administration générale de la Perception et du Recouvrement.....	26
11. Conclusions.....	27
Bibliographie.....	28

1. INTRODUCTION

Qui n'a jamais entendu parler des « Panama Papers » ? Ce scandale fiscal et financier avait défrayé la chronique en 2016 en raison de la fuite d'archives d'un cabinet d'avocats au Panama, fuite qui avait révélé de nombreux comptes offshores¹. Dans cette lutte ardente contre la fraude fiscale internationale, la Commission « *Panama Papers* » a fait bon nombre de recommandations. Le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales s'inscrit dans le cadre de l'une de ces recommandations².

Ce nouveau Code du recouvrement, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020, va-t-il améliorer la perception de l'impôt de l'Etat fédéral ? Au travers des développements qui suivront, nous tenterons de répondre à cette question et d'épingler les changements intervenus.

Nos propos se diviseront en plusieurs chapitres, tout d'abord généraux, via une approche globale de la loi du 13 avril 2019 ainsi que des motifs qui la sous-tendent. Nous préciserons également la notion de recouvrement. Nous poursuivrons nos développements afin de cerner le champ d'application de ce nouveau Code, c'est-à-dire les créances et personnes visées par celui-ci ainsi que la notion de titres exécutoires, notamment dans une approche temporelle du recouvrement. Une partie importante de cet exposé sera consacré aux possibilités de poursuite du receveur avec une attention particulière à l'insolvabilité du redevable. Les titres IV et V du Code seront encore analysés. Nous clorons cet ouvrage par le point de vue de l'Administration ainsi que par une conclusion plus personnelle.

2. APPROCHE GENERALE

Le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales (CRAF), qui résulte d'une initiative parlementaire³, a été introduit par une loi du 13 avril 2019, publiée au Moniteur belge du 30 avril 2019. Par facilité, il sera appelé Code du recouvrement, CRAF ou encore Code, au fil de cet exposé.

Le Code est subdivisé en 5 titres intitulés respectivement « *dispositions générales* », « *du recouvrement amiable* », « *du recouvrement forcé* », « *des pouvoirs d'investigation, des moyens de preuve et du secret professionnel des fonctionnaires chargés du recouvrement* » et « *Des sanctions* ». Nous aurons, ci-après, l'occasion d'apporter des développements complémentaires sur ces titres. Conformément à l'article 139 de la loi du 13 avril 2019, son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2020. Cela signifie également qu'elle ne s'applique ni aux contraintes signifiées avant le 1^{er} janvier 2020, ni aux créances rendues exécutoires avant cette date (article 138 de la loi). Deux arrêtés royaux d'exécution des 9 et 20 décembre 2019 viennent notamment compléter le CRAF.

Le recouvrement fiscal a suscité l'intérêt et notamment celui du médiateur fédéral – institution indépendante et impartiale qui permet de faire le lien entre le citoyen et

¹ W. FITZGIBBON, A. MICHEL, M. VAUDANO et J. BARUCH, « 'Panama Papers' : cinq ans après, des milliards récupérés et plusieurs condamnations », *Le Monde*, publié le 8 avril 2021, mis à jour le 09 avril 2021, disponible sur www.lemonde.fr (consulté le 08 mai 2021).

² Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/001, p.3.

³ O. BERTIN, « Le nouveau code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales », *J.D.F.*, 2019, pp.66-67.

L'Administration – qui a reçu bon nombre de plaintes de contribuables rencontrant des problèmes relativement au recouvrement de leurs impôts. Dans un rapport de 2018, le médiateur fédéral listait 20 recommandations à l'attention du SPF Finances, du ministre des Finances et du Parlement relativement à l'octroi des plans de paiement, les poursuites ainsi que l'accessibilité et la communication. Il a notamment été pointé du doigt qu'une approche trop stricte du receveur, sans prendre en considération les éléments concrets, aboutissait à des situations inéquitables pour le citoyen alors qu'il est important de veiller à préserver un équilibre entre les intérêts du Trésor et ceux du contribuable⁴. Les médiateurs fédéraux ont également été entendus dans le cadre de travaux parlementaires relatifs au CRAF. Toutefois, leurs recommandations n'ont pas été suivies⁵.

Plus particulièrement, la Commission « *Panama Papers* » s'est penchée sur la fraude fiscale internationale et, parmi ses recommandations, elle a invité la Belgique à harmoniser sa procédure de recouvrement des impôts⁶. Par conséquent, le nouveau Code a pour but de centraliser les règles de procédure de recouvrement au sein d'un même corps et de procéder à une harmonisation de celles-ci⁷. Les motifs qui sous-tendent l'adoption de la loi du 13 avril 2019 ont clairement été exposés dans les travaux parlementaires⁸. Alexander DE CROO ne cachait pas son ambition de parvenir à réaliser un Code fiscal unique⁹ et précisait que « *Cette harmonisation permettra d'automatiser davantage le recouvrement de toutes les créances d'un débiteur et de les centraliser auprès d'un seul receveur. Les activités pourront ainsi être mieux suivies et l'égalité de traitement des débiteurs sera garantie, indépendamment de la nature de la créance ou du receveur compétent* »¹⁰.

L'Administration générale de la Perception et du Recouvrement (AGPR) sera donc la seule chargée du recouvrement de toutes les créances visées par le Code, et non plus plusieurs services différents comme c'était le cas auparavant. Le receveur est défini comme étant « *le comptable de l'administration en charge de la perception et du recouvrement des créances fiscales et non fiscales, chargé du recouvrement des créances visées sous 7° et 8°, responsable devant la Cour des comptes* » (art. 2, §1^{er}, 1° du CRAF). Bon nombre de compétences lui sont attribuées par le Code, en plus d'être chargé du recouvrement, il intente les actions en justice liées au recouvrement et comparaît dans les procédures, et ce au nom de l'Etat Belge (articles 3 à 5 du CRAF). Il est encore chargé de l'instruction des demandes de surséance indéfinie au recouvrement et dispose de nombreux pouvoirs d'investigation¹¹, ce qui sera précisé au point 8 des présents développements.

⁴ C. DE BRUECKER et G. HERMAN (éd.), *Dettes fiscales – la stratégie de recouvrement du SPF Finances*, D/2018/13.380/1, enquête clôturée le 11 octobre 2018, disponible sur www.mediateurfederal.be, p.45.

⁵ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/002 du 29 mars 2019, pp. 5 à 6.

⁶ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/001, p.3.

⁷ Circulaire 2020/C/113

⁸ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/002 du 29 mars 2019, pp.3 à 5.

⁹ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/002 du 29 mars 2019, p.3.

¹⁰ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/002 du 29 mars 2019, p.3.

¹¹ O. BERTIN, *op. cit.*, p.75.

Selon l'actuel Premier Ministre, cette centralisation au sein d'une seule administration va permettre d'harmoniser les procédures de recouvrement et de rendre le travail optimal¹². Nous partageons également cette opinion. En effet, en supprimant la multiplication d'intervenants, on permet que la procédure soit plus claire, plus rapide et plus efficace. Cette modification devrait également permettre la réduction des frais pour le redevable poursuivi puisqu'il sera possible d'opérer une saisie commune pour l'ensemble des créances. Cette réduction des frais de poursuites bénéficiera également à l'Etat dans l'hypothèse d'une insolvabilité totale du redevable¹³. Nous reviendrons sur la question de l'insolvabilité au point 7.1. A la lecture de cette approche générale, force est de constater qu'il est nécessaire de préciser cette notion de recouvrement au point suivant.

3. NOTION DE RECOUVREMENT

Il convient d'appréhender la notion de recouvrement qui sera centrale dans cet exposé et nécessaire à la bonne compréhension du lecteur. Dans un premier temps, l'Administration doit déterminer l'impôt au travers des règles de détermination des revenus imposables ainsi que celles du calcul de l'impôt¹⁴. Les règles d'établissement de l'impôt ne sont pas appréhendées par le Code du recouvrement mais par les Codes fiscaux tels que le Code d'impôts sur les revenus (CIR/92) ou encore le Code de la TVA (CTVA).

A la fin de cette première phase, il convient d'enrôler l'impôt. Pour ce faire, l'Administration dispose d'un moyen d'action, le privilège du préalable par lequel elle se décerne un titre exécutoire à elle-même¹⁵. Ce privilège est reconnu très tôt, en 1929 déjà, la Cour de cassation indiquait que « *le rôle est un acte authentique par lequel l'administration des finances se crée un titre contre le contribuable et manifeste sa volonté d'exiger le paiement de l'impôt ; l'exécutoire, donné au rôle, est un ordre pour le contribuable de payer l'impôt réclamé sous peine d'y être contraint* »¹⁶. Il est important de noter que le fisc ne doit pas s'embarrasser de passer par la voie juridictionnelle afin d'obtenir un jugement. Il appartiendra alors au contribuable qui entend contester l'imposition mise à sa charge de le faire et ce, avant qu'elle ne devienne définitive. L'on parle dans cette hypothèse de l'inversion du contentieux¹⁷.

A la lecture de l'arrêt de la Cour de cassation, il peut être constaté qu'une fois le titre décerné, celui-ci doit recevoir exécution. Il s'agit du privilège de l'exécution d'office¹⁸ qui permet à l'Administration de recourir à l'exécution forcée afin de recouvrer l'impôt. Le Code du recouvrement a donc vocation à s'appliquer à la seconde phase, celle du recouvrement, qui commence au moment où la dette est inscrite dans un titre et non pas à la « perception pure et

¹² Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/002 du 29 mars 2019, p.3.

¹³ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/002 du 29 mars 2019, p.3.

¹⁴ N. PIROTTE et T. LAUWERS, « Le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales - premier commentaire et droit comparé dans les trois Régions », *Dossiers du J.T.*, vol.114, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier, 2020, p.9.

¹⁵ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.9.

¹⁶ Cass. (2^{ème} ch.), 17 juin 1929, Pas., I. p.246.

¹⁷ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p.10.

¹⁸ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p.9.

spontanée » des créances¹⁹. A ce propos, il convient d'opérer une précision relative au titre de cet exposé, à savoir « *Comment le nouveau Code du recouvrement entré en vigueur le 1er janvier 2020 pourrait-il améliorer la perception des impôts de l'Etat fédéral ?* ». Le terme perception doit être compris comme un synonyme de « récupération » de l'impôt lorsqu'un contribuable ne s'exécute pas volontairement.

Face à ces premières considérations, l'on pourrait avoir tendance à considérer que le fisc est doté de moyens totalement démesurés face auxquels le contribuable se trouverait bien démuni. Nous ne contestons pas que l'Administration soit dotée de moyens très importants. Pourtant, il faut noter que le privilège du préalable est contrebalancé par divers tempéraments, à savoir les délais de paiement légaux, les plans d'apurement et délais de grâce en matière fiscale, le mécanisme de la surséance indéfinie au recouvrement, l'effet suspensif de la contestation ainsi que la prescription²⁰.

Il apparaît nécessaire de clarifier la notion de titre exécutoire et d'opérer une différenciation selon que l'on se trouve en matière d'impôts sur les revenus ou de taxe sur la valeur ajoutée. En effet, en matière d'impôts sur les revenus, le rôle est nécessaire tant pour faire naître la dette que pour en poursuivre l'exécution. Tandis que la dette en matière de TVA naît via les actes qui seront posés par l'assujetti, en l'absence d'un quelconque titre. Le titre appelé le registre de perception et de recouvrement, et anciennement la contrainte, n'est là que pour servir au recouvrement de la dette, déjà existante²¹.

Concrètement, l'instauration du registre de perception et recouvrement (R.P.R.) permettra de regrouper les dettes auprès du seul receveur et de créer automatiquement un titre exécutoire, unique. Alors qu'auparavant, une contrainte devait être établie par le receveur, et ce, pour chaque dette de TVA et devait ensuite être déclarée exécutoire par le directeur régional²². Cette multiplication de titres et d'intervenants était un frein à l'efficacité de la procédure de recouvrement. Ce registre participe donc à l'amélioration de la perception des impôts par l'Etat fédéral. Le R.P.R coexiste donc à côté du rôle et des décisions judiciaires coulées en force de chose jugée, lesquels constituent les trois titres exécutoires servant au recouvrement des créances fiscales et non fiscales. Les différents titres exécutoires seront abordés au point 6.1.

4. CREANCES CONCERNEES PAR LE NOUVEAU CODE DU RECOUVREMENT

Le champ d'application du nouveau Code du recouvrement est précisé à l'article 1^{er}. Conformément à l'alinéa 1^{er}, le Code « *régit le recouvrement amiable et forcé des créances fiscales telles que définies par l'article 2, §1^{er}, 8°, dont le recouvrement est assuré par l'administration du service public fédéral finances en charge de la perception et du recouvrement des créances fiscales et non fiscales* ».

¹⁹ Entretien avec Madame B. RIXHON, Conseiller général perception et recouvrement-Directeur régional, SPF Finances, Perception & Recouvrement, Centre de Recouvrement Liège 2.

²⁰ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, pp.131-143.

²¹ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p.15.

²² Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/002 du 29 mars 2019, p.4.

Le Code a, par conséquent, un champ d'application très large. Il s'applique, d'une part, au recouvrement des créances fiscales définies à l'article 2, §1^{er}, 7^o, c'est-à-dire aux impôts sur les revenus et précomptes en ce compris les décimes additionnels, aux taxes assimilées aux impôts sur les revenus, à la taxe sur la valeur ajoutée, aux taxes visées au livre II du Code des droits et taxes divers et au droit de mise au rôle. Sont également visés sous l'appellation de créance fiscale, les accroissements, amendes administratives et fiscales et accessoires qui sont relatifs aux impôts et précomptes susmentionnés.

D'autre part, il s'applique également aux créances non fiscales qui sont définies à l'article 2, §1^{er}, 8^o qui sont les sommes, en principal ou accessoire, de nature non fiscale due à l'Etat, à ses organismes, aux Communautés, Régions et aux organismes d'intérêt public pour autant que la perception de ces sommes soit assurée par le S.P.F. Finances.

La loi du 13 avril 2019 a opéré des modifications – voire abrogations – à de nombreuses dispositions du Code d'impôt sur les revenus (C.I.R). Or, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi que les décrets et ordonnances en Régions flamande et de Bruxelles-Capitale, renvoyaient précisément au C.I.R. et non au Code du recouvrement. Il existait un risque de vide juridique quant au recouvrement des taxes communales et provinciales²³ – vide qui ne concernait pas les taxes régionales²⁴. Fort heureusement pour les finances locales, via des ordonnances et décrets, les Régions ont modifié leurs législations respectives²⁵ afin de renvoyer au nouveau Code qui s'applique donc en principe aux taxes locales.

Le champ d'application matériel du Code, d'apparence très large, est pourtant à nuancer pour plusieurs raisons. Tout d'abord, seules les créances dont l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement assure le recouvrement sont concernées par le Code. Dans la mesure où certaines Régions ont repris le recouvrement de créances fiscales, le champ peut s'en trouver plus restreint qu'il ne le semblait initialement²⁶. A titre d'exemple, la situation particulière du précompte immobilier en Région wallonne peut être soulignée. En effet, le Code du recouvrement s'appliquait aux précomptes immobiliers enrôlés à dater du 1^{er} janvier 2020 et ne s'y applique plus depuis que la compétence en a été transférée à la Région wallonne le 1^{er} janvier 2021. Ensuite, en ce qui concerne notamment certaines créances non fiscales, il convient de noter que cela reste théorique puisque les législations respectives devraient renvoyer au Code. Finalement, l'article 1^{er} opère une précision importante à savoir que d'autres dispositions pourraient être appliquées, dans la mesure où elles sont compatibles avec le Code²⁷.

Le Code opère une grande révolution en raison de l'harmonisation des procédures de recouvrement à toutes les créances et ce, en les étendant aux créances non fiscales. Le fait que le Code du recouvrement s'applique peu importe la nature de la créance – fiscale ou non fiscale – que sa composante – en principal ou en accessoire – participe à rendre le recouvrement plus rapide, plus efficace et moins coûteux, et donc améliore la perception des impôts par le receveur.

²³ M. LEVIS, « Le vide juridique créé par l'adoption de la loi du 13 avril 2019 introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales pour les taxes locales en Région wallonne », *R.F.R.L.*, 2019/2, pp.132 à 136.

²⁴ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p.223.

²⁵ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.223.

²⁶ C. BUYSSE, « Prescription du recouvrement à l'ISR : le délai court à partir de l'enrôlement », *Fisco.*, 41^{ème} année, 20 novembre 2020, n°1678, p.3.

²⁷ O. BERTIN, *op. cit.*, pp. 71-73.

Ce but ressort d'ailleurs très clairement des travaux préparatoires²⁸. Toutefois, il convient de souligner que le Conseil d'Etat s'est interrogé quant à la proportionnalité de mesure de recouvrement fiscal lorsqu'il s'agissait d'un créancier privé et dont la créance était sans lien avec les recettes publiques²⁹.

5. DEBITEURS ET CODEBITEURS

A qui le receveur s'adresse-t-il pour recouvrer son dû ? Qui est le redevable de l'impôt ? Le redevable, défini à l'article 2, §1^{er}, 5^o est, en résumé, la personne dont le nom est repris dans le titre exécutoire.

A côté du redevable au sens classique du terme, la notion de codébiteur fait son apparition et est définie au point 6 du même article, comme étant « *sous réserve de ce qui est prévu à l'article 11, alinéa 2, la personne qui n'est pas reprise au rôle ou au registre de perception et recouvrement, et dans la mesure où elle est tenue au paiement des créances fiscales et non fiscales (...)* ».

Tout un chacun doit être conscient qu'il peut potentiellement être tenu de payer les dettes d'un autre contribuable et en conséquence, il est nécessaire de pouvoir identifier les codébiteurs. Certains régimes sont prévus dans le Code en lui-même, d'autres existaient déjà dans les codes et arrêté antérieurs et d'autres encore sont prévus dans le Code des sociétés et associations (CSA). Finalement, il ne faut pas oublier le codébiteur de droit commun. Les régimes de solidarité sont énumérés ci-après³⁰ :

1. Les conjoints sont solidaires en ce qui concerne les impôts sur les revenus et taxes assimilées (articles 9 et 10 du Code du recouvrement)³¹ ;
2. Le nouveau propriétaire d'un immeuble ou nouveau titulaire d'un droit réel immobilier est tenu au paiement du précompte immobilier, enrôlé au nom de l'ancien propriétaire (article 11 du Code)³² ;
3. La saisie-arrêt notariale³³ rend, dans certaines circonstances, le notaire personnellement responsable du paiement des dettes fiscales et non fiscales pouvant donner lieu à inscription hypothécaire lorsqu'il est intervenu pour dresser un acte (articles 35 à 42 du Code). Ce régime sera détaillé au point 7.4.
4. Les notaires sont également considérés comme des codébiteurs des créances du défunt, des héritiers ou légataires en cas d'ouverture d'une succession, dont la notification à l'administration lui incombe (articles 43 à 48 du Code)³⁴ ;

²⁸ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/001, p.4.

²⁹ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/002 du 29 mars 2019, p.58 ; N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p.80.

³⁰ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, pp.97 - 117.

³¹ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p.98.

³² N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, pp.100-101.

³³ O. BERTIN, *op. cit.*, p.77.

³⁴ O. BERTIN, *op. cit.*, p.77.

5. Le cessionnaire d'un fonds de commerce sera tenu solidairement des dettes du cédant (article 50 du Code)³⁵ ;
6. Les dirigeants sont solidairement responsables avec la société ou la personne morale pour ce qui concerne les précomptes professionnels et la TVA (article 51 du Code)³⁶ ;
7. Pour les impôts sur les revenus et précomptes, les associés et actionnaires de sociétés de liquidités en sont des codébiteurs (article 52 du Code)³⁷ ;
8. Lorsque des entrepreneurs non enregistrés effectuent des travaux immobiliers et que ceux-ci sont redevables de créances fiscales et non fiscales au moment de la conclusion du contrat, le commentant qui a fait appel à l'entrepreneur sera un codébiteur (articles 53 à 59 du Code)³⁸ ;
9. Les auteurs et complices de fraude fiscale condamnés en vertu des articles 458 du CIR et 73 sexies du CTVA³⁹ ;
10. L'héritier qui accepte une succession est également tenu des dettes du défunt, en ce compris les impositions établies à charge de la personne décédée (article 133, §2 de l'AR/CIR)⁴⁰ ;
11. Les indivisaires d'un immeuble sont des codébiteurs (article 133, §3 de l'AR/CIR)⁴¹ ;
12. Dans le cadre des réorganisations de sociétés, la société absorbante ou la nouvelle société en cas de scission seront codébitrices de l'impôt enrôlé à charge de la société absorbée ou scindée (article 12.13 et 12.16 du Code des sociétés et associations – CSA)⁴² ;
13. Les associés ou membres d'entité sans personnalité juridique (4.14 CSA)⁴³ ;
14. Le régime des codébiteurs de droit commun, c'est-à-dire, avant le CSA, les associés d'une société en nom collectif, d'une société en commandite par actions et d'une société coopérative à responsabilité illimitée et solidaire qui pouvaient être poursuivis sur base d'un titre exécutoire établi au nom de la société⁴⁴. A l'heure actuelle, il faut se référer à l'article 4.22 du CSA qui traite des sociétés civiles qui sont dotées de la personnalité juridique et prennent la forme d'une société en nom collectif ou d'une société en commandite⁴⁵.

L'idée qu'une personne dont le nom ne figure pas sur le titre exécutoire puisse être tenue au paiement de la dette n'est pas neuve et est reconnue depuis 2007, en réaction à la jurisprudence de la Cour de cassation. D'ailleurs, l'article 393, §2 du CIR avait été modifié en conséquence⁴⁶. Toutefois, une première avancée majeure réside dans la définition légale donnée à la codébition pour la première fois⁴⁷. Par ailleurs, le Code opère une révolution en ce que le rôle et le registre de perception – et non pas la décision judiciaire – seront toujours exécutoires

³⁵ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, pp.107-109.

³⁶ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, pp.114-116.

³⁷ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, pp.109-113.

³⁸ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p.102.

³⁹ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, pp.104-106.

⁴⁰ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, pp.98-99.

⁴¹ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p.101.

⁴² N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, pp.99-100.

⁴³ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, pp.103-104.

⁴⁴ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p.102.

⁴⁵ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p.103.

⁴⁶ O. BERTIN, *op. cit.*, p. 76.

⁴⁷ N. PIROTTE, « Un code fiscal de plus... consacré au recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *J.T.*, 25 janvier 2020, n°6800, p.59.

à l'encontre du codébiteur et ce, quelle que soit la nature de la créance⁴⁸. En conséquence, le Code ouvre le droit de réclamation au codébiteur, uniquement en ce qui concerne les impôts sur les revenus et les taxes qui y sont assimilées⁴⁹.

A notre sens, cette modification est de nature à améliorer la perception de l'impôt par le receveur. En effet, sur base du rôle ou du registre, le receveur pourra tant mener des poursuites à charge du redevable que du codébiteur, et ce, peu importe la nature de la créance concernée. Ce droit est très favorable au Trésor qui disposera de plusieurs redevables potentiels, ce qui lui permettra de palier au risque d'insolvabilité de l'un d'entre eux et augmentera les chances de recouvrer sa créance, dans son intégralité. Le risque d'insolvabilité d'un débiteur est le lot de tous les créanciers, qui vont généralement chercher des moyens d'obtenir des garanties. Cette situation met évidemment le fisc dans une position extrêmement avantageuse par rapport aux autres créanciers.

6. TITRES EXECUTOIRES ET DELAIS

6.1. TITRES EXECUTOIRES ET SOMMATION DE PAYER

L'article 6 du Code du recouvrement énumère les trois titres exécutoires qui permettront de recouvrer l'impôt, à savoir, le rôle et le registre de perception et recouvrement (R.P.R.) rendus exécutoires ainsi que la décision judiciaire portant condamnation au paiement des créances fiscales ou non fiscales.

Une fois que le Trésor s'est autodécerné un titre, le délai légal de paiement de deux mois s'ouvre en vertu de l'article 413 C.I.R. Si à l'expiration de ce délai, aucun paiement n'est intervenu, une sommation de payer ne pourra être envoyée qu'à l'expiration d'un délai de 10 jours à compter du premier jour suivant l'échéance du délai légal de paiement, et ce, tant au débiteur qu'au codébiteur (article 13, §1^{er} et §2). Auparavant, un rappel devait être envoyé au contribuable conformément à l'ancien article 298, §2 al.2 du C.I.R. La sommation devra être plus complète si elle est adressée au codébiteur. Ce dernier n'était pas repris dans le titre exécutoire, il faut lui en adresser une copie et l'informer du montant et des raisons de la dette qui lui est réclamée. Par ailleurs, le délai de réclamation du codébiteur s'ouvre à compter de cet envoi, relativement aux matières autres que la TVA.

Cette sommation de payer, relève de la phase de recouvrement amiable et s'apparente à une mise en demeure⁵⁰ qui doit contenir les informations claires sur la créance réclamée. Elle prendra effet à compter du 3^{ème} jour ouvrable qui suit la date de son envoi⁵¹. L'obligation d'envoyer une sommation préalable tant au débiteur qu'au codébiteur n'est pas neuve mais a été revalorisée par le Code qui la généralise à toutes les créances fiscales et non fiscales⁵².

Conformément à l'article 13, §3 du Code, le receveur doit laisser s'écouler un délai d'attente d'un mois avant d'entamer les poursuites et de mettre en œuvre les voies d'exécution.

⁴⁸ Article 7 du Code du recouvrement ; Circulaire 2020/C/113, p.6 ; C. BUYSSE, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁹ Article 13, §2 du Code ; O. BERTIN, *op. cit.*, 2019, p. 77.

⁵⁰ Article 14 du Code du recouvrement.

⁵¹ Article 13 du Code du recouvrement.

⁵² N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 122.

Toutefois, si les droits du Trésor devaient être en péril, les voies d'exécution pourraient être prises à compter de la date d'effet de la sommation de payer.

En revanche, il est confirmé à l'article 13, §4 que la mise en œuvre de mesures conservatoires ne nécessite pas l'envoi d'une sommation de payer préalable. Toutefois, si le Trésor souhaite mettre en œuvre des mesures de recouvrement – qui ne constituent pas des voies d'exécution – à l'encontre du codébiteur, une sommation de payer doit être adressée à ce dernier (art. 13, §4, al.2).

L'article 13 ne peut pas être qualifié de révolutionnaire puisqu'un système de rappel existait déjà. Cependant, il énumère les règles relatives au contenu de la sommation de payer et les distingue en fonction du destinataire⁵³. En conséquence, le Code opère ici une clarification, qui contribue à notre estime à prévenir les risques de contestations ultérieures. En effet, plus la sommation de créer est complète et précise, plus le redevable ou le codébiteur est en mesure de comprendre les créances concernées par ce titre.

Conformément à l'article 14, al.1^{er} : « *La sommation de payer visée à l'article 13 vaut mise en demeure. Elle fait courir, à compter de sa date d'effet, un intérêt de retard calculé au taux de l'intérêt légal en matière fiscale lorsque des intérêts de retard ne courent pas antérieurement* ». Il faudra donc vérifier que des intérêts de retard n'ont pas déjà commencé à courir, en vertu d'une disposition spécifique de la législation propre à la créance concernée⁵⁴. Dans l'hypothèse où les intérêts ne courent pas antérieurement, le taux d'intérêt légal en matière fiscale sera appliqué et commencera à courir à dater de l'effet de la sommation.

Les travaux parlementaires précisaient que les intérêts de retard seraient harmonisés par le Code⁵⁵. Pourtant, il ressort de notre discussion avec Madame RIXHON que le législateur a manqué une belle occasion d'harmonisation en matière d'intérêts puisque les intérêts de retard antérieurs, visés par des dispositions spécifiques, vont continuer à s'appliquer. Il existe donc un manque d'uniformisation à ce propos. Alors que l'article 4, §3 de la loi domaniale, qui avait été modifié par la loi du 25 décembre 2017, prévoyait que les intérêts moratoires dus au taux d'intérêt légal en matière fiscale se substitueraient aux intérêts moratoires qui couraient antérieurement⁵⁶. Le Code du recouvrement ne fait pas harmonisation. Le Ministre Alexander DE CROO, qui avait été interrogé quant à l'article 14 ainsi que les recommandations des médiateurs fédéraux avait répondu que « *la réforme des intérêts de retard était liée à la garantie de neutralité budgétaire. Une analyse réalisée entre la première et la deuxième lecture de l'avant-projet de loi a montré que le coût budgétaire de la réforme proposée serait de 52 millions d'euros. Compte tenu de cette facture imposante, le gouvernement actuel a décidé de ne pas mener cette réforme* ». Bien que le Code vise une harmonisation, les considérations budgétaires ne peuvent être totalement oubliées.

⁵³ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 123.

⁵⁴ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 125.

⁵⁵ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/002 du 29 mars 2019, p.4.

⁵⁶ Loi domaniale du 22 décembre 1949, *M.B.*, 25 février 1950, p.1262, dans sa version modifiée par la loi-programme du 25 décembre 2017, *M.B.*, 29 décembre 2017, p.116365.

6.2. PRESCRIPTION

Le receveur ne peut évidemment pas recouvrer indéfiniment les créances fiscales et non fiscales. Il doit respecter un délai de prescription tel qu'indiqué à l'article 23 du Code. Une fois ce délai dépassé, il aura perdu toute chance d'obtenir le paiement des sommes qui lui sont dues. Il ressort des travaux préparatoires que les parlementaires ont souhaité harmoniser le délai de prescription des créances fiscales et non fiscales⁵⁷. Pour cette raison, le délai a été uniformisé à 5 ans à dater de l'exécutoire du titre. Les modes d'interruption et les causes de suspension de la prescription sont, quant à eux, réglés respectivement par les articles 24 et 25 du CRAF qui sont tout droit inspirés des articles 443bis et 443ter du CIR qu'ils remplacent.

Avant l'entrée en vigueur du Code du recouvrement, le délai de prescription commençait à courir à l'expiration du délai de paiement de 2 mois. Depuis le 1^{er} janvier 2020, le délai de recouvrement débute à la date à laquelle le titre devient exécutoire, ce qui signifie qu'en matière d'impôts sur les revenus et taxes y assimilées, il commence à courir deux mois plus tôt⁵⁸. « *La révolution que le Code instaure pour les autres impôts réside dans l'approche « duale » que le législateur a choisie* »⁵⁹. Le délai de prescription reste déterminé par le Code de la TVA, Code des droits et taxes divers et le Code des droits d'enregistrement, ce qui signifie qu'ils peuvent être différents⁶⁰. Cependant, si le contribuable n'a pas payé l'impôt, il est inscrit dans le titre exécutoire qui fera courir le délai généralisé des cinq années. Le mécanisme est identique pour les créances non fiscales dont le délai de prescription est réglé soit par des dispositions spécifiques, soit par le Code Civil⁶¹.

Le délai de prescription a été uniformisé à 5 ans et l'article 23 du Code opère une distinction en fonction des matières qui font l'objet du recouvrement. Comme expliqué au point 3 relatif à la notion de recouvrement, la prescription est l'un des tempéraments qui vient atténuer le privilège du préalable. Selon nous, le régime de prescription ne favorise pas nécessairement le recouvrement des impôts, d'autant plus qu'en matière d'impôt sur les revenus, le délai d'action de l'Administration s'est vu restreint de deux mois. Toutefois, l'article 23 est à l'image de la volonté du législateur de rassembler les règles au sein d'un même Code⁶² et clarifie donc le régime de la prescription.

7. POSSIBILITES DE POURSUITE DU RECEVEUR

Comme expliqué ci-avant, si le recouvrement amiable des créances échoue, le recouvrement forcé se poursuit. Ce recouvrement forcé est envisagé aux articles 19 à 73 du CRAF. Les développements qui suivent ne seront pas exhaustifs mais examineront les dispositions qui, à notre sens, favorisent le recouvrement de l'impôt par l'Etat fédéral. L'exécution forcée peut se réaliser soit par voie d'huissier (art. 19), soit de manière simplifiée,

⁵⁷ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/001 du 27 février 2019, p.44.

⁵⁸ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 139.

⁵⁹ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 140.

⁶⁰ O. BERTIN, *op. cit.*, p.85.

⁶¹ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 140.

⁶² N. PIROTTE, « Un code fiscal de plus... consacré au recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *J.T.*, 25 janvier 2020, n°6800, p.61.

par un envoi recommandé (art.21). Il convient de souligner que les frais d’envois recommandés seront en principe mis à charge du débiteur ou du codébiteur (art.20).

7.1. INSOLVABILITE

Tous les créanciers disposent d’un gage commun sur les biens de leur débiteur. En effet, les articles 7 et 8 de la loi hypothécaire énoncent respectivement que : « *Quiconque est obligé personnellement est tenu de remplir ses engagements sur tous ses biens mobiliers ou immobiliers, présents et à venir* » et que : « *Les biens du débiteur sont le gage commun de ses créanciers, et le prix s’en distribue entre eux par contribution, à moins qu’il n’y ait entre les créanciers des causes légitimes de préférence* ». L’insolvabilité (règlement collectif de dettes, procédure de réorganisation judiciaire, faillite) d’un débiteur va faire naître une situation de concours entre ses créanciers qui peut être expliquée comme suit : « *C’est de cette confrontation de droits concurrents sur les mêmes biens que naît le concours entre les créanciers qui courent ensemble le risque d’insolvabilité de leur débiteur en raison de l’insuffisance de ses biens en vue de satisfaire ses obligations. Il se crée, à l’occasion de l’exécution forcée, un dessaisissement d’un, de plusieurs ou de tous les biens du débiteur qui en perd la libre disposition. Ce concours assure la préservation des droits acquis des créanciers empêchant qu’aucun d’entre eux ne soit mieux payé que d’autres* »⁶³. Toutefois, il est dérogé au principe d’égalité entre les créanciers s’il existe des causes de préférence⁶⁴.

En conséquence, afin de recouvrer les créances fiscales et non fiscales, le receveur dispose – comme tout créancier ordinaire – d’un gage commun sur les biens du redevable mais également ceux du codébiteur, comme nous le verrons. C’est justement ce qu’énonce l’article 19 du Code puisque l’exécution d’un titre exécutoire se fait conformément au titre III de la cinquième partie du Code judiciaire, sauf si le Code du recouvrement, les lois fiscales et les dispositions légales ou réglementaires afférentes aux créances non fiscales en disposent autrement. L’article 19, *in fine*, permet au fisc de déroger au Code judiciaire. En réalité, le receveur est doté d’un statut privilégié⁶⁵, qui le place dans une situation extrêmement enviable par rapport à d’autres créanciers, particulièrement s’il s’agit de créanciers chirographaires.

Le receveur dispose de mécanismes dérogatoires au droit commun. Ce sont précisément ces mécanismes que nous analyserons aux points 7.1. à 7.7. Ceux-ci ont été validés par la Cour constitutionnelle qui confirme la position privilégiée du fisc dans la mesure où l’Administration qui recouvre l’impôt œuvre à l’intérêt général⁶⁶, ce qui la différencie d’un autre créancier. Comme nous le verrons, les procédés de recouvrement dont le receveur est doté lui seront parfois d’une précieuse aide dans le cas de l’insolvabilité car il va courir un risque moins grand que certains autres créanciers.

Concernant l’insolvabilité, deux tempéraments nous semblent devoir retenir notre attention, à savoir la surséance indéfinie au recouvrement ainsi que les plans de paiement. De prime abord, ces mécanismes semblent favoriser le redevable ou le codébiteur. Toutefois, nous estimons que le receveur qui pourra se concentrer sur des débiteurs solvables évitera des frais,

⁶³ Y. GODFROID, « Rang et Concours des privilèges et sûretés réelles », *PRIV.*, suppl. 52, décembre 2019, p.16.

⁶⁴ Y. GODFROID, « Rang et Concours des privilèges et sûretés réelles », *PRIV.*, suppl. 52, décembre 2019, p.16.

⁶⁵ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 146.

⁶⁶ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 146.

pour tout un chacun. Il est, à notre sens, inutile de poursuivre un redevable qui ne pourra jamais procéder à un quelconque versement.

Le mécanisme de surséance indéfinie au recouvrement, qui pourrait être accordé aux personnes physiques, est visé aux articles 63 à 69 du Code du recouvrement. Désormais, ce mécanisme est étendu à toutes les créances fiscales et non fiscales et aux codébiteurs. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur du Code, il est permis de diriger un recours contre la décision de la Commission de recours⁶⁷. Les Tribunaux de première instance seront compétents pour connaître des décisions de refus. A cet égard, Madame RIXHON s'interrogeait qu'à ce contentieux : la Commission de recours se situant à Bruxelles, cette dernière serait-elle exclusivement compétente⁶⁸ ? En résultera-t-il un engorgement de cette juridiction ? Nous ne sommes pas encore en mesure d'y répondre, notamment en raison du peu de recul de l'Administration sur le CRAF. Nous y reviendrons au point 10.

La problématique des plans de paiement a également fait couler beaucoup d'encre. Dans un arrêt du 24 avril 2008⁶⁹, la Cour de cassation a confirmé que tant le juge des saisies que le receveur ne pouvaient pas imposer des termes et délais, ceux-ci étant d'ordre public⁷⁰. L'on constate pourtant une réticence de certains tribunaux à suivre la jurisprudence de la Cour de cassation et décident justement de prendre en considération la situation du débiteur malheureux et de bonne foi⁷¹. Le Médiateur fédéral avait également invité l'Administration fiscale à favoriser l'usage des plans de paiement⁷². Pourtant, le Code ne permet toujours pas d'accorder des plans de paiement⁷³.

Il convient maintenant d'examiner les procédés de recouvrement favorables au receveur dans les sous-titres qui suivent.

7.2. GARANTIE

Les articles 420 et 421 du CIR ainsi que 88bis du CTVA prévoyaient qu'une garantie réelle ou une caution personnelle pouvait être exigée de la part d'un contribuable dans l'hypothèse où la valeur vénale de ses biens situés en Belgique n'était pas suffisante pour couvrir le montant présumé de ses obligations. Il s'agissait donc principalement de garantir et préserver les droits du Trésor contre l'insolvabilité de contribuables qui exerçaient ou se proposaient d'exercer une activité professionnelle.

⁶⁷ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 135.

⁶⁸ B. RIXHON, *Quelques commentaires effectués lors de la présentation du powerpoint au sujet du CRAF-CODE DE RECOUVREMENT AMIABLE ET FORCE DES CREANCES FISCALES ET NON FISCALES*, 2 janvier 2020, pp.8-9 (note informelle).

⁶⁹ Cass. (1^{ère} ch.), 24 avril 2008, *J.L.M.B.*, 2008, p.832, voir F. GEORGES et A.-S. LEMAIRE, « Principes généraux du droit de l'exécution : développements récents », in F. GEORGES et Al. (dir.), *Actualités en droit des saisies*, note de bas de page 119, p.37.

⁷⁰ F. GEORGES et A.-S. LEMAIRE, « Principes généraux du droit de l'exécution : développements récents », in F. GEORGES et Al. (dir.), *Actualités en droit des saisies*, pp. 37-38.

⁷¹ F. GEORGES et A.-S. LEMAIRE, « Principes généraux du droit de l'exécution : développements récents », in F. GEORGES et Al. (dir.), *Actualités en droit des saisies*, pp. 36-39 ; voir notamment note de bas de page n°118, p.37 : Liège (3^e ch. D), 17 septembre 2019, R.G. n°2018/41, *J.L.M.B.*, 2020, à paraître.

⁷² C. DE BRUECKER et G. HERMAN (éd.), *Dettes fiscales – la stratégie de recouvrement du SPF Finances*, D/2018/13.380/1, enquête clôturée le 11 octobre 2018, disponible sur www.mediateurfederal.be, 122 p.

⁷³ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 131.

Ces articles ont été abrogés et remplacés par l'article 26 du CTVA qui maintient la garantie réelle dans le cadre de la taxe sur les jeux et paris. Il faut souligner que cette disposition est considérablement réduite dans la mesure où elle ne s'appliquera qu'aux jeux et paris en Région de Bruxelles-Capitale – les Régions wallonne et flamande ayant repris le service de cette taxe – comme l'avait justement fait remarquer le Conseil d'Etat⁷⁴. Le droit d'exiger une garantie réelle d'un redevable le place dans une position favorable par rapport à un créancier ordinaire. Ce dernier ne pourrait en effet pas d'exiger sans accord de son débiteur. Toutefois, la portée de l'article 26 est à ce point réduite que l'on ne peut pas la considérer comme étant une disposition participant à améliorer la perception des impôts par l'Etat fédéral.

7.3. PRIVILEGE DU TRESOR

Les principes relatifs aux privilèges se trouvent énoncés aux articles 12 et suivants de la loi hypothécaire. Conformément à l'article 12, un créancier qui dispose d'un privilège sera préféré aux autres créanciers, même hypothécaires. En ce qui concerne les droits du Trésor, la loi hypothécaire renvoie aux lois particulières. En effet, l'article 15 énonce que « *Le privilège, à raison des droits du trésor public, et l'ordre dans lequel il s'exerce, sont réglés par les lois qui les concernent. Le trésor public ne peut cependant obtenir de privilège au préjudice des droits antérieurement acquis à des tiers* ».

En ses articles 27 et 28, le Code du recouvrement opère la reconduction du privilège général du Trésor sur les meubles – à l'exception des navires et bateaux – et revenus du redevable⁷⁵. Ce privilège a été élargi aux créances fiscales et non fiscales et peut porter sur les biens et revenus du codébiteur.

L'article 27 du CRAF énonce le principe tandis que l'article 28 opère des précisions quant au rang que prend le privilège du Trésor. Le privilège prend rang immédiatement après le privilège mentionné à l'article 19, al.1^{er}, 5^o de la L.H., à savoir après « *Les fournitures de subsistances faites au débiteur et à sa famille, pendant les six mois* ». Dans cette hypothèse, le privilège du Trésor s'effacera au face à de nombreux autres créanciers privilégiés. Toutefois, la situation du fisc sera quelque peu améliorée en matière de précomptes professionnel et mobilier ou de TVA puisque le privilège a le même rang que le privilège visé à l'article 19, al.1^{er}, 4^o ter de la L.H. Dans cette hypothèse, il existera donc une situation de concours avec les créances de l'ONSS et d'autres organismes sociaux⁷⁶.

L'article 27, *in fine*, précise : « *L'affectation par préférence visée à l'article 19 in fine de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851 est applicable aux créances fiscales et non fiscales visées à l'article 27* ». Cela signifie que l'hypothèque du Trésor porte également sur la valeur

⁷⁴ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/001, p.54 ; Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/002 du 29 mars 2019, pp.72-73 (avis du conseil d'état avis 64.204/3 du 26 novembre 2018 sur un avant-projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales).

⁷⁵ Il s'agissait des articles 422 et 423 CIR et 86 et 87 du Code de la TVA.

⁷⁶ A. ZENNER, « Cinquante nuances de gris dans le droit de l'insolvabilité Dictionnaire raisonné des controverses d'interprétation substantives ou nouvelles », *R.D.C.*, 2020/3, Larcier, p.313.

des immeubles lorsque celle-ci n'a pas été absorbée par les créances privilégiées ou hypothécaires.

En conséquence, on constate que le privilège de l'Administration a été étendu à toutes les créances visées par la Code, qu'elles soient fiscales ou non fiscales ainsi qu'aux codébiteurs. Ces modifications sont de nature à améliorer le recouvrement des sommes par le receveur mais elles s'inscrivent également dans la logique du Code. En effet, le Code s'appliquant aux créances fiscales et non fiscales ainsi qu'au codébitéur, il faisait donc sens de permettre parallèlement cette extension dans le cadre du privilège du Trésor.

7.4.HYPOTHEQUE LEGALE DU TRESOR

L'hypothèque légale du Trésor est visée aux articles 29 à 34 du Code du recouvrement. Le régime antérieur est reconduit par le Code qui étend l'hypothèque aux créances fiscales et non fiscales ainsi qu'aux codébiteurs⁷⁷. Plus particulièrement, l'article 29 du Code énonce que : « *Les créances fiscales et non fiscales sont garanties par une hypothèque légale sur tous les biens appartenant au redevable et au codébitéur, situés en Belgique et susceptibles d'hypothèque.*

L'hypothèque légale prend effet, à compter du jour de l'inscription qui en est faite à la requête du receveur ».

Encore faut-il savoir quels sont les biens susceptibles d'hypothèque ? A notre sens, malgré le fait que les garanties du fisc soient dérogoires au droit commun, il convient de s'en référer aux précisions opérées à l'article 45, al.1^{er} de la L.H. qui énonce que « *Sont seuls susceptibles d'hypothèques :*

1° Les biens immobiliers qui sont dans le commerce ;

2° Les droits d'usufruit, d'emphytéose et de superficie, établis sur les mêmes biens pendant la durée de ces droits ». Le receveur pourra donc prendre son hypothèque légale sur ces biens, s'ils sont situés en Belgique et qu'ils appartiennent aux redevables ou codébiteurs.

Conformément à l'article 30, alinéa 1^{er} du Code, dès que son titre est exécutoire, le receveur peut inscrire l'hypothèque légale. Cependant, sauf dans l'hypothèse où les droits du Trésor sont en péril, il est dérogoé au premier alinéa lorsque l'hypothèque légale est requise à charge du codébitéur. En effet, dans ce cas, l'inscription ne pourra se faire qu'à compter de la date d'effet de la sommation de payer à l'égard du codébitéur (art. 30, al.2).

Alors qu'en principe, selon l'article XX.113 du Code de droit économique « *Les droits d'hypothèque, de privilège et de sûreté mobilière valablement acquis peuvent être inscrits ou enregistrés jusqu'au jour du jugement déclaratif de la faillite. Néanmoins, les inscriptions ou enregistrements pris postérieurement à l'époque de la cessation de paiement, peuvent être déclarées inopposables s'il s'est écoulé plus de quinze jours entre la date de l'acte constitutif de l'hypothèque ou du privilège et celle de l'inscription ou de l'enregistrement.* ». Contrairement aux autres créanciers, le receveur pourra encore inscrire son hypothèque après le jugement déclaratif de faillite. En effet, l'article 30, alinéa 3 du Code place le receveur dans une position extrêmement privilégiée puisqu'il énonce que l'article XX.113 du Code de droit économique

⁷⁷ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 151.

n'est pas applicable à l'hypothèque légale relativement à la créance fiscale ou non fiscale reprise dans un titre exécutoire antérieur au jugement déclaratif de faillite.

Relevons également qu'un autre point d'interrogation s'était présenté relativement au fait de savoir si l'Administration pouvait inscrire l'hypothèque légale durant la période de sursis dans le cadre d'une procédure de réorganisation judiciaire ? La question semble être controversée puisque la Cour constitutionnelle avait confirmé qu'en n'interdisant pas au fisc d'inscrire son hypothèque au cours de la période sursitaire, il était porté atteinte de manière disproportionnée aux droits des autres créanciers dont la situation sera directement affectée par l'existence d'un tel privilège, contraire à l'égalité des créanciers⁷⁸. Cette approche a pourtant été remise en cause par la Cour d'appel de Liège qui s'est positionnée en faveur du fisc⁷⁹. Notons également que malgré la suspension des voies d'exécution consécutive au dépôt d'une requête en PRJ, les alinéas 2 et 3 de l'article XX.44 du Code de droit économique permettent dans certaines circonstances que des opérations de vente sur saisie puissent se poursuivre, ce qui a été vivement critiqué par certains auteurs⁸⁰.

Les autres articles du Code du recouvrement qui concernent l'hypothèque légale n'appellent pas de commentaire particulier à notre sens. Le changement principal est donc cette extension à toutes les créances visées par le Code ainsi qu'aux codébiteurs. L'on notera plus particulièrement, qu'auparavant, l'article 425, al.2 du CIR énonçait simplement que : « *L'hypothèque grève également les biens appartenant au conjoint et aux enfants du redevable dans la mesure où le recouvrement des impositions peut être poursuivi sur lesdits biens* ». L'Administration peut maintenant inscrire une hypothèque légale à l'encontre sur tous les biens d'un codébiteur, et non plus uniquement le conjoint ou les enfants du redevable. Cette extension est extrêmement favorable à l'Administration mais s'inscrit également dans la logique du Code du recouvrement – comme nous l'expliquions au point 7.3.

7.5. SAISIE-ARRET SIMPLIFIEE

La saisie-arrêt simplifiée est visée à l'article 21 du CRAF qui abroge les articles 164 et 165 de l'AR/CIR 92 ainsi que l'article 85*bis* du CTVA. Le régime antérieur est reconduit mais – à nouveau – étendu à toutes les créances visées par le Code ainsi qu'aux codébiteurs. Il faut noter que l'article 21 du Code est extrêmement détaillé.

Conformément au premier alinéa de cet article : « *Le receveur peut faire procéder, par envoi recommandé, à la saisie-arrêt-exécution entre les mains d'un tiers sur les sommes et effets dus ou appartenant au redevable ou au codébiteur, à concurrence de tout ou partie du montant des créances fiscales et non fiscales dû par le redevable ou au paiement duquel le codébiteur est tenu* ». Il s'agit ici d'une saisie-arrêt-simplifiée dans la mesure où elle est dérogoire au droit commun. L'Administration procède par simple envoi recommandé et n'a

⁷⁸ C. ALTER et A. LEVY MORELLE, « Egalité entre les créanciers publics et privés dans les réorganisations judiciaires », *J.T.*, 4 février 2017, n°6675, p.96 ; A. ZENNER, « Cinquante nuances de gris dans le droit de l'insolvabilité Dictionnaire raisonné des controverses d'interprétation subsistantes ou nouvelles », *R.D.C.*, 2020/3, p.305 ; C.C., 18 février 2016, n°23/2016.

⁷⁹ A. ZENNER, *op. cit.*, p.305: voir note de bas de page 121 : « Liège, 10 mai 2016, inédit, R.G. 2015/RG/792, cité et critiqué par C. ALTER et A. LEVY MORELLE, « Egalité entre les créanciers publics et privés dans les réorganisations judiciaires », *J.T.*, 2017/5, p.96, n°10 ».

⁸⁰ A. ZENNER, *op. cit.*, p.306.

nul besoin de passer par huissier. Le receveur peut également effectuer la saisie-arrêt par voie électronique (article 21, §2, al.1^{er}).

La saisie-arrêt-exécution constitue une voie d'exécution comme l'énonce l'article 13, §3, al.2. Cela signifie qu'avant de faire procéder à cette saisie, le receveur devra laisser s'écouler un délai d'un mois à dater de l'effet de la sommation de payer, sauf si les droits du Trésor sont en péril (art.13, §3, al.1^{er}).

Concrètement, il s'agit d'un mécanisme triangulaire⁸¹ qui fait intervenir le receveur, le tiers saisi et le redevable ou le codébiteur. Lorsqu'un débiteur est redevable de créances fiscales ou non fiscales ou que le codébiteur en est tenu au paiement, le receveur peut procéder à la saisie de sommes entre les mains d'un tiers. Ce tiers saisi – en raison de sa qualité d'employeur, de SPRLU débitrice de rémunération, de client débiteur de sommes facturées,⁸² ... – devait en principe verser ces sommes au débiteur ou au codébiteur mais ne le pourra plus. La saisie-arrêt devra également être dénoncée au redevable ou au codébiteur, par recommandé. Il lui sera loisible d'y faire opposition dans les quinze jours et d'informer le tiers-saisi de son désaccord. Toutes les formalités sont détaillées à l'article 21, §3.

Le Code fait reposer une série d'obligations sur le tiers-saisi, qui doit collaborer à cette saisie. Conformément à l'article 21, §5, il doit déclarer les sommes et effets qui font l'objet de la saisie, vider ses mains conformément à l'article 1543 du Code judiciaire sur production d'une dénonciation de la saisie et remettre le montant de la saisie entre les mains du receveur. Les fonds sont donc frappés d'indisponibilité, conformément à l'article 1540 du Code judiciaire. Le Code renvoie d'ailleurs aux articles 1539, 1540, 1542 al.1^{er} et 2 et 1543 du Code Judiciaire. Il convient de souligner qu'en cas de non-respect de ses obligations, le tiers pourra être déclaré débiteur des sommes⁸³. Notons encore qu'en cas d'opposition ou de contestation, la saisie-arrêt-exécution devra être pratiquée par exploit d'huissier (art. 21, §7).

Une question particulière s'était également présentée lorsqu'il s'agissait de saisir des comptes de tiers d'avocats, notaires et huissiers. Lesdits comptes ont été déclarés insaisissables et sont isolés du patrimoine du débiteur⁸⁴.

La saisie-arrêt simplifiée est une mesure d'exécution extrêmement favorable au recouvrement des impôts par le receveur. Contrairement aux autres créanciers, l'Administration ne doit pas s'embarrasser de passer par un huissier ou d'obtenir une décision judiciaire. Le receveur procède par un simple envoi recommandé ou même par voie électronique. Il pourra mettre cette voie d'exécution en œuvre assez rapidement, et particulièrement, si ses droits sont en péril. Les fonds seront dès lors indisponibles, pour le redevable, le codébiteur mais également, les créanciers de ces derniers. L'extension à toutes les créances fiscales visées par le Code ainsi qu'aux codébiteurs est d'autant plus bénéfique à l'Administration, mais également nécessaire et logique comme nous le soulignons ci-avant aux points 7.2. à 7.4.

⁸¹ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 155.

⁸² N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op. cit.*, p. 155.

⁸³ Pour plus de précisions, voir les articles 1540, 1542, al.1^{er} et 2, 1543 du Code judiciaire.

⁸⁴ Loi du 22 novembre 2013 modifiant la loi du Ventôse, Loi du 21 décembre 2013 introduisant l'article 446quater dans le Code judiciaire et loi du 7 janvier 2014 introduisant les articles 522/1 et 522/2 du Code judiciaire, voir N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.158.

7.6. SAISIE-ARRET NOTARIALE

La saisie-arrêt notariale est réglée aux articles 35 à 48 du Code, qui reconduisent les régimes antérieurs des articles 433 à 441 CIR et 93 ter à Undecies du Code de la TVA en les étendant toutefois, à toutes les créances qu'elles soient fiscales ou non fiscales ainsi qu'aux codébiteurs.

Une responsabilité accrue pèse sur les notaires, comme expliqué au point 5 relatif aux codébiteurs. Ces derniers, lorsqu'ils doivent dresser un acte ayant pour objet l'aliénation ou l'affectation hypothécaire d'un bien susceptible d'hypothèque, sont tenus d'informer le service en charge de l'information et de la communication du SPF Finances ainsi que le receveur dont dépend le propriétaire ou le titulaire du droit réel sur le bien faisant l'objet de l'acte. S'ils ne le font pas, ils seront responsables au sens de l'article 1382 du Code civil du paiement des créances fiscales et non fiscales pouvant donner lieu à inscription hypothécaire (art. 35, §1^{er} du Code).

Lorsque les intérêts du Trésor l'exigent, c'est-à-dire si l'acte porte atteinte au recouvrement notamment parce le redevable ne paye pas ses impôts ou organise son insolvabilité⁸⁵, ... le receveur procède à la notification au notaire des créances fiscales et non fiscales (art. 36). Cette notification équivaut à une saisie-arrêt conservatoire⁸⁶ entre les mains du notaire et vaut opposition sur le prix. Le notaire aura l'obligation de verser ces sommes au receveur dans les 8 jours (art. 37 §1^{er}). Conformément à l'article 37, §3 du Code, le receveur pourra inscrire son hypothèque légale dans les 8 jours de l'information qui lui est faite et ce, afin que l'acte notarié ne lui soit pas opposable.

Un mécanisme similaire⁸⁷ est prévu aux articles 43 et suivants lorsqu'un notaire est requis pour rédiger un acte ou un certificat d'hérédité. S'il ne respecte pas ses obligations d'information, il sera tenu personnellement responsable au sens de l'article 1382 du Code civil, du paiement des sommes dues à titre de créances fiscales et non fiscales par le *de cuius*, ses héritiers, légataires ou bénéficiaires d'une institution contractuelle consentie par le défunt (article 43, §1^{er}).

En cas de non-respect par le notaire, cette disposition peut être une arme efficace aux mains de l'Administration afin de recouvrer les impositions. En effet, le notaire aura des obligations d'information envers le receveur. S'il ne les respecte pas, il sera redevable des sommes en question envers le receveur. Cela force le notaire à collaborer mais c'est également une forme de garantie pour l'Administration, garantie dont les autres créanciers ne disposent pas.

7.7. COMPENSATION FISCALE ET « COMPTE CITOYEN »

La compensation est définie par P. VAN OMMESLAGHE comme étant « *le mode d'extinction de deux obligations en sens contraires existant réciproquement entre deux personnes, agissant en la même qualité, à concurrence de la dette la moins élevée, pour autant* »

⁸⁵ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.160.

⁸⁶ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.160.

⁸⁷ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.163.

que soient réunies les conditions énoncées par le Code civil »⁸⁸. Elle sert de paiement mais également de garantie⁸⁹. Lorsqu'une situation de concours survient, le créancier qui peut se prévaloir de la compensation disposera alors d'un véritable droit de sûreté et de préférence et échappera aux risques du concours entre créanciers⁹⁰. Il existe bien évidemment des obstacles à la compensation⁹¹. Les articles 1289 et suivants du Code civil règlent ce mécanisme. Toutefois, l'article 1^{er}, *in fine*, du Code du recouvrement précise que la compensation des dettes en matière fiscale est dérogoratoire au droit commun.

La compensation fiscale transversale n'a cessé de s'accroître au fil du temps et a connu une évolution extrêmement favorable à l'Administration. A l'origine, les créances fiscales ne pouvaient pas faire l'objet d'une compensation légale⁹². Diverses controverses eurent lieu concernant cette interdiction⁹³ et jusqu'au 1^{er} janvier 2005, il était impossible de compenser des impôts de nature différente. Il existait uniquement un mécanisme d'imputation en impôt sur les revenus (art. 166 AR/CIR 92) et un mécanisme de retenue de soldes créditeurs en TVA (art. 8.1 AR n°4)⁹⁴.

Dans un premier temps, le changement se fit ressentir par l'adoption de l'article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004. La compensation entre impôts de nature différente au sein du SPF Finances est rendue possible, sauf lorsque l'imposition est contestée. Elle reste applicable en cas de situations de concours⁹⁵. La Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité de l'article 334 puisque la différence de traitement entre le fisc et les autres créanciers est objectivement justifiée par la qualité du créancier⁹⁶.

La seconde modification fut apportée par l'article 194 de la loi du 22 décembre 2008 en ce qu'il autorise la compensation des créances fiscales et non fiscales dont le recouvrement est assuré par le SPF Finances, sauf à nouveau en cas de contestation. La compensation reste applicable en cas de concours⁹⁷.

Ensuite, l'article 34 de la loi du 25 décembre 2016 est venu opérer une modification de l'article 334 en ce que la compensation sera autorisée, sauf en cas de contestation, aussi bien qu'il s'agisse de créances fiscales que non fiscales, y compris les indemnités de procédure, lorsque le recouvrement est assuré par le SPF Finances ou l'ONSS. A nouveau, le mécanisme reste d'application en situation de concours⁹⁸.

Finalement, le champ d'application de l'article 334 de la loi-programme de 2004 a été étendu par l'article 156 de la loi du 25 décembre 2017 à « toute somme à restituer ou à payer à une personne en dehors du secteur du SPF Finances et de l'ONSS par un autre Service public

⁸⁸ P. VAN OMMESLAGHE, *Traité de droit civil belge*, T.2, Les obligations, vol. III, Régime général de l'obligation, Théorie des preuves, De Page (coll.), Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 2235.

⁸⁹ F. GEORGE, *Le droit des contrats à l'épreuve de la faillite – Essor ou déclin du principe de l'égalité des créanciers*, 2018, Larcier, p.738.

⁹⁰ F. GEORGE, *op. cit.*, p.740.

⁹¹ F. GEORGE, *op. cit.*, p.741.

⁹² F. GEORGE, *op. cit.*, p.755.

⁹³ F. GEORGE, *op. cit.*, p.755.

⁹⁴ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.169.

⁹⁵ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.170.

⁹⁶ F. GEORGE, *op.cit.*, pp.757-759.

⁹⁷ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.170.

⁹⁸ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, pp.170-171.

fédéral ou organisme d'Etat ainsi qu'il fait sauter le verrou de la prohibition de compensation en cas de contestation et de concours »⁹⁹.

Dans cette approche de plus en plus extensive, la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle étaient intervenues pour apporter des limitations à la compensation fiscale, en situation de concours¹⁰⁰. Finalement, l'article XX.110 du Code de droit économique met fin à tout questionnement en excluant la compensation entre une dette d'impôt dans la masse et une dette née de la poursuite de l'activité du failli¹⁰¹.

Il faut ensuite et surtout relever que la compensation pourra avoir lieu à l'égard d'un codébiteur, quand bien même il aurait procédé au paiement indu d'une dette fiscale, ce qui a été validé par un arrêt de la Cour de cassation du 19 mars 2020¹⁰². Bien entendu avant d'envisager la compensation envers un codébiteur, il faudra impérativement respecter les règles de sommation énoncées à l'article 13 du CRAF et expliquées précédemment au point 6.1.

Le Code du recouvrement a notamment pour but de permettre un recouvrement efficace, simple et peu coûteux. Cette méthode particulière de recouvrement qu'est la compensation est apparue comme ayant ces mêmes avantages¹⁰³. Elle doit donc, à notre sens, être poursuivie. Toutefois, il faut noter que bien que cette méthode apparaisse efficace, encore faut-il qu'il y ait des sommes à compenser, ce qui sera évidemment rarement le cas lorsque le débiteur est dans une situation problématique économique.

La loi précitée du 25 décembre 2017, en son article 152, instaurait également le compte financier « Perception et recouvrement », encore appelé « compte citoyen »¹⁰⁴. Ce compte devait permettre au citoyen d'effectuer le versement de sa créance via une plate-forme électronique, qui n'avait pas été créée. L'article 152 a été abrogé par l'article 15 du Code qui consacre la possibilité d'effectuer des versements sur le « compte citoyen » et l'article 18 qui reproduit les règles relatives à ce compte. Il faut se référer aux articles 2 et 3 de l'Arrêt royal d'exécution du 20 décembre 2019 pour en connaître les modalités d'exécution.

Le « compte citoyen » équivaut à un bilan où sont inscrites les sommes dues par le redevable en débit et celles qui doivent lui être remboursées en crédit¹⁰⁵. Par l'instauration de ce compte, le redevable de créances visées par le Code pourra indiquer lors de ses paiements quelle somme il entend apurer. Toutefois, l'imputation se fera dans l'ordre suivant : d'abord sur les frais exposés par le SPF Finances, ensuite sur les intérêts de retard, puis sur les accroissements et finalement, sur la créance en principal (art. 18 §1^{er} al.2). A défaut d'indication par le redevable, l'imputation est faite au choix du fonctionnaire compétent, sous certaines réserves (18, §2).

⁹⁹ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.171.

¹⁰⁰ F. GEORGE, *op.cit.*, pp.759-760; C.C., 19 mars 2009, *J.L.M.B.*, 2009, p. 827 ; Cass., 24 juin 2010, *Pas.*, 2010, pp.2034-2042.

¹⁰¹ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.174.

¹⁰² N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, pp.175-176.

¹⁰³ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.169.

¹⁰⁴ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.173.

¹⁰⁵ B. RIXHON, *Quelques commentaires effectués lors de la présentation du powerpoint au sujet du CRAF-CODE DE RECOUVREMENT AMIABLE ET FORCE DES CREANCES FISCALES ET NON FISCALES*, 2 janvier 2020, p.6 (note informelle).

L'Administration fiscale voit d'un bon œil ce compte financier « Perception et Recouvrement », qui semble participer à un recouvrement plus efficace et rapide des créances. Il est certain que l'informatisation et l'accès à ce compte par le citoyen est à soutenir et favorise le recouvrement, nous ne le nions pas. Toutefois, il convient de souligner que la plate-forme électronique n'a toujours pas été créée alors qu'elle était déjà visée par la loi-programme de décembre 2017. L'informatisation prend du temps mais l'Administration se veut confiante¹⁰⁶. Il s'agit d'une mesure qui évidemment doit être félicitée et encouragée. Le Code du recouvrement s'inscrivant dans une modernisation du système de recouvrement¹⁰⁷, il ne peut être fait l'impasse sur l'informatisation du recouvrement.

8. POUVOIRS D'INVESTIGATION ET MOYENS DE PREUVE

Le présent chapitre aura pour objet d'analyser le chapitre 1^{er} du Titre IV du Code, à savoir les pouvoirs d'investigation et moyens de preuve dont dispose le receveur. Ceux-ci sont réglés aux articles 74 à 82 du C.R.A.F. Ces dispositions sont inspirées, voire identiques à celles qui existaient déjà dans le CIR et le CTVA. Nous ferons l'impasse sur l'article 83 du titre IV en ce qu'il n'a que peu d'intérêt pour le sujet qui nous occupe.

Selon nous, ces pouvoirs d'investigation permettent une amélioration dans la manière de percevoir les impôts. Il nous semble important de préciser que dans la conception du législateur, les pouvoirs d'investigation ne pourront être mis en œuvre qu'après épuisement par le receveur des autres moyens dont il dispose, c'est-à-dire qu'il devra vérifier qu'il n'est pas déjà en possession des renseignements dans ses existants. Le receveur devra avoir égard à concilier les intérêts tant de l'Etat que des débiteurs et codébiteurs.¹⁰⁸

Le Code dote le receveur de pouvoirs d'investigation identiques, ou à tout le moins inspirés, de ceux dont les taxateurs sont dotés. La différence principale entre les pouvoirs des taxateurs et des receveurs réside dans la finalité pour laquelle les pouvoirs sont exercés. Le receveur les met en œuvre, non pas pour identifier des revenus imposables mais pour établir la situation patrimoniale du redevable mais également du codébiteur¹⁰⁹.

En conséquence, le fonctionnaire chargé du recouvrement des impôts a le droit de se faire communiquer et de retenir tous les livres et documents en vue d'établir la situation patrimoniale du redevable ou de tiers (article 74), d'exiger des renseignements verbaux et écrits (article 75), le droit de visite et de fouilles fiscales (article 76). Les services du secteur public et les différentes administrations du SPF Finances doivent collaborer pour fournir les renseignements utiles au recouvrement de l'impôt (articles 77 et 78).

Le Code franchit un cap important en ce que ces pouvoirs sont étendus tant aux créances fiscales que non fiscales ainsi qu'aux codébiteurs. Cette extension se veut dans la lignée des changements principaux qu'opère le Code. Le receveur pourra exercer ses pouvoirs

¹⁰⁶ Entretien avec Madame B. RIXHON, Conseiller général perception et recouvrement-Directeur régional, SPF Finances, Perception & Recouvrement, Centre de Recouvrement Liège 2.

¹⁰⁷ N. PIROTTE, « Un code fiscal de plus... consacré au recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *J.T.*, 25 janvier 2020, n°6800, p.57.

¹⁰⁸ Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/001, p.88.

¹⁰⁹ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.185.

d'investigation à l'égard du débiteur mais également de tiers, en ce compris le codébiteur. Il nous semble que les pouvoirs d'investigation dont le receveur est doté sont de nature à améliorer la perception de l'impôt puisqu'ils lui permettront d'obtenir une vue d'ensemble du patrimoine qu'il souhaite saisir, peu importe la nature de la créance et peu importe qu'il s'agisse du redevable ou d'un codébiteur. Grâce à ces investigations, le receveur pourra établir une cartographie du patrimoine à saisir mais également, savoir si « le jeu en vaut la chandelle ». L'efficacité des poursuites et du recouvrement en sera améliorée puisque le receveur pourra se concentrer sur les personnes solvables.

Il nous semble d'ailleurs que les pouvoirs d'investigation peuvent permettre dans une certaine mesure de suivre les recommandations du Médiateur fédéral. En effet, comme expliqué dans l'approche générale, il invitait notamment à favoriser des plans de paiement et rappelait qu'une approche trop stricte du receveur, sans prendre en considération les éléments concrets, pouvait mener à des situations inévitables pour le citoyen. Les pouvoirs d'investigation du receveur lui permettent justement d'avoir une cartographie complète du patrimoine à recouvrer.

Les moyens de preuve à la disposition du receveur sont précisés aux articles 79 à 82 du CRAF. Lorsqu'une personne, à qui l'on demande la production de documents, se retranche derrière le secret professionnel, l'Administration peut demander l'intervention de l'autorité disciplinaire (art.79). L'article 82 précise la manière dont le receveur peut prouver les infractions et pratiques abusives au Code. Les deux dispositions précitées n'ont pas grand intérêt pour le sujet qui nous préoccupe au contraire des articles 81 et 82 qui en ont davantage. Le Code permet désormais l'échange de renseignements entre le receveur et le contribuable, ce qui n'était pas le cas auparavant (art. 80). L'article 81 donne quant à lui une base légale à l'informatisation progressive des dossiers¹¹⁰. L'échange des informations entre le receveur et le contribuable œuvre grandement, à notre avis, à améliorer le recouvrement des impôts. Un travail trop cadenassé et sans échange aboutit très certainement à ce que le travail soit fait deux fois pour obtenir les mêmes informations. L'échange d'informations permet de rationaliser les frais, ce que vise entre autres le Code. L'informatisation des dossiers est évidemment une mesure qui doit être félicitée et encouragée. Le Code du recouvrement s'inscrivant dans une modernisation du système de recouvrement¹¹¹, il ne peut être fait l'impasse sur l'informatisation du recouvrement.

9. SANCTIONS

Le Code crée de nouvelles sanctions propres aux infractions en matière de recouvrement mais celles-ci sont toutefois inspirées des dispositions existantes dans le CIR et le Code de la TVA. Ces sanctions sont visées par le titre V du Code et divisées en deux catégories, à savoir les amendes administratives (art. 84) et les sanctions pénales et particulières (articles 85 à 96).

La lecture de l'article 84 du Code doit être complétée par les articles 11 à 13 de l'arrêté royal du 20 décembre 2019 portant exécution du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales. Les dispositions précitées fixent l'échelle des amendes administratives et leurs modalités d'application. Une première distinction est opérée selon que

¹¹⁰ N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.203.

¹¹¹ N. PIROTTE, « Un code fiscal de plus... consacré au recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *J.T.*, 25 janvier 2020, n°6800, p.57.

l'infraction est imputable ou non à la mauvaise foi ou à l'intention de se soustraire au paiement des créances. La seconde distinction est fonction de la répétition de l'infraction. Le montant de l'amende administrative peut varier entre 50 et 1.250€.

En ce qui concerne les sanctions pénales et particulières visées aux articles 85 à 96, les infractions au Code sont passibles d'emprisonnement et d'amendes pouvant tout de même s'élever jusqu'à 500.000€. Une attention particulière doit être portée à l'article 93 du Code qui crée un régime de solidarité pour les coauteurs et complices d'infractions aux articles 85 à 88 du Code. Ce régime est inspiré des articles 458 du CIR et 73^{sexies} du Code de la TVA¹¹². A ce propos, nous renvoyons à ce qui a été développé au point 5 concernant les codébiteurs.

Nous estimons que ces nouvelles dispositions participent à un meilleur recouvrement de l'impôt, particulièrement par les sanctions pénales et particulières qui sont extrêmement dissuasives, ce qui fera probablement réfléchir la personne qui a l'intention de contrevenir au CRAF. En l'absence de telles dispositions, l'on pouvait craindre que le Code ne soit qu'une succession de règles, non respectées. Les sanctions sont nécessaires à l'efficacité du Code.

10. POSITION DE L'ADMINISTRATION GENERALE DE LA PERCEPTION ET DU RECOUVREMENT

Afin de compléter cet exposé, il nous a semblé nécessaire d'interroger l'Administration, notamment pour obtenir son ressenti quant au nouveau Code mais également quant aux changements et améliorations qu'elle avait pu percevoir. Madame RIXHON, Conseiller général perception et recouvrement - Directeur régional au sein du Centre de Recouvrement Liège 2, a très gentiment accepté de me consacrer un peu de son temps.

Elle nous a, toutefois, d'emblée précisé que l'Administration n'avait pas beaucoup de recul, ni d'expérience quant à l'application du Code. En effet, celui-ci ne s'applique qu'aux titres rendus exécutoires après le 1^{er} janvier 2020. Or, la crise sanitaire que nous connaissons depuis le mois de mars 2020 a considérablement ralenti le recouvrement, raison pour laquelle l'Administration n'a eu que peu d'occasions de mettre en pratique les changements apportés par le Code. Elle nous a donc éclairé de son point de vue qu'elle qualifie de théorique.

Au fil du présent exposé, nous avons déjà épinglé certaines appréciations faites par Madame RIXHON concernant ce nouveau Code du recouvrement. Revenons sur le codébitéur qui est déterminé et dont le statut est défini dans le Code, ce qu'elle a qualifié d'incroyable. C'est, en effet, extrêmement avantageux pour le receveur comme nous l'avons souligné au point 5. Nous avons également pu discuter du « compte citoyen » auquel un accueil favorable est réservé.

Outre l'occasion manquée d'harmoniser les intérêts¹¹³, Madame RIXHON a principalement pointé la particulière complexité du droit transitoire. Il faudra en effet s'interroger sur la date à laquelle le titre a été rendu exécutoire. Cela sera d'autant plus difficile que le Code a abrogé des dispositions qu'il laisse survivre pour les titres exécutoires antérieurs au 1^{er} janvier 2020. Le droit transitoire fera-t-il naître un contentieux ? L'avenir nous le dira.

¹¹² N. PIROTTE et T. LAUWERS, *op.cit.*, p.210.

¹¹³ Voir point 6.1.

11. CONCLUSIONS

Au fil des lignes qui précèdent, nous avons tenté de mettre en exergue les changements, opérés par le Code du recouvrement, en ce qu'ils pourraient améliorer la perception des impôts de l'Etat fédéral. Nous rejoignons les propos de certains auteurs dans leur approche nuancée du travail du législateur¹¹⁴.

En effet, le Code du recouvrement amiable et forcée des créances fiscales et non fiscales a le mérite de tenter une harmonisation des dispositions relatives aux procédures de recouvrement, en les regroupant dans un code unique. Selon nous, les principales mesures qui visent à améliorer le recouvrement des impositions sont le statut du receveur, intervenant unique dans la procédure du recouvrement ainsi que la généralisation aux créances fiscales et non fiscales, en principal et accessoires. La création d'un statut légal au codébiteur ainsi que les droits et obligations qui lui sont propres est une avancée remarquable pour le receveur¹¹⁵. Notons qu'il fait également sens que les mesures de recouvrements favorables au fisc (garantie, hypothèque, privilège, saisies, ...) aient été étendues à toutes les créances – peu importe leur aspect – visées par le Code.

Par ailleurs, nous soulignons encore qu'une harmonisation et une modernisation des procédures de recouvrement passent par une informatisation des procédures. On peut constater que le législateur vise à atteindre cette informatisation : saisies-arrêts, « compte citoyen », base légale à l'informatisation des dossiers, ... encore faut-il que ces vœux soient suivis d'une mise en œuvre concrète. A titre d'exemple, le « compte citoyen »¹¹⁶ était déjà prévu dans une loi-programme de 2017 sans toutefois être opérationnel à ce jour.

Toutefois, cette harmonisation n'est que partielle dans la mesure où le Code du recouvrement continue à renvoyer vers d'autres codes et dispositions (cfr. Article 1^{er} du Code). Le Code fait également survivre des dispositions qu'il a abrogées, compte tenu des dispositions transitoires. Ceci complexifie, voir annihile, l'harmonisation poursuivie par ce Code.

¹¹⁴ N. PIROTTE, « Un code fiscal de plus... consacré au recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *J.T.*, 25 janvier 2020, n°6800, pp. 61-62. ; O. BERTIN, *op.cit.*, pp.88-89.

¹¹⁵ N. PIROTTE, *op.cit.*, p.62.

¹¹⁶ N. PIROTTE, *op.cit.*, p.61.

BIBLIOGRAPHIE

A. Code et législation

Code d'impôt sur les revenus 1992

Code judiciaire

Code TVA

Loi domaniale du 22 décembre 1949, *M.B.*, 25 février 1950, p.1262, dans sa version modifiée par la loi-programme du 25 décembre 2017, *M.B.*, 29 décembre 2017, p.116365.

Loi du 7 janvier 2014 modifiant le statut des huissiers de justice, *M.B.*, 22 janvier 2014, p.5204.

Loi du 13 avril 2019 introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *M.B.*, 30 avril 2019, p.41412.

Loi du 21 décembre 2013 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le compte de qualité des avocats, *M.B.*, 16 janvier 2014, p.2991.

Loi du 22 novembre 2013 modifiant la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat en ce qui concerne le compte de qualité des notaires et la loi hypothécaire du 16 décembre 1831 en ce qui concerne le compte de qualité des avocats, des notaires et des huissiers de justice, *M.B.*, 10 décembre 2013, p.97954.

Loi-programme du 27 décembre 2004, *M.B.*, 31 décembre 2014, p.87006 (article 334).

Loi-programme du 22 décembre 2008, *M.B.*, 29 décembre 2008, p.68649 (article 194).

Loi du 25 décembre 2016 portant des dispositions diverses en matière sociale, *M.B.*, 29 décembre 2016, p.91836 (article 34).

Loi-programme du 25 décembre 2017, *M.B.*, 29 décembre 2017, p.116365 (articles 152 et 156).

PIROTTE, N., Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, Codes essentiels, Bruxelles, Larcier, 2020.

B. Arrêté royal

Arrêté royal du 27 août 1993 d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992, *M.B.*, 13 septembre 1993, p.20105.

Arrêté royal du 09 décembre 2019 modifiant ou abrogeant divers arrêtés d'exécution ensuite de l'introduction du code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *M.B.*, 16 décembre 2019, p.113850.

Arrêté royal du 20 décembre 2019 portant exécution du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *M.B.*, 24 décembre 2019, p.116336.

C. Circulaire

Circulaire 2020/C/113 du 2 septembre 2020 concernant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales.

D. Travaux parlementaires

Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/001 du 17 février 2019, 230 p.

Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2018-2019, n°3625/002 du 29 mars 2019, 86 p.

Projet de loi introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. 2018-2019, n°3625/004 du 04 avril 2019, 100 p.

E. Rapports du Médiateur fédéral

DE BRUECKER, C., et HERMAN, G., (éd.), *Dettes fiscales – la stratégie de recouvrement du SPF Finances*, D/2018/13.380/1, enquête clôturée le 11 octobre 2018, disponible sur www.mediateurfederal.be, p.45.

F. Jurisprudence

C.C., 18 février 2016, n°23/2016.

C.C., 19 mars 2009, *J.L.M.B.*, 2009, p. 827.

Cass. (1^{ère} ch.), 24 avril 2008, *J.L.M.B.*, 2008, p.832.

Cass. (2^{ème} ch.), 17 juin 1929, *Pas.*, I. pp. 246-247.

Cass., 24 juin 2010, *Pas.*, 2010, pp.2034-2042.

Liège, 10 mai 2016, inédit, R.G. 2015/RG/792.

Liège (3^e ch. D), 17 septembre 2019, R.G. n°2018/41, *J.L.M.B.*, 2020.

G. Doctrine

ALTER, C. et LEVY MORELLE, A., « Egalité entre les créanciers publics et privés dans les réorganisations judiciaires », *J.T.*, 4 février 2017, n°6675, pp. 93-100.

BERTIN, O., « Le nouveau code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales », *J.D.F.*, 2019, pp. 65-95.

BUYSSE, C., « Prescription du recouvrement à l'ISR: le délai court à partir de l'enrôlement », *Fisco.*, 41^{ème} année, 20 novembre 2020, n°1678, pp. 3-7.

DELANOTE, M., et YÜKSEL, E., « Le nouveau Code du recouvrement : premières considérations générales », *R.F.R.L.*, 2019/2, pp. 125 à 131.

GEORGE, F., *Le droit des contrats à l'épreuve de la faillite – Essor ou déclin du principe de l'égalité des créanciers*, 2018, Larcier, 1355 p.

GEORGES, F. et LEMAIRE, A.-S., « Principes généraux du droit de l'exécution : développements récents », in F. GEORGES et Al. (dir.), *Actualités en droit des saisies*, pp. 7 à 80.

GODFROID, Y., « Rang et Concours des privilèges et sûretés réelles », *PRIV.*, suppl. 52, décembre 2019, pp. 7 à 83.

LEVIS, M., « Le vide juridique créé par l'adoption de la loi du 13 avril 2019 introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales pour les taxes locales en Région wallonne », *R.F.R.L.*, 2019/2, pp.132 à 136.

MALHERBE, P. et LEMERLE, M., « Du recouvrement de l'impôt en Belgique », *R.E.I.D.F.*, n°2019/2, pp. 200 à 216.

PIROTTE, N., « Un code fiscal de plus... consacré au recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, J.T., 25 janvier 2020, n°6800, pp. 57 à 62.

PIROTTE, N. et LAUWERS, T., « Le code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales - premier commentaire et droit comparé dans les trois Régions », *Dossiers du J.T.*, vol.114, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier, 2020, 317 p.

RIXHON, B., *Quelques commentaires effectués lors de la présentation du powerpoint au sujet du CRAF-CODE DE RECOUVREMENT AMIABLE ET FORCE DES CREANCES FISCALES ET NON FISCALES*, 2 janvier 2020, 11 p. (note informelle).

VAN OMMESLAGHE, P., *Traité de droit civil belge*, T.2, Les obligations, vol. III, Régime général de l'obligation, Théorie des preuves, De Page (coll.), Bruxelles, Bruylant, 2013.

ZENNER, A., « Cinquante nuances de gris dans le droit de l'insolvabilité Dictionnaire raisonné des controverses d'interprétation subsistantes ou nouvelles », *R.D.C.*, 2020/3, pp.288 à 320.

H. Articles provenant de sites internet

FITZGIBBON, W., MICHEL, A., VAUDANO, M., et BARUCH, J., « 'Panama Papers' : cinq ans après, des milliards récupérés et plusieurs condamnations », *Le Monde*, publié le 8 avril 2021, mis à jour le 09 avril 2021, disponible sur www.lemonde.fr (consulté le 08 mai 2021).