

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 107.145 du 29 mai 2002

A.85.494/VIII-2265

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
2L BENELUX,**

ayant élu domicile chez
Me Roland FORESTINI, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre des Finances.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 juillet 1999 par la société privée à responsabilité limitée 2L BENELUX qui demande l'annulation de "la décision prise le 17 mai 1999 par l'Unité centrale TVA pour la coopération administrative internationale, décision par laquelle il est refusé de donner une suite favorable à sa demande, d'obtenir communication, sous forme de copies, de tous les documents qui sont parvenus à l'administration précitée dans le cadre de l'échange de renseignements opéré en exécution des dispositions de l'article 93 terdecies du code de la taxe sur la valeur ajoutée ainsi, entre autres, que les documents émanant du contrôle de la comptabilité des assujettis que les services de l'administration précitée ont eu l'occasion de contrôler";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 1^{er} juin 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 20 novembre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} février 2002;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me FORESTINI, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^{me} ROLAND, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Le 16 mars 1991, le Centre national de contrôle carrousel de l'Administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines établit un procès-verbal à la charge de la SPRL 2L BENELUX et de son gérant unique du chef de diverses prétendues infractions au code TVA en citant notamment des renseignements obtenus de l'administration fiscale française.

2. Le 19 avril 1999, le conseil de la partie requérante conteste les termes du procès-verbal du 16 mars 1999 auprès des services de la partie adverse l'ayant établi et leur demande, sur la base de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, l'accès à l'ensemble des documents et des différentes pièces composant le dossier de l'administration ainsi qu'en particulier, des documents obtenus dans le cadre de l'échange de renseignements opéré en exécution des dispositions de l'article 93terdecies du code de la TVA, des documents émanant du contrôle de la comptabilité des assujettis en amont que les services de l'administration ont eu l'occasion de contrôler et de l'ensemble des informations qui semblent fonder le procès-verbal du 16 mars 1999.

3. Le 3 mai 1999, le bureau de recette TVA de Marche-en-Famenne délivre une contrainte à la charge de la partie requérante pour un montant de 112.128.343 francs, contre laquelle la partie requérante forme auprès du Tribunal de première instance d'Arlon le recours visé à l'article 1385/10 du Code judiciaire, l'affaire étant fixée au 28 juillet 1999.

4. Le 10 mai 1999, le Centre national de contrôle carrousel de la partie adverse propose au directeur régional de l'Unité centrale TVA pour la coopération administrative internationale de ne pas donner suite à la demande d'accès aux documents administratifs formulée par la partie requérante, en application de l'article 6, § 1^{er}, 6°, et § 3, 1°, de la loi du 11 avril 1994 précitée, son service n'ayant pas encore eu accès au dossier judiciaire ouvert au nom d'un des fournisseurs de la partie requérante et en se référant à la demande d'informations fiscales adressée à l'attaché fiscal français.

5. Le 17 mai 1991, le directeur régional de l'Unité centrale TVA pour le coopération administrative internationale prend la décision suivante :

" Votre lettre sous objet m'a été soumise par le Centre National de Contrôle Carrousels de Bruxelles et a retenue mon attention.

Tout d'abord, comme en témoigne votre note de 12 pages, le procès-verbal est entièrement motivé et contient tous les renseignements utiles pour la défense de votre client. Sans entrer dans les détails, je tiens à préciser que la législation belge est d'application en la matière et pas la française. Aussi je signale que le Code TVA belge a subi des modifications au 31.12.92. C'est en effet ce code qui est d'application.

En ce qui concerne l'accès au dossier, je regrette de ne pas pouvoir accéder à votre demande dans le stade actuel de l'enquête et ce sur base de l'article 6, § 1^{er} (l'intérêt économique et financier fédéral) et § 3, 1° (document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet)".

Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Le 26 mai 1999, le conseil de la partie requérante saisit l'auteur de l'acte attaqué d'une demande de reconsidération et indique demander l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs, ce qu'il fait le même jour.

7. Le 23 juin 1999, le président de la Commission d'accès aux documents administratifs demande au conseil de la partie requérante de déposer la demande de reconsidération adressée à l'administration fiscale. Ce dépôt est effectué par un pli du lendemain.

8. Le 8 juillet 1991, le secrétaire adjoint de la Commission d'accès aux documents administratifs informe le conseil de la partie requérante qu'elle n'a pu régulièrement se réunir le 1^{er} juillet et que l'affaire est reportée au 9 août 1999.

9. Le 30 août 1999, la Commission d'accès aux documents administratifs émet l'avis suivant :

" Monsieur le Directeur régional,

Conformément à l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, la Commission a examiné en séance du 30 août 1999, la demande d'avis relative à l'affaire dont question sous rubrique.

La Commission a pris connaissance du courrier que lui a adressé le requérant en date du 24 juin 1999 et plus spécialement, de la remarque concernant l'envoi de la demande de reconsidération. Elle constate qu'un problème semblable s'est déjà posé précédemment (CADA/99/29 Linard/ Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus). Aussi, afin d'éviter tout autre malentendu à l'avenir, la Commission conseille vivement au requérant, de s'assurer, préalablement à chaque envoi, que l'ensemble des documents nécessaires à l'examen de la demande d'avis et plus particulièrement, la demande de reconsidération figurent bien en annexe du courrier.

Quant au fond, la Commission estime qu'à l'instar de toute personne physique ou morale, la S.P.R.L. 2L Benelux a, en principe, le droit d'obtenir la communication sous forme de copie des pièces composant son dossier T.V.A. et plus particulièrement, des pièces mentionnées dans le procès-verbal du 16 mars 1999.

La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne prévoit pas d'exception à cet égard. Elle prévoit, de manière générale, des causes de refus de communication des documents administratifs. En l'espèce il est question dans la lettre de l'administration de la T.V.A. du 17 mai 1999 de certaines de ces causes.

Ainsi, le premier motif de refus invoqué par l'administration de la T.V.A. s'appuie sur l'article 6, § 1^{er}, 6° de la loi précitée (intérêt économique ou financier fédéral). Toutefois, il n'apparaît pas que l'autorité administrative fédérale a procédé à une mise en balance des intérêts en présence. En effet, elle n'indique pas in concreto en quoi l'intérêt de la publicité lèse les intérêts visés à l'article 6, § 1^{er}, 6° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

D'autre part, la Commission croit bon de rappeler que la notion d' "intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public», étant une dérogation à la règle de la publicité de l'administration, doit être interprétée restrictivement et ne peut viser toute activité susceptible d'avoir une répercussion sur les finances de l'État. L'administration ne peut donc, pour refuser la communication d'un document administratif, se contenter d'affirmer de manière générale qu'une publicité trop large pourrait nuire à l'objectif qu'elle poursuit de lutter contre la fraude fiscale (arrêt du Conseil d'État du 18 juin 1997, n° 66.860).

Par contre, dans les cas de carrousels graves portant sur plusieurs millions de francs et mettant en cause différentes sociétés, la Commission estime (que) ces connexions ainsi que l'importance des montants en jeu, constituent des critères qui peuvent, moyennant motivation et une mise en balance in concreto des intérêts en présence, justifier un refus de communication.

En second lieu, l'administration de la T.V.A. fait référence à l'exception visée à l'article 6, § 3, 1° de la loi précitée lequel dispose que l'autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet.

A cet égard, la Commission a déjà attiré l'attention de l'administration fiscale sur le fait qu'il faut se garder de confondre documents inachevés et dossier en cours d'instruction. La loi ne prévoit comme motif de refus que le caractère inachevé d'un document et non la circonstance que le dossier ne serait pas clôturé. Le document inachevé doit être communiqué si cette communication ne constitue pas une source de confusion. En l'espèce, l'administration peut uniquement refuser la communication de documents inachevés qui présenteraient ce caractère. Le simple fait que le document soit inachevé ou incomplet ne constitue pas un argument valable pour refuser la communication. Ce n'est que s'il ressort des circonstances concrètes que le document peut être source de méprise qu'il peut être soustrait à la publicité.

Conformément à l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, je vous saurais gré, de me communiquer votre décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération".

10. Le 15 septembre 1999, le directeur régional ad interim de l'Unité centrale TVA pour la coopération administrative internationale, en réaction à l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs du 30 août 1999, indique à cette commission qu'un recouvrement de plus de 112 millions à charge de la partie requérante est en cours, que cette société est impliquée dans une fraude carrousel de grande envergure qui dépasse le territoire belge, que des fournisseurs (sociétés) de la partie requérante sont des sociétés inexistantes, que des enquêtes pénales sont en cours contre différents protagonistes du carrousel, qu'il est exclu que le requérant ou son conseil puissent avoir accès aux documents administratifs sur la base de la loi du 11 avril 1994 précitée et qu'il y a de fortes présomptions que la fraude carrousel continue par le biais d'autres sociétés si les protagonistes étaient au courant des documents administratifs.

11. Le 29 septembre 1999, le conseil de la partie requérante, invoquant l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs du 30 août 1999, demande à l'Unité centrale TVA pour la coopération administrative internationale de prendre ses dispositions pour donner un nouvel accès à l'intégralité du dossier intéressant sa cliente;

Considérant que la partie adverse expose que la requête a pour objet l'annulation de la décision rendue le 17 mai 1999 par l'Unité centrale TVA pour la coopération administrative internationale alors que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration permet uniquement de former une demande de reconsidération auprès de l'auteur de la décision de refus et de solliciter l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs, que, si la requérante a demandé la

reconsidération de la décision du 17 mai 1999, la demande d'avis formée était incomplète, que, l'autorité administrative s'étant abstenue de communiquer une nouvelle décision dans le délai qui lui était ouvert par l'article 8, § 2, alinéa 3, elle est réputée avoir rejeté la demande le 12 juillet 1999 et que l'alinéa 4 de ce même article ne permet un recours au Conseil d'Etat que contre cette décision implicite de rejet en sorte qu'un recours dirigé contre la décision du 17 mai 1999 est manifestement irrecevable;

Considérant que la partie requérante réplique, en substance, que la décision attaquée est celle qui lui fait grief, étant celle du 17 mai 1999, que le recours contre cette décision a été formé dans les 60 jours en sorte qu'il est recevable, que, si le Conseil d'Etat estimait que le recours aurait également dû viser la décision implicite du 12 juillet 1999, l'objet du recours devrait être étendu à cette décision et que le Conseil d'Etat pourrait considérer à bon droit que la décision implicite confirmative d'un acte attaqué doit être considérée comme attaquée par la requête en annulation dirigée contre l'acte attaqué;

Considérant que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration a organisé, en son article 8, § 2, une procédure particulière de recours contre la décision de refus d'accès à des documents administratifs, étant l'introduction, au même moment, d'une demande de reconsidération adressée à l'autorité administrative fédérale concernée et d'une demande d'avis adressée à la Commission d'accès aux documents administratifs; que le législateur a également déterminé les délais impartis tant à l'auteur du refus d'accès qu'à la Commission d'accès aux documents administratifs pour prendre une décision ou émettre un avis; qu'en l'espèce, la partie requérante a saisi l'autorité administrative d'une demande de reconsidération par une lettre du 26 mai 1999 et la Commission d'accès aux documents administratifs d'une demande d'avis par une lettre du même jour; que, pour diverses raisons, la Commission d'accès aux documents administratifs n'a pas pu émettre d'avis dans le délai de trente jours à partir de la réception de la demande, imparti par le législateur; que, cependant, cette absence d'avis n'a pas pour effet de suspendre le délai imparti par le législateur à l'autorité administrative pour se prononcer sur la demande de reconsidération; qu'ainsi, la Commission d'accès aux documents administratifs étant présumée avoir reçu la demande d'avis le lendemain de son envoi par la requérante, soit le 27 mai 1999, le délai d'avis est venu à échéance le 26 juin 1999; que c'est dès lors à partir du 27 juin 1999 que le délai de quinze jours imparti à l'autorité administrative pour se prononcer a commencé à courir pour échoir le 11 juillet 1999; que, par application de l'article 8, § 2, alinéa 4, un recours au Conseil d'Etat est seulement possible contre la décision intervenant explicitement ou implicitement après la demande de reconsidération; qu'il se déduit du

libellé clair de cet alinéa que le Conseil d'Etat ne peut être saisi d'un recours dirigé contre le premier refus d'accès à des documents administratifs alors qu'un recours est organisé contre ce refus et qu'interviendra nécessairement une nouvelle décision, implicite ou explicite; que le Conseil d'Etat ne peut ainsi connaître que des recours dirigés contre la décision d'une autorité administrative ayant été saisie d'une demande de reconsidération; que, dirigé contre la décision de refus d'accès aux documents administratifs prise le 17 mai 1999 et non contre la décision de rejet de la demande de reconsidération réputée prise le 11 juillet 1999, le recours est irrecevable;

Considérant que la demande d'extension de l'objet du recours ne saurait être accueillie, d'une part, car l'extension de l'objet du recours suppose un recours recevable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, et conduit à donner deux objets au recours, ce qui n'est pas juridiquement possible puisque la décision implicite de rejet sur demande de reconsidération s'est substituée à la décision explicite du 17 mai 1999 et que, d'autre part, cette demande d'extension est tardive pour ne pas avoir été formée dans les soixante jours de son adoption réputée intervenue d'ailleurs avant que la requête soit envoyée au Conseil d'Etat et non en cours de procédure devant lui; que, par ailleurs, à la suite de la communication de l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs, l'autorité administrative a statué une nouvelle fois le 15 septembre 1999 en indiquant à la Commission d'accès aux documents administratifs les raisons pour lesquelles elle considérait qu'il était exclu que le gérant de la partie requérante ou son conseil puisse avoir accès aux documents administratifs sur la base des articles 6, §§ 1^{er} 6° et 3, 1°, de la loi du 11 avril 1994 précitée; que cette nouvelle décision se substitue à la décision implicite du 11 juillet 1999, qu'elle a été déposée au dossier administratif mais qu'elle ne fait l'objet, à ce jour, d'aucune requête en annulation devant le Conseil d'Etat en telle sorte qu'on aperçoit mal l'intérêt à obtenir l'annulation de la décision du 17 mai 1999, objet initial de la requête; que la demande d'extension de l'objet du recours est donc également irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-neuf mai deux mille deux par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.