

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 126.340 du 12 décembre 2003

A. 91.508/XV-264

En cause : **1. VANDERZANDE** Pierre,
 2. HALLUMIEZ Andrée,
 ayant élu domicile
 Rue Vervloesem 171
 1200 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 avril 2000 par Pierre VANDERZANDE et Andrée HALLUMIEZ, qui tend à l'annulation du "refus injustifié du Ministère des Finances, contrôle de Woluwé ST Lambert 2 de (leur) remettre sur base de la LOI du 11/04/1994, les pièces de leurs dossiers pour les Exercices d'imposition: 1997 - 1998/Revenus de 1996-1997 ”;

Vu le dossier administratif;

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 31 janvier 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 30 septembre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 novembre 2003;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me IMBRECHTS, loco Me LEROY, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Mme ROLAND, inspecteur principal, 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 la solution du litige peuvent être exposés comme suit :

1. Le 6 octobre 1999, le service de contrôle des contributions directes de Woluwé Saint-Lambert 2 notifie aux requérants un avis de rectification de leur déclaration à l'impôt des personnes physiques relative à l'exercice d'imposition 1997 (revenus 1996).
2. Le même jour, les requérants demandent à ce même service, sur la base de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, de prendre connaissance et copie, moyennant paiement, de "toutes les pièces des dossiers (de l'administration fiscale) relatifs aux exercices" 1997 et 1998.
3. Le 29 octobre 1999, ledit service répond ce qui suit :

“ (...) votre demande datée du 6/10/1999, ne me permet pas en l'état de vous communiquer, avec plus de précision le montant de la rétribution. En effet, votre demande peut être considérée comme étant manifestement abusive et formulée de façon manifestement trop vague vu qu'elle vise plusieurs documents qui vous ont déjà été envoyés et de quoi je présume qu'ils ne sont pas visés par votre demande : déclarations, échange de courrier entre vous et l'administration, notes de calcul, etc. Il m'est donc actuellement impossible d'identifier avec précision les documents dont vous demandez copie.

Pour ces motifs, votre demande doit être rejetée. En cas de désaccord avec cette décision, vous pouvez nous adresser une demande de reconsidération et simultanément, une demande d'avis à la Commission d'accès aux documents administratifs créée à cet effet (Rue Royale 64-66 à 1000 Bruxelles).

Veillez noter que le recours à la loi au 11/4/94, ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de réponse à l'avis de rectification, envoyé en date du 6/10/1999.”.

4. Le 3 novembre 1999, les requérants introduisent une demande de reconsidération de la décision de refus en expliquant qu'ils demandent seulement une copie des documents qu'ils n'ont pas, comme cela avait d'ailleurs été fait en 1997, et saisissent la Commission d'accès aux documents administratifs d'une demande d'avis.
5. Le 30 novembre 1999, le service de contrôle des contributions directes de Woluwé Saint-Lambert 2 avise les requérants qu'il maintient sa décision de refus du 29 octobre 1999 "car votre demande est manifestement abusive. En effet, le fait de systématiquement introduire une telle requête après la réception d'un avis de rectification suite à un contrôle fiscal (voir aussi votre demande du 23/10/1997) entrave le fonctionnement du service" et les informe de la possibilité d'adresser une demande d'avis à la Commission d'accès aux documents administratifs.
6. Le 14 décembre 1999, la Commission d'accès aux documents administratifs donne l'avis suivant :

" A l'instar de tout administré, les requérants ont le droit de consulter les pièces relatives aux exercices 1997-1998 figurant dans leur dossier fiscal et qui sont, actuellement, en possession du Centre de contrôle de Woluwé Saint-Lambert 2. Les dossiers fiscaux constituent, en effet, des documents administratifs communicables au sens de l'article 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

La loi précitée ne prévoit pas d'exception à cet égard. Elle prévoit de manière générale des causes de refus de communication des documents administratifs.

In casu, il est question, dans la lettre de l'administration fiscale du 29 octobre 1999 de certaines de ces causes.

Ainsi, dans un premier temps, l'autorité administrative estime que la demande de consultation formulée en l'espèce est abusive, dans la mesure où elle viserait plusieurs documents déjà envoyés aux intéressés.

S'agissant des documents administratifs pour lesquels il est clairement établi qu'ils ont été précédemment communiqués aux requérants, l'administration peut, le cas échéant, s'opposer à leur communication sur base de l'article 6, § 3, 3°, de la loi relative à la publicité de l'administration. Toutefois, cette position de principe doit être nuancée, eu égard à la pratique constante d'avis de la Commission. Cette dernière considère que l'administration ne peut valablement refuser la communication, au seul motif que l'administré est supposé être en possession des documents dont il souhaite obtenir la copie. Même en ce qui concerne ces documents, l'administration doit en fournir la copie lorsqu'ils font partie du dossier fiscal. Il se pourrait, en effet, que le contribuable ait égaré certaines de ces pièces.

Par ailleurs, l'administration devra également tenir compte de l'article 6, § 4 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Cet article dispose que : "lorsque, en application des §§ 1^{er} à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation

l'explication ou la communication sous la forme de copie est limitée à la partie restante”.

Dans un second temps, l'administration fiscale de Woluwé Saint-Lambert 2 invoque à l'appui de son refus, le fait que la demande de consultation serait formulée de façon manifestement trop vague (article 6, § 3, 4°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration). La Commission ne peut valablement adhérer à l'argumentation ainsi développée. En effet, dans le langage courant, l'adjectif qualificatif «vague» s'entend de ce qui est confus, imprécis, incertain, indécis, indéfini, indéterminé... Dans le présent cas, la demande initiale de consultation du 6 octobre 1999 est libellée en des termes suffisamment clairs pour que l'administration fiscale puisse identifier, sans difficulté, les documents administratifs dont la communication est sollicitée; il s'agit des pièces figurant dans leur dossier fiscal et qui se rapportent aux exercices d'imposition 1997-1998. Par ailleurs, il paraît contradictoire de soutenir que la demande concerne des documents qui pour la plupart sont déjà en possession des requérants et, dans un même temps, prétendre ne pas pouvoir identifier les documents demandés.

Enfin, la Commission juge opportun de rappeler que c'est à l'administré qu'il appartient de préciser s'il souhaite prendre réception personnellement de la copie ou si cette copie doit lui être transmise par la poste. Dans ce dernier cas, la copie lui est transmise par recommandé et la rétribution due est payée préalablement à la transmission. Ce paiement s'opère exclusivement par virement ou versement au compte chèque postal de l'autorité administrative concernée et ne peut s'effectuer en espèces. Les frais de port sont majorés au montant de la rétribution. Au contraire, si le demandeur opte pour la réception personnelle de la copie auprès de l'autorité administrative, la rétribution est payable au comptant. Un récépissé est délivré à l'administré à titre de preuve de paiement.”.

Cet avis est notifié tant à la partie adverse qu'aux requérants.

7. Le 15 décembre 1999, les requérants répondent à la lettre du 30 novembre 1999 du service de contrôle de Woluwé Saint-Lambert 2 notamment qu'aucune suite n'a été réservée à leur demande d'accès au dossier fiscal relatif aux exercices 1997 et 1998.
8. Le 7 février 2000, le service de contrôle de Woluwé Saint-Lambert 2 réagit à l'intention des requérants à l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs :

“ (...) puisqu' à ce jour, la dite Commission ne s'est uniquement prononcée qu'au sujet de notre lettre de refus du 29/10/1999 et qu'elle n'a donc pas encore prononcé un avis circonstancié quant au motif complémentaire invoqué dans ma lettre du 30.11.1999, ma décision de ne pas accéder à votre demande du 6 10.1999 sera maintenue.

En effet, votre nouvelle demande de consultation (il y a en effet déjà eu consultation le 5.11.1997 suite à votre demande du 23.10.1997) dépasse les objectifs de la loi du 11.4.1994.

Votre demande datée du 6.10.1999, comme celle de 1997, vise uniquement la délivrance d'une copie des annotations prises lors de la consultation, dans vos locaux et en votre présence, de certains de vos documents comptables tenus.

Il est à noter également que cette demande du 6.10.1999 survient quelques jours après la vérification de vos documents comptables qui a eu lieu le 29.9.1999 et avant la réception de l'avis de rectification vous adressé en date du 6.10.1999.

Il paraît donc exclu que vous ayez introduit cette demande dans le but de vous forger une opinion quant aux implications fiscales que nous pouvions tirer de la consultation de vos documents, aucun avis ne vous ayant encore été transmis à ce moment.

De telles demandes systématiques dépassent donc les objectifs de la loi et entravent le bon fonctionnement du service.”.

La Commission d'accès aux documents administratifs est informée de cette correspondance en application de l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994 précitée.

9. Le 7 mars 2000, les requérants demandent au service de contrôle précité de se conformer à l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs.
10. Le 10 avril 2000, le service de contrôle précité informe les requérants de ce qu'“en absence d'un avis complémentaire, émis par la Commission d'accès aux documents administratifs, notre point de vue sera maintenu”.

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours en raison de sa tardiveté; qu'elle expose que, compte tenu des délais impartis aux différentes instances pour émettre un avis ou pour statuer, le 20 décembre 1999 était le dernier jour pour communiquer sa décision définitive sur la demande des requérants du 6 octobre 1999, que le délai de recours a donc commencé à courir à partir de ce jour pour échoir le 18 février 2000 de sorte qu'un recours introduit le 18 avril 2000 au Conseil d'Etat est tardif, que le courrier du 30 novembre 1999 de ses services ne relève pas du schéma d'accès aux documents administratifs mais constitue une décision nouvelle sur laquelle il appartenait aux requérants d'interroger la Commission d'accès aux documents administratifs, que l'attention des requérants avait été attirée sur ce point de sorte qu'un recours contre cette décision nouvelle ne paraît pas recevable, et que les lettres des 7 février et 10 avril 2000 ne constituent qu'une confirmation de ce courrier du 30 novembre 1999 de sorte qu'elles ne peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat;

Considérant que les requérants répliquent, à titre principal, que les services de la partie adverse n'ont notifié aucune décision indiquant l'existence des voies de recours comme l'y contraint l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat de sorte qu'aucune prescription du délai de recours ne peut être invoquée et, à

titre subsidiaire, que le délai de soixante jours a pris cours à partir de la réception de la lettre du 10 avril 2000 par laquelle les services de la partie adverse ont indiqué maintenir leur point de vue de refuser l'accès et la fourniture de copies des pièces relatives aux exercices d'imposition 1997 et 1998;

Considérant qu'il ressort des faits tels qu'exposés ci-avant que la partie adverse a multiplié les prises de position à la suite de la demande des requérants du 6 octobre 1999 de prendre connaissance et copie des pièces du dossier fiscal relatif aux exercices d'imposition 1997 et 1998, s'écartant de la sorte non seulement de la procédure prévue par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, mais aussi et surtout de son esprit; qu'en effet, l'attitude des services de la partie adverse se caractérise par un traitement confus de cette demande, rendant opaque, à tout le moins aux yeux des requérants, le sort qui lui a été réservé et dès lors l'identification de la décision prise sur cette demande; qu'il s'indique dans ce contexte de d'abord déterminer avec précision l'objet du recours pour ensuite examiner l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse;

Considérant qu'il n'est nullement contesté que le 3 novembre 1999, les requérants ont adressé, d'une part, au service de contrôle de Woluwé Saint-Lambert 2 une demande de reconsidération de sa décision initiale de refus d'accès prise le 29 octobre 1999 et, d'autre part, à la Commission d'accès aux documents administratifs une demande d'avis et ce, conformément à l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1994; que le délai de trente jours imparti à la Commission par l'article 8, § 2, alinéa 2, pour communiquer son avis a commencé à courir le 5 novembre 1999 pour expirer le 4 décembre 1999; qu'en l'absence de communication d'un avis dans ce délai, la Commission n'ayant communiqué son avis que le 14 décembre 1999, le délai de quinze jours imparti à la partie adverse par l'article 8, § 2, alinéa 3, pour communiquer sa décision sur la demande de reconsidération a commencé à courir le 5 décembre 1999 pour expirer le 20 décembre 1999, le 19 décembre 1999 étant un dimanche; que s'étant abstenue de communiquer sa décision dans ce délai, la partie adverse est normalement réputée avoir rejeté la demande de reconsidération de sorte que le délai de recours devant le Conseil d'Etat contre cette décision implicite de refus a en principe commencé à courir le 21 décembre 1999 pour expirer le 18 février 2000; que le déroulement de ce processus qui est conforme à l'article 8, § 2, précité a toutefois connu deux interventions de la partie adverse qui ne s'inscrivent pas dans le schéma précité, soit les lettres du 30 novembre 1999 et du 7 février 2000;

Considérant, d'une part, en ce qui concerne la lettre du 30 novembre 1999, que la partie adverse y voit une décision nouvelle sur la demande d'accès des requérants, à propos de laquelle aucune demande de reconsidération et d'avis n'aurait été introduite en telle sorte qu'à défaut pour les requérants d'avoir exercé le recours organisé par la loi du 11 avril 1994, le recours dirigé contre cette décision, confirmée par les lettres des 7 février et 10 avril 2000, serait irrecevable;

Que toutefois, il ressort des termes même de la lettre du 30 novembre 1999, laquelle se réfère expressément en son objet au courrier des requérants du 3 novembre 1999 qui est en réalité leur demande de reconsidération - et non leur deuxième demande de consultation du dossier fiscal - et indique sans ambiguïté que la partie adverse "maintien(t) (s)a décision du 29 octobre 1999" - même si le motif du refus d'accès n'est plus l'identification difficile des pièces demandées, mais est désormais l'entrave au fonctionnement d'un service public -, qu'elle constitue dans le chef de la partie adverse une décision prématurée de refus de la demande de reconsidération introduite le 3 novembre 1999 par les requérants;

Que si la loi du 11 avril 1994 précitée ne s'oppose pas à ce que l'autorité administrative fédérale compétente prenne, sur le simple vu de la demande de reconsidération, une décision favorable à la demande d'accès mettant ainsi fin immédiatement aux "difficultés" rencontrées pour obtenir la consultation d'un document administratif, en revanche, cette loi n'autorise pas cette même autorité à prendre une décision explicite de refus de la demande de reconsidération sans attendre l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs ou, à tout le moins, l'expiration du délai lui imparti pour communiquer son avis; qu'il se déduit en effet des termes de l'article 8, § 2, alinéa 3, que l'autorité administrative est tenue d'attendre l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs avant de prendre une décision explicite de refus de la demande de reconsidération; qu'en outre, raisonner autrement méconnaîtrait le but recherché par le législateur en créant la Commission d'accès aux documents administratifs et en prévoyant, lors de l'introduction d'une demande de reconsidération, sa saisine simultanément à la saisine de l'autorité, à savoir éclairer tant l'autorité administrative que le demandeur d'accès sur la portée de la loi du 11 avril 1994 précitée;

Qu'il s'ensuit qu'en raison de son caractère prématuré, la lettre du 30 novembre 1999 de la partie adverse ne peut être retenue comme contenant la décision explicite de refus d'accès à la suite de la demande de reconsidération du 3 novembre 1999;

Considérant, d'autre part, que par sa lettre du 7 février 2000, le service de contrôle de Woluwé Saint-Lambert 2 a décidé explicitement de maintenir sa décision initiale de refus d'accès au motif qu' "à ce jour, la dite Commission ne s'est uniquement prononcée qu'au sujet de notre lettre de refus du 29/10/1999 et qu'elle n'a donc pas encore prononcé un avis circonstancié quant au motif complémentaire invoqué dans ma lettre du 30.11.1999"; qu'il s'ensuit que la partie adverse a pris, malgré l'expiration du délai de quinze jours prévu par l'article 8, § 2, alinéa 3, une décision explicite de refus de la demande de reconsidération qui se substitue de la sorte à la décision implicite de refus; que ce délai ayant été prévu dans l'intérêt de l'administration, cette dernière peut renoncer au bénéfice des effets attachés à son expiration; qu'en l'espèce, le caractère décisionnel de cet acte fait d'autant moins de doute que la partie adverse a adressé pour information une copie de cette lettre à la Commission d'accès aux documents administratifs, en se référant au prescrit de l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994, lequel oblige l'autorité à indiquer à la Commission quelle décision est prise à la suite de l'avis;

Considérant que la décision contenue dans la lettre du 7 février 2000 de la partie adverse constitue la décision définitive de refus d'accès au dossier fiscal des requérants pour les exercices d'imposition 1997 et 1998; que cette décision ne comporte toutefois pas les mentions prévues par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'il s'ensuit que le délai de forclusion du recours en annulation devant le Conseil d'Etat n'a pas commencé à courir et que le recours introduit le 19 avril 2000 par les requérants n'est pas tardif; que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée;

Considérant qu'en conclusion de leur mémoire en réplique, les requérants demandent au Conseil d'Etat de "décider que l'Etat belge doit donner autorisation aux parties requérantes de prendre connaissance et de recevoir une copie des pièces relatives aux exercices d'imposition 1997 et 1998 de leur dossier fiscal (impôt des personnes physiques), et ce conformément à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration"; que cette demande excède la compétence du Conseil d'Etat;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de la violation de la loi du 11 avril 1994; qu'ils soutiennent que le refus opposé par la partie adverse à leur demande d'accès aux documents administratifs sollicités repose sur des motifs "injustifiés", "tendancieux" et "inadmissibles" malgré un avis favorable de la Commission d'accès aux documents administratifs; qu'en leur mémoire en réplique, ils se réfèrent à l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs et exposent que le droit

d'accéder à des documents administratifs est un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution;

Considérant que la partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant que la décision du 7 février 2000 se fonde sur la double circonstance que, d'une part, la demande des requérants "dépasse les objectifs de la loi" en ce qu'elle vise uniquement à obtenir une copie des annotations effectuées par des agents de la partie adverse lors de la consultation chez les requérants de documents comptables et en ce qu'introduite avant la réception de l'avis de rectification, elle ne l'a pas été en vue de se forger une opinion quant aux implications fiscales qui pouvaient être tirées de la consultation de ces documents comptables et que, d'autre part, des demandes systématiques "entravent le bon fonctionnement du service";

Considérant qu'aucun des deux motifs contenus dans la décision attaquée ne trouve un fondement dans les exceptions légales au droit fondamental d'accès aux documents administratifs garanti par l'article 32 de la Constitution; que la partie adverse n'invoque d'ailleurs aucune de ces exceptions dans la décision attaquée; que dès lors que ces exceptions le sont à un droit fondamental garanti par la Constitution et à ce titre sont d'interprétation restrictive et qu'elles sont limitativement énumérées par la loi, il revient à l'autorité administrative compétente de s'en prévaloir expressément, c'est-à-dire d'indiquer précisément quelle cause légale de refus de communication des documents administratifs elle entend opposer à ce droit; que le moyen unique est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 7 février 2000 du service de contrôle des contributions directes de Woluwé Saint-Lambert 2 refusant à P. VANDERZANDE et A. HALLUMIEZ le droit de prendre connaissance et de recevoir copie des pièces relatives aux exercices d'imposition 1997 et 1998 de leur dossier fiscal (impôt des personnes physiques).

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme 347,06 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le douze décembre deux mille trois par:

M. LEROY,	président de chambre,
M. NIHOUL,	conseiller d'Etat,
Mme BAGUET,	conseiller d'Etat,
Mme ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.