

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 126.678 du 19 décembre 2003

A.98.880/VIII-2092

En cause : **la société anonyme SEMALU**,
rue Bonneels 13
1210 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 décembre 2000 par la société anonyme SEMALU qui demande l'annulation de "la décision du 8 septembre 2000 rendue par l'administration fiscale et refusant à la requérante le droit de consulter le dossier administratif de la société anonyme Onvarnetty, et la décision partiellement confirmative de ce refus, rendue le 6 novembre 2000";

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 23 juin 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 23 octobre 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 5 décembre 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me BALTUS, avocat, comparaissant pour la requérante, et M^{me} ROLAND, inspecteur, 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 éléments utiles à l'examen des recours sont les suivants :

1. Le 10 avril 2000, le conseil de la S.A. SEMALU écrit au directeur des contributions directes de BRUXELLES I en lui indiquant que sa cliente se voit réclamer, en application de l'article 400 du CIR 92, le paiement de cotisations dues par la S.A. ONVARNETTY déclarée en faillite, cotisations faisant l'objet de réclamations pendantes, qu'elle souhaite se porter partie intervenante dans ces procédures de réclamation en concluant à l'annulation des impositions et qu'elle sollicite la consultation du dossier administratif de la S.A. ONVARNETTY.

2. Le 8 septembre 2000, l'inspecteur principal de l'administration des contributions directes de BRUXELLES XII rejette la demande de consultation du dossier des réclamations de la S.A. ONVARNETTY en se fondant sur l'article 374 du CIR 92, ce droit étant réservé au réclamant et non aux créanciers du réclamant.

Il s'agit du premier acte attaqué.

3. Le 9 octobre 2000, le conseil de la S.A. SEMALU, se fondant sur l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, demande à l'inspecteur auteur du premier acte attaqué, de reconsidérer la décision de refus en exposant notamment avoir intérêt à vérifier si la dette dont l'administration fiscale lui réclame le paiement existe réellement ou si cette dette n'a pas déjà été en tout ou en partie payée par d'autres débiteurs solidaires.

Par une lettre du même jour, la Commission d'accès aux documents administratifs est saisie d'une demande d'avis par le conseil de la requérante.

4. Le 23 octobre 2000, la Commission d'accès aux documents administratifs émet l'avis suivant :

" Monsieur l'Avocat,

Conformément à l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, la Commission d'accès aux documents administratifs a, en séance du 17 octobre 2000, examiné la demande d'avis formulée par Monsieur Marc BALTUS et relative à la consultation du dossier fiscal de la S.A. ONVARNETTY.

Préalablement à tout examen quant au fond, la Commission tient à préciser que suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux fiscal (M. B. 27 mars 1999) ainsi que de la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale (M.B. 27 mars 1999), l'article 374, alinéa 3, Code d'impôt sur les revenus 1992 était devenu surabondant et a, en conséquence, été modifié. Ainsi, dans la nouvelle version de l'article 374, alinéa 3, Code d'impôt sur les revenus 1992, le droit d'obtenir communication des pièces, qui existait dans l'ancien article 374, alinéa 3, Code sur les revenus 1992, a été supprimé. Malgré l'absence de référence, à ce droit dans le nouvel article 374, alinéa 3, Code d'impôt sur les revenus 1992, le contribuable a, en application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, le droit de consulter son dossier administratif, d'en recevoir communication sous forme de copie et d'obtenir des explications (Thierry AFSCHRIFT et Michel IGALSON, La procédure fiscale après les lois des 15 et 23 mars 1999, in J.T., 1999, p. 493).

Ceci étant, le droit d'accès aux documents administratifs n'est pas absolu et connaît un certain nombre d'exceptions. Ces dernières sont d'interprétation stricte et sont limitativement énumérées à l'article 6, §§ 1 à 3, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

En l'espèce, l'administration fiscale considère que seuls le réclamant ou une personne expressément mandatée à cet effet ont le droit d'obtenir communication du dossier fiscal. Partant, la S.A. SEMALU n'a pas, à l'estime de l'administration fiscale, le droit de consulter le dossier fiscal de la S.A. ONVARNETTY.

La Commission est d'avis que le caractère, en principe, confidentiel du dossier fiscal ne peut être opposé à un tiers, lorsque sa demande de communication porte sur des informations pertinentes pour l'appréciation et le contrôle de sa propre situation fiscale. Ni l'article 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (obligation de secret instaurée par la loi) ni l'article 337 du Code sur les revenus 1992 instaurant une obligation de secret professionnel ne peuvent justifier une dérogation au droit fondamental dont dispose la S.A. SEMALU, en tant que débiteur solidaire, d'obtenir communication des données sur lesquelles l'administration fiscale se base pour poursuivre le paiement de la dette fiscale, étant entendu que le principe de la publicité de l'administration vaut, en l'occurrence, uniquement à l'égard des informations nécessaires à l'analyse de la situation fiscale de la société précitée".

5. Le 6 novembre 2000, l'inspecteur principal de l'administration des contributions directes de BRUXELLES XII prend la décision suivante :

" Nous accusons réception de votre demande de reconsidération, conformément à l'article 8 § 2 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, suite à notre refus du 8 septembre 2000 quant au droit de consulter le dossier administratif de la S.A. ONVARNETTY au nom de la SA SEMALU.

Suite à l'avis du 23/10/2000 de la Commission d'accès aux documents administratifs, le caractère, en principe, confidentiel du dossier fiscal ne peut être opposé à un tiers, lorsque sa demande de communication porte sur des informations pertinentes pour l'appréciation et le contrôle de sa propre situation fiscale. Ni l'article 6 § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (obligation de secret instaurée par la loi) ni l'article 337 du Code des impôts sur les revenus 1992 instaurant une obligation de secret professionnel ne peuvent justifier une dérogation au droit fondamental dont dispose la S.A. SEMALU, en tant que débiteur solidaire, d'obtenir communication des données sur lesquelles l'administration fiscale se base pour poursuivre le paiement de la dette fiscale, étant entendu que le principe de la publicité de l'administration vaut, en l'occurrence, uniquement à l'égard des informations nécessaires à l'analyse de la situation fiscale de la S.A. SEMALU.

Ces données ne se trouvant pas en notre possession, mais, en principe, auprès l'administration du recouvrement, nous vous renvoyons auprès de celle-ci.

Le bureau de recette compétent en ce qui concerne les cotisations établies au nom de la S.A. ONVARNETTY est le bureau de recette de BRUXELLES 6, situé à 1030 BRUXELLES, rue des Palais 48".

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

Considérant que la partie adverse soulève un déclinatoire de compétence en ce qui concerne le premier acte attaqué; qu'elle relève que la demande de consultation du dossier administratif de la S.A. ONVARNETTY ne fait aucune référence à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration mais doit se comprendre comme étant fondée sur l'article 374, alinéa 3, du CIR 1992, applicable pour les exercices concernés; qu'elle souligne que le motif de rejet de la demande, à savoir le défaut de qualité de "réclamant", est d'ailleurs étranger aux motifs de refus prévus par la loi du 11 avril 1994; qu'elle en déduit qu'en tant que le recours est dirigé contre la décision du 8 septembre 2000, la contestation porte sur l'application d'une loi d'impôt et qu'en vertu des articles 569, 32° et 632 du Code judiciaire, seul le tribunal de première instance est compétent pour en connaître, à l'exclusion du Conseil d'Etat; qu'en ce qui concerne le second acte attaqué, elle soutient que, puisque la première décision a été rendue sur la base de l'article 374, alinéa 3, du CIR 1992, la requérante devait, si elle souhaitait se fonder sur la loi du 11 avril 1994, reformuler une première demande de consultation, ce qu'elle n'a pas fait; qu'elle estime que la décision du 6 novembre 2000 ne se prononce pas sur une demande de reconsidération au sens de la loi précitée et ne constitue par conséquent pas un acte susceptible d'être annulé par le Conseil d'Etat;

Considérant que la lettre adressée à l'administration fiscale le 10 avril 2000 se termine par une demande faite au nom de la requérante "de pouvoir consulter le dossier administratif et d'être entendu"; que la loi du 11 avril 1994 n'y est pas mentionnée mais qu'aucune de ses dispositions n'imposait à la requérante de s'en prévaloir expressément; qu'il incombait à la partie adverse, saisie de la demande de consultation, d'examiner l'ensemble des dispositions permettant, limitant ou interdisant l'accès au dossier et, en l'occurrence, de vérifier si la société au nom de laquelle la demande de consultation était faite justifiait d'un intérêt personnel; que la demande du 10 avril 2000 doit être qualifiée de demande d'accès à des documents administratifs, au sens de la loi précitée du 11 avril 1994;

Considérant que la décision du 6 novembre 2000, prise à la suite d'une demande de reconsidération clairement fondée sur la loi du 11 avril 1994, ne rejette pas cette demande au motif qu'elle aurait dû être précédée d'une "première demande"; que cette décision se substitue à celle du 8 septembre 2000, en sorte que le recours n'est pas recevable en son premier objet et qu'il n'y a pas lieu d'examiner le déclinatoire de juridiction soulevé à propos de ce premier objet;

Considérant que la requérante prend un moyen unique "de la violation de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, en particulier de ses articles 4 et 6, spécialement § 1^{er} à 3, et 1208 du Code civil"; qu'elle expose que, s'étant vu réclamer le paiement solidaire d'impôts enrôlés à charge d'une autre société, elle avait un intérêt certain à prendre connaissance du dossier d'imposition pour vérifier la légalité des impositions;

Considérant que la partie adverse répond que, par sa décision du 6 novembre 2000, elle n'a nullement contesté l'intérêt de la requérante, mais a fondé le refus de lui communiquer la totalité du dossier d'une autre société sur l'obligation de secret professionnel édictée par l'article 377 CIR 92, ce qui constitue une exception prévue par l'article 6, § 2, 2^o de la loi du 11 avril 1994; qu'elle expose que cette exception ne permet aucune pondération d'intérêts; qu'elle ajoute que la décision litigieuse mentionne clairement le motif du refus partiel de communication et est conforme à l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs qui a estimé que la requérante pouvait prendre connaissance "des données sur lesquelles l'administration fiscale se base pour poursuivre le paiement de la dette fiscale"; que, selon la partie adverse, ces données sont uniquement les documents relatifs à la poursuite du paiement de la dette fiscale;

Considérant que la décision du 6 novembre 2000 autorise la requérante à prendre connaissance du dossier de recouvrement de la société dont elle est déclarée débiteur solidaire, c'est-à-dire des actes d'exécution postérieurs à la constatation de l'existence d'une dette fiscale, fût-elle solidaire, dans le chef de la requérante, mais lui refuse l'accès au dossier fiscal proprement dit; qu'elle justifie ce refus en reprenant partiellement les termes de l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs; que cet avis précise que "le caractère en principe confidentiel du dossier fiscal ne peut être opposé à un tiers, lorsque sa demande de communication porte sur des informations pertinentes pour l'appréciation et le contrôle de sa propre situation fiscale"; que, selon l'avis, il ne pouvait être dérogé au droit fondamental de la requérante en tant que débiteur solidaire, avec cette restriction "que le principe de la publicité de l'administration vaut, en l'occurrence, uniquement à l'égard des informations nécessaires à l'analyse de la situation fiscale de la société précitée"; qu'à l'évidence, le seul dossier de recouvrement ne pouvait éclairer la requérante quant à la légalité des éléments retenus pour établir la dette; que le secret professionnel ne peut s'opposer à ce qu'une personne puisse vérifier le fondement d'une réclamation de somme au titre de dette, celle-ci fût-elle fiscale; qu'en ce qu'il est fondé sur la violation de l'article 32 de la Constitution et de l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, le moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'en examiner les autres aspects qui, à les supposer fondés, ne pourraient pas conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 6 novembre 2000 du Ministère des Finances relative à la demande de reconsidération du refus du 8 septembre 2000 à la société anonyme SEMALU du droit de consulter le dossier administratif de la société anonyme ONVARNETTY.

La requête est rejeté pour le surplus.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-neuf décembre deux mille trois par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

V. SCHMITZ.

J.-Cl. GEUS.