

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 137.660 du 25 novembre 2004

A. 91.108/XV-260

En cause : **JONGEN** Jacques,
ayant élu domicile chez
Me FORESTINI, avocat,
avenue Adolphe Buyl 173
1050 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 Jacques JONGEN et Elisabeth DELPEREE, qui tend à l'annulation de "la décision prise le 17 mars 2000 par l'Administration des contributions directes (contrôle des contributions directes d'Uccle 2), décision par laquelle il est refusé à la requérante de donner une suite favorable à sa demande, sur reconsidération, d'obtenir communication, sous forme de copies, de tous les documents à partir desquels la partie adverse a retenu des indices de fraude au sens de l'article 333, alinéa 3 du CIR/1992 à charge de la partie requérante";

Vu l'arrêt n° 126.339 du 12 décembre 2003 rouvrant les débats;

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

Vu l'ordonnance du 19 janvier 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 21 octobre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 novembre 2004;

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

Entendu, en ses observations, M. GROBELNY, 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 qu'Elisabeth DELPEREE est décédée en cours d'instance et que ses héritiers n'ont pas repris l'instance; qu'il n'y a plus lieu d'examiner le recours en tant qu'il est introduit par la seconde requérante;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 126.339 du 12 décembre 2003;

Considérant que la décision attaquée est libellée comme suit :

“ En application de l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, veuillez trouver notre décision de refus de la demande de reconsidération pour les raisons mises en exergue ci-après.

L'article 6, § 1er, 6° de la loi du 11 avril 1994 permet à l'autorité administrative fédérale ou non fédérale de rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle constate que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public.

Dans le J/CTB/96/133, (...) la Commission est d'avis qu'il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi que l'intérêt fiscal fédéral, bien qu'il ne soit pas mentionné explicitement, est sans conteste bien contenu dans la phrase : intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public (...).

Dans son avis n° 95/58 du 18/09/1995, la Commission a également précisé que la communication peut être refusée sur la base de l'exception énoncée à l'article 6 pour les documents que le fisc obtient lors de l'exercice de sa compétence d'investigation, mais que cette façon d'agir n'est pas applicable à chaque cas.

Dans cette affaire, nous tenons à apporter les précisions suivantes :

- lors des traitements des dossiers fiscaux compris dans l'affaire K.B. Luxembourg, il est fréquemment apparu que de nombreux contribuables sont venus présenter des comptes dont l'Administration fiscale n'avait pas connaissance via les informations issues du dossier judiciaire. Ces comptes bancaires n'auraient peut-être pas été divulgués à l'Administration fiscale si ces contribuables avaient demandé l'accès aux documents issus du dossier répressif. Il est évident que la publicité du dossier fiscal ne permettrait plus à l'Administration de sauvegarder

correctement les intérêts fiscaux fédéraux, l'impôt ne pouvant dès lors plus être correctement établi;

- comme vous n'êtes pas sans le savoir depuis l'exercice d'imposition 1997-revenus 1996, les contribuables sont invités à mentionner les comptes bancaires qu'ils détiendraient à l'étranger. Dans le cas qui nous interpelle, je tiens apporter (sic) à votre connaissance que le contribuable a clairement manifesté ne pas posséder des comptes étrangers puisqu'il a apposé le mot "néant" au regard de cette rubrique ou barré celle-ci.

Ces éléments de fait laissent manifestement présumer que l'intéressé est [sic] tenté de s'organiser en vue d'entraver l'examen de sa situation fiscale et en conséquence éluder l'impôt dont il est redevable.

Il est également regrettable que la loi du 11 avril 1999 [sic] soit considérée par certains contribuables comme "un moyen" pour retarder les investigations (permettant peut-être une prescription) ou de prolongation de délai de réponse à une demande de renseignements, d'un avis de rectification ou une imposition d'office. Comme vous l'avez clairement souligné dans votre courrier sous rubrique, ces délais sont, en effet, régis par la législation fiscale et non par la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'Administration Fiscale.”;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 4 à 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et des principes généraux du respect des droits de la défense et de l'égalité entre administré et administration; que, dans une première branche, il fait valoir que les dispositions visées au moyen doivent permettre au contribuable et à l'administration de consulter les mêmes documents administratifs et que le Conseil d'Etat a considéré qu'il est loisible à l'administration d'omettre les traces de la fonction première des documents issus d'un dossier répressif; que, dans une seconde branche, il soutient que le pouvoir qui prend une décision qui cause grief ne peut, sans méconnaître les dispositions visées au moyen, refuser de communiquer les pièces d'un dossier fiscal d'un redevable sans motiver son refus par l'invocation des exceptions prévues par la loi;

Considérant que la partie adverse répond en substance que si le droit de consulter et d'obtenir copie de documents administratifs est un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution, les autorités administratives peuvent refuser, pour les raisons limitativement énumérées à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 précitée, la demande de publicité, que si le refus d'accès du 12 novembre 1999 était entaché d'une erreur juridique, en revanche, la décision du 20 décembre 1999 se fonde sur la circonstance que l'intérêt de la publicité ne l'emportait pas sur la protection de l'intérêt financier fédéral, que le droit fiscal est d'ordre public car touchant aux intérêts essentiels de l'Etat, qu'il ressort de l'affaire KB-Lux que des requérants ont délibérément caché l'existence de comptes à l'étranger et tenté d'échapper à l'application de la loi fiscale, que l'administration a de bonnes raisons de penser que, s'ils ont accès à leur dossier fiscal, ils ne collaboreront plus avec elle, qu'aucun procès d'intention n'est fait aux requérants car

ils ont déposé pendant des années des déclarations inexactes ou incomplètes ne mentionnant ni les revenus ni, depuis 1997, l'existence des comptes, que, dans ces circonstances, l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas, au stade de la demande de renseignement, sur l'intérêt économique et financier fédéral; qu'elle souligne également que dans deux arrêts, le Conseil d'Etat a considéré qu'il n'existait pas d'égalité entre citoyens et administration ni de respect des droits de la défense dans le contentieux de l'accès aux documents administratifs et que l'observation à propos de l'omission possible des traces de la fonction première n'est guère pertinente dès lors que l'autorité administrative n'a nullement entendu se prévaloir de l'exception tirée de la recherche ou de la poursuite de faits punissables;

Considérant que le requérant réplique, pour l'essentiel, que les motifs invoqués par la partie adverse sont imprécis et ne suffisent pas à justifier la violation des dispositions légales et constitutionnelles visées au moyen, que la seule crainte non étayée et non explicitée de l'absence de collaboration future avec l'administration fiscale ne suffit pas à justifier le refus d'accès et que, hormis les cotisations aux amendes administratives enrôlées pour les exercices 1995 à 1999, la partie adverse n'a enrôlé aucune cotisation à l'IPP à sa charge, ce qui accrédite leur thèse selon laquelle le dossier fiscal ne contiendrait aucun élément permettant et justifiant une imposition;

Considérant, sur la première branche, que le respect des droits de la défense est étranger au présent litige devant le Conseil d'Etat et ne trouve pas à s'appliquer à une décision de l'administration fiscale qui refuse l'accès à des documents administratifs ou autres; qu'en effet, une telle décision ne constitue ni une peine ni une sanction disciplinaire; que c'est, le cas échéant, aux juridictions de l'ordre judiciaire qu'il appartient d'apprécier si les droits de la défense ont été respectés dans le cadre d'une contestation portant sur une procédure de taxation ou l'enrôlement d'un accroissement d'impôts; qu'il en résulte qu'en tant qu'elle vise le respect des droits de la défense, la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que "l'égalité entre administré et administration" ne constitue pas une règle de droit positif belge; qu'en effet, les citoyens et l'administration se trouvent par nature dans une situation fondamentalement distincte, justifiée par les fins d'utilité publique et la satisfaction de l'intérêt général que la seconde poursuit; que, dans la mesure où elle allègue la violation d'une règle de l'égalité entre administré et administration, la première branche du moyen manque en droit;

Considérant, quant à la deuxième branche, que le refus de communiquer sous forme de copie un document administratif doit trouver un fondement dans les exceptions légales au droit fondamental d'accès aux documents administratifs garanti par l'article 32 de la Constitution; 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; qu'en l'espèce, la partie adverse s'est expressément référée dans la décision attaquée à l'article 6, § 1^{er}, 6°, de la loi du 11 avril 1994; que, dans cette mesure, la branche manque en fait;

Considérant que l'article 6, § 1^{er}, 6°, de la loi du 11 avril 1994 dispose que "L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : (...) 6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public;"

Considérant que cette disposition contraint l'autorité administrative compétente qui entend s'en prévaloir, d'une part, à établir que la demande d'accès à des documents administratifs est de nature à porter atteinte à un des intérêts mentionnés dans l'article 6, § 1^{er}, précité et, d'autre part, à effectuer *in concreto* la balance de l'intérêt de la publicité et de la protection voulue par le législateur;

Considérant, d'une part, qu'en indiquant dans la décision attaquée que "l'intérêt fiscal fédéral, bien qu'il ne soit pas mentionné explicitement, est sans conteste bien contenu dans la phrase : intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public", la partie adverse a donné de l'article 6, § 1^{er}, 6°, précité une interprétation admissible en droit; qu'en effet, la perception des impôts constitue un "intérêt économique ou financier fédéral"; qu'il peut dès lors se justifier, par exception à la règle de la publicité inscrite dans la Constitution, de refuser la communication de documents administratifs si elle est de nature à lui nuire;

Considérant, d'autre part, que cette exception à une disposition établissant un droit fondamental doit être interprétée restrictivement et que cet intérêt ne pourrait être invoqué systématiquement à l'appui de tout refus de communication d'un dossier fiscal, sans vider le principe de la publicité des actes administratifs de toute portée à l'égard des administrations fiscales, ce qui n'a jamais été l'intention du législateur et irait

à l'encontre des objectifs poursuivis par le Constituant; que la partie adverse doit dès lors démontrer concrètement que la consultation des documents en cause soit de nature à nuire à la perception de l'impôt;

Considérant qu'en l'espèce, la décision attaquée se fonde pour refuser l'accès aux documents administratifs sur la double circonstance - premièrement - qu' "il est fréquemment apparu que de nombreux contribuables sont venus présenter des comptes dont l'administration fiscale n'avait pas connaissance via les informations issues du dossier judiciaire et que ces comptes bancaires n'auraient peut-être pas été divulgués à l'administration si ces contribuables avaient demandé l'accès aux documents issus du dossier répressif" de sorte qu'il "est évident que la publicité du dossier fiscal ne permettrait plus à l'administration de sauvegarder correctement les intérêts fiscaux fédéraux, l'impôt ne pouvant dès lors plus être correctement établi", et - deuxièmement - que "depuis l'exercice d'imposition 1997 - revenus 1996, les contribuables étant invités à mentionner les comptes bancaires qu'ils détiendraient à l'étranger" et que les requérants "ont clairement manifesté ne pas posséder des comptes étrangers puisqu'ils ont apposé le mot "néant" au regard de cette rubrique ou barré celle-ci";

Qu'il s'ensuit que la partie adverse ne s'est pas contentée d'affirmer de manière générale qu'une publicité trop large pourrait nuire à l'objectif qu'elle poursuit de lutter contre la fraude fiscale et a indiqué, sur la base d'éléments concrets établis par le dossier administratif, en quoi cet objectif pourrait être compromis par la divulgation au requérant des documents sur lesquels elle s'est basée pour conclure à des indices de fraude fiscale et lui adresser une demande de renseignements;

Considérant pour le surplus qu'il n'est pas pertinent de soutenir, comme le fait le requérant, que l'omission de la fonction première des pièces obtenues par l'administration permettait la publicité dès lors que la décision attaquée se fonde uniquement sur la préservation de l'intérêt fiscal fédéral et non sur l'origine des pièces en possession de l'administration; que la circonstance qu'après la décision attaquée, aucun enrôlement à l'IPP n'est intervenu n'est pas de nature à établir qu'elle était illégale;

Considérant que la deuxième branche du moyen n'est pas fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge du premier requérant à concurrence de 175 euros et à charge de la succession de Madame Elisabeth DELPEREE, à concurrence de 175 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-cinq novembre deux mille quatre par:

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. NIHOUL,	conseiller d'Etat,
M. DEPELSENAIRE,	greffier assumé.

Le Greffier,

Le Président,

B. DEPELSENAIRE.

M. LEROY.