

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 142.474 du 23 mars 2005

A.102.570/XV-360

En cause : **1. MALISSE** Daniel,
 2. VLIEGHE Bernadette,
 ayant élu domicile chez
 Me A. VERRIEST, avocat,
 avenue Tedesco 7
 1160 Bruxelles

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 mars 2001 par Daniel MALISSE et Bernadette VLIEGHE qui demandent l'annulation de «la décision de refus, datée du 31 janvier 2001, prise par l'inspecteur principal du centre de contrôle de Tournai-Ath de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus de leur communiquer copie ou de leur permettre de consulter la dénonciation émanant des consorts Faingnaert, qui se trouve dans le dossier ouvert au nom des requérants ou des sociétés qui leur sont liées et qui les concernent directement»;

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 2 décembre 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 23 février 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 mars à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me P. VERMERE *loco* Me A. VERRIEST, avocat, comparaissant pour les requérants, et M. GROBELNY, Inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les faits pertinents de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. Le 19 septembre 2000, le centre de contrôle de Tournai-Ath de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus adresse aux requérants un avis de rectification portant sur leurs revenus déclarés pour les exercices d'imposition 1998 et 1999.

Le 29 septembre suivant, le conseil des requérants sollicite du directeur régional du centre de contrôle d'obtenir l'accès au dossier dans lequel se trouverait une plainte ou une dénonciation de tiers, identifiés par les requérants comme étant des membres de la famille Faingnaert, ou pour obtenir copie de cette plainte.

2. A l'appui de cette demande, les requérants ont expliqué qu'à partir de 1989, ils s'étaient associés avec les époux Faingnaert dans deux sociétés en vue de l'exercice d'activités de révisorat et de comptabilité des entreprises. Toutefois, après plusieurs années de collaboration, les relations entre les partenaires se sont détériorées, notamment à l'occasion de l'élaboration des comptes des deux sociétés, et des actions judiciaires ont été introduites en vue d'obtenir la cession

forcée, au profit des requérants, de la moitié des parts qu'ils détenaient dans les sociétés gérées avec les époux Faingnaert.

Plus particulièrement, les requérants ont affirmé que M. Guy Faingnaert a adressé à l'administration fiscale, à la date du 18 janvier 1999, une lettre critiquant le dépôt des livres et pièces comptables de la s.p.r.l. «Faingnaert Malisse & Co» pour l'exercice imposable 1997, tandis que son fils, M. Pierre Faingnaert, a adressé, à la date du 17 février 1999, une missive du même type concernant la situation de la société anonyme «TIM Belgium».

Les requérants voient un lien entre ces deux courriers et les «contrôles minutieux et prolongés» dont eux-mêmes, leurs sociétés et les tiers avec lesquels ils avaient traités, ont fait l'objet, à dater d'août 1999, de la part de l'inspecteur principal du centre de contrôle de Tournai-Ath.

3. A la date du 10 octobre 2000, le même inspecteur principal du centre de contrôle, chef du service chargé de l'examen des dossiers fiscaux des requérants, répond au conseil de ceux-ci :

«-qu'à aucun moment, il n'a été fait mention d'une quelconque plainte dans les propositions de rectifications adressées aux requérants et que tous les éléments redressés reposent sur des faits relevés sur place;

-que c'est M. Malisse qui a fait état de l'existence d'une telle plainte lors d'un contrôle sur place, en signalant qu'il en connaissait le contenu pour en avoir reçu copie;

-que "dans le souci de maintenir la concorde entre les citoyens et de préserver l'ordre public", la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration a prévu, en son article 6, § 1^{er}, la possibilité de refuser la consultation ou la communication de certains documents;

-que dans le cas d'espèce, la protection de l'identité de l'auteur d'une dénonciation éventuelle l'emporte sur l'intérêt de la publicité, au motif qu'elle n'a aucunement servi de base aux rectifications proposées, rectifications auxquelles (les requérants) ont eu tout le loisir de répondre et eu égard au préjudice que pourrait occasionner une action de leur part à l'encontre de son auteur éventuel»;

4. Par un courrier daté du 18 octobre 2000, le conseil des requérants conteste le refus de l'administration, en invoquant, en substance, l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 et l'intérêt évident des requérants à vérifier l'exactitude des informations qui figurent sur les documents administratifs, y compris les documents à caractère personnel, et à y apporter les corrections nécessaires.

Le même conseil propose également que la copie du contenu de la dénonciation soit communiquée en cachant l'identité du délateur, et introduit une demande de reconsidération du refus exprimé, conformément à l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994.

5. A la même date du 18 octobre 2000, toujours en application de l'article 8 précité de la loi du 11 avril 1994, les requérants adressent une demande d'avis à la commission d'accès aux documents administratifs.

Par courrier du 3 janvier 2001, la commission d'accès aux documents administratifs communique aux requérants l'avis suivant :

« La Commission après en avoir délibéré estime que la dénonciation déposée à l'encontre des demandeurs doit leur être communiquée si elle émane de Monsieur FAIGNART (lire en réalité: «FAINGNAERT») comme le subodorent les intéressés.

En ce cas, en effet, l'exception invoquée par l'administration fiscale ne tient plus (article 6, § 1^{er}, 8°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration). Il en irait autrement si la dénonciation provenait de quelqu'un d'autre.

La circonstance que l'administration se serait fondée pour rectifier la déclaration sur d'autres éléments que la dénonciation est sans aucune incidence en ce qui concerne l'application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.».

6. Le 10 janvier 2001, en réponse au conseil des requérants qui demandait la communication de la dénonciation concernée, l'administration indique que «des précisions complémentaires ont été demandées auprès de M. le Président de la commission d'accès aux documents administratifs en date du 8 janvier 2001» et elle ajoute que «dès réception de sa réponse, vous serez informé du suivi de cette affaire»;

Cette lettre du 8 janvier 2001 concernant ces «précisions complémentaires» n'a toutefois pas été jointe au dossier administratif soumis au Conseil d'Etat. Il ne semble pas, par ailleurs, que la demande du conseil des requérants, datée du 12 janvier et demandant une copie de cette même lettre du 8 janvier 2001, ait reçu une suite positive.

7. A la date du 26 janvier 2001, le président de la commission d'accès aux documents administratifs écrit ce qui suit à la seule partie adverse:

« La Commission d'accès aux documents administratifs a, en séance du 22 janvier 2001, examiné la lettre dont question sous rubrique.

Il résulte des éléments de la cause qu'il y a doute quant à l'identité de l'auteur de la dénonciation déposée à l'encontre des intéressés.

En conséquence, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de satisfaire à la demande de communication.».

8. Enfin, par un courrier daté du 31 janvier 2001, l'inspecteur principal du centre de contrôle de Tournai-Ath, chef du service chargé de l'examen des dossiers fiscaux des requérants, a communiqué à leur avocat la décision suivante :

« Maître,

En cause: Décision de la Commission d'accès aux documents administratifs en séance du 18.12.2000 dont notification nous communiquée par courrier du 3 courant.

Je reviens sur mes courriers des 10 et 17 courant.

Suite à la décision de la Commission d'accès aux documents administratifs, en date du 26.01.2001, dont copie de la notification vous a probablement été transmise par les services du Ministère de l'Intérieur, je ne puis vous donner accès au document dont vous demandez communication.».

Cette décision de refus de communication constitue l'acte attaqué devant le Conseil d'Etat.

9. Les requérants indiquent qu'à leur demande expresse, la commission d'accès aux documents administratifs leur a communiqué, le 27 février 2001, son nouvel avis du 3 janvier 2001, tout en précisant qu'elle ne pouvait pas accéder à la demande de communication de la correspondance échangée avec l'administration fiscale, cette correspondance n'entrant pas dans les prévisions de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration;

Considérant qu'à l'appui de leur recours, les requérants invoquent un premier moyen pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'ils font valoir que l'acte attaqué renvoie à l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs daté du 26 janvier 2001, alors que ledit avis n'est pas joint; qu'ils y voient une violation des dispositions citées au moyen ainsi qu'une violation d'une formalité substantielle ou prescrite à peine de nullité; que les requérants soulignent qu'ils ignorent même si l'avis précité leur est favorable ou défavorable et qu'ils ne peuvent pas savoir, à la lecture de l'acte attaqué, si la partie adverse a tenu compte de cet avis positivement ou négativement;

Considérant que la partie adverse répond que la communication par la commission d'accès de ses avis, tant au demandeur qu'à l'autorité administrative, lui est imposée par l'article 8, § 2, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994; qu'il s'ensuit qu'en l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué a pu légitimement croire que les requérants étaient déjà en possession de l'avis concerné; que la partie adverse souligne que si tel n'était pas le cas, il appartenait aux requérants soit de le signaler à l'autorité administrative, soit d'effectuer les démarches nécessaires auprès de la commission d'accès pour obtenir la

notification régulière de l'avis; que la partie adverse relève encore qu'après avoir pris contact avec la commission, les requérants ont pu prendre connaissance, dès le 28 février 2001, des motifs pour lesquels leur demande d'accès avait été rejetée; qu'elle en déduit qu'ils ont pu introduire leur recours en toute connaissance de cause et que le but de l'obligation de motivation formelle est atteint;

Considérant qu'en vertu de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, «la motivation exigée consiste en l'indication dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision (et) doit être adéquate»;

Considérant que lorsqu'une décision est motivée par référence à un avis déterminant émis par un organe consultatif et dont le destinataire de la décision n'a pas encore connaissance, l'auteur de cette décision a l'obligation de communiquer à l'administré cet avis en le reproduisant ou en l'annexant à la décision, ou à tout le moins en précisant clairement le contenu; qu'en l'espèce, la décision attaquée se fonde sur «la décision» (en réalité un avis) du 26 janvier 2001 de la commission d'accès aux documents administratifs, sans informer les requérants du contenu exact de cet avis et sans justifier les raisons pour lesquelles l'auteur de la décision attaquée a choisi de s'y rallier; que l'argument de la partie adverse selon lequel les requérants ont pu prendre connaissance de l'avis de la commission d'accès le 28 février 2001, c'est-à-dire suffisamment à temps pour introduire leur recours en pleine connaissance de cause, manque de pertinence, dans la mesure où l'exigence posée par la loi est celle d'une motivation formelle figurant dans l'acte même, sans qu'il faille avoir égard à la circonstance que le destinataire de cet acte aurait pu reconstituer *a posteriori* la motivation par une démarche ultérieure de sa part; qu'il en va d'autant plus ainsi que l'article 8, § 2, 2^e alinéa, de la loi du 11 avril 1994 prévoit qu'en cas d'absence de communication par la commission d'accès de son avis au demandeur et à l'autorité dans les 30 jours de la réception de la demande, l'avis est négligé; que le moyen pris de la violation des dispositions de la loi précitée du 29 juillet 1991 est fondé;

Considérant que l'examen du premier moyen permet la solution du litige, en sorte qu'il n'y a pas lieu, en application de l'article 24, dernier alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, d'examiner les autres moyens de la requête,

D E C I D E :

Article 1.

Est annulée la décision de l'inspecteur principal-chef de service de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (centre de contrôle de Tournai-Ath), contenue dans la lettre qu'il a adressée le 31 janvier 2001 à l'avocat des requérants, de refuser l'accès à la dénonciation qui se trouverait dans le dossier fiscal ouvert au nom des requérants ou de leurs sociétés.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-trois mars deux mille cinq par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. VANDERPERE.

M. LEROY.