

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 197.197 du 22 octobre 2009

A. 181.411/XV-549

En cause : **1. MALISSE** Daniel,
 2. VLIEGHE Bernadette,
 ayant tous deux 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 28 février 2007 par Daniel MALISSE et Bernadette VLIEGHE qui demandent l'annulation de «la décision de refus implicite de la partie adverse de leur communiquer copie ou de leur permettre de consulter la dénonciation émanant des consorts Faingnaert qui se trouve dans le dossier administratif [en leur nom] ou [au nom] 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, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des requérants et de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 15 septembre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 octobre 2009;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. VERRIEST, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M. F. GROBELNY, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse;

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

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 deux requérants un avis de rectification portant sur leurs revenus déclarés pour les exercices d'imposition 1998 et 1999.

Le 29 septembre suivant, un précédent 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, leurs ex-associés dans deux sociétés, ou pour obtenir copie de cette plainte.

2. Le 10 octobre 2000, l'inspecteur principal du centre de contrôle répond au conseil des requérants 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 et, faisant référence à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, 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.

3. Après avoir contesté le refus de communication de l'administration et proposé que la copie du contenu de la dénonciation soit éventuellement communiquée en cachant l'identité du délateur, le conseil des requérants introduit le 18 octobre 2000 une demande de reconsidération, en application de l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994.

A la même date, les requérants adressent une demande d'avis à la commission d'accès aux documents administratifs.

4. 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».

5. 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».

Le 26 janvier 2001, le président de la commission d'accès aux documents administratifs répond 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».

6. Par un courrier daté du 31 janvier 2001, l'inspecteur principal du centre de contrôle de Tournai-Ath communique à l'avocat des requérants 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».

7. Cette décision de refus de communication a fait l'objet d'un recours en annulation, introduit devant le Conseil d'Etat le 29 mars 2001 par Daniel MALISSE et Bernadette VLIEGHE.

Par son arrêt n/ 142.474 du 23 mars 2005, la XV^e chambre du Conseil d'Etat a annulé l'acte attaqué. L'arrêt a accueilli le moyen pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, pour le motif que la décision attaquée se fondait sur 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 avait choisi de s'y rallier.

8. Le 26 juillet 2006, le conseil des requérants rappelle à la partie adverse l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat du 23 mars 2005 et lui demande de statuer sur leur demande d'accès à leur dossier fiscal et à la plainte ou dénonciation de tiers, introduite le 29 septembre 2000.

Le 28 juillet, l'inspecteur principal du centre de contrôle de Tournai-Ath répond que «les dossiers des requérants ainsi que de certaines sociétés les concernant ... ont été reproduits en temps utile aux divers services “classiques” qui en assurent la gestion» et qu'il n'est «dès lors plus en possession du document dont vous demandez communication». Il précise qu'il y a désormais lieu de contacter le contrôle de Tournai 4, «en charge du dossier des intéressés, service qui pourra satisfaire à votre demande».

9. Saisi le 14 août 2006 par le conseil des requérants, l'inspecteur principal du centre de contrôle de Tournai 4 répond, le 3 octobre suivant, que le dossier, en raison de l'action en justice introduite par les requérants, a été communiqué au service «recours judiciaire» de Mons, «où il peut être consulté».

10. Le 5 octobre 2006, le conseil des requérants demande au service «recours judiciaire» de statuer sur la demande des requérants introduite le 29 septembre 2000. Cette demande n'ayant pas reçu de réponse, le conseil des requérants adresse le 16 novembre 2006 au service précité un rappel, en lui demandant, sur la base de l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, de reconsidérer sa décision implicite de rejet.

Le même jour, l'avocat demande à la Commission d'accès aux documents administratifs d'émettre un avis sur la demande.

11. Le 18 décembre 2006, le service «recours judiciaire» de Mons indique au conseil des requérants que l'absence de réponse n'équivaut pas à un rejet et que la demande est en cours d'examen à la centrale de Bruxelles. Cette lettre ajoute qu'«étant donné qu'à ce jour je n'ai toujours pas de réponse de leur part quant à la communication éventuelle de la dénonciation, je ne sais vous dire que de patienter».

12. Le 29 janvier 2007 (soit au-delà du délai de trente jours imposé par l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994), la Commission d'accès aux documents administratifs estime que la demande d'avis introduite par le conseil des requérants est irrecevable car, si le demandeur a introduit une demande de reconsidération le 5 octobre 2006, il ne s'est adressé à la Commission d'accès aux documents administratifs que par un courrier du 16 novembre 2006, ne satisfaisant pas en cela à l'obligation légale de «simultanéité» imposée par l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration;

Considérant que la partie adverse soulève, dans son mémoire en réponse et à titre principal, une exception d'irrecevabilité du recours; qu'elle fait valoir que la décision du 31 janvier 2001, par laquelle le centre de contrôle de Tournai-Ath avait refusé de donner aux requérants communication de la dénonciation, a été annulée par le Conseil d'Etat sur la base d'un vice de forme mais non pas sur la base de la violation du droit des requérants de consulter et de recevoir une copie d'un document administratif, en sorte que l'on se retrouve dans la situation existant avant que l'illégalité ayant donné lieu à annulation ne soit commise; que la partie adverse expose que l'annulation d'un refus ne vaut pas autorisation et qu'elle disposait d'un nouveau délai de quinze jours à compter de la notification de l'arrêt d'annulation pour communiquer sa décision, faute de quoi elle était réputée avoir rejeté implicitement la demande de reconsidération du 18 octobre 2000; qu'elle ajoute que les requérants disposaient alors d'un délai de soixante jours pour demander l'annulation de cette décision implicite de refus mais que leur requête ayant été introduite près de deux ans après l'annulation doit être considérée comme tardive;

Considérant que la partie adverse fait en outre valoir qu'à supposer qu'il faille avoir égard à la lettre de l'avocat des requérants du 5 octobre 2006, le recours est également irrecevable, étant donné que cette lettre est une demande tendant à voir statuer sur la demande introduite par ses clients le 29 septembre 2000; que la partie adverse estime qu'il s'agit d'une nouvelle demande de reconsidération de la décision initiale de rejet du 10 octobre 2000, que la procédure organisée par la loi du 11 avril 1994 prévoit l'introduction simultanée d'une demande de reconsidération auprès de

l'autorité administrative et d'une demande d'avis à la Commission d'accès aux documents administratifs, et qu'en l'espèce cette demande d'avis n'a été envoyée que le 16 novembre 2006; qu'il s'ensuit que les requérants n'ont pas respecté la procédure prévue en la matière, en sorte que l'on ne peut considérer qu'une décision implicite de rejet de l'administration serait intervenue par écoulement des délais légaux;

Considérant qu'à la suite de la notification de l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 mars 2005 annulant pour vice de motivation formelle la décision explicite de refus du 31 janvier 2001, la partie adverse s'est retrouvée dans la même situation juridique que celle antérieure au 31 janvier 2001 et devait statuer, dans un nouveau délai de quinze jours (article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994), sur la demande de reconsidération formulée le 8 octobre 2000 par le conseil des requérants, ce dont elle s'est abstenue; qu'il n'est nullement requis que les bénéficiaires d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat invitent la partie adverse à reprendre la procédure, tandis que l'autorité administrative est par contre tenue d'exécuter l'arrêt et de statuer à nouveau, sauf circonstances exceptionnelles; qu'il s'ensuit qu'en l'espèce, au terme de l'écoulement du nouveau délai de quinze jours, une décision implicite de rejet doit être réputée avoir été prise; que cette décision pouvait faire l'objet d'un recours en annulation dans les soixante jours de sa date présumée, ce dont les requérants se sont abstenus;

Considérant toutefois que cette abstention des requérants ne fait pas obstacle à une nouvelle demande d'accès à des documents administratifs susceptible de donner lieu à une nouvelle décision de l'autorité administrative; qu'en effet, aucune disposition constitutionnelle ou législative n'interdit à un demandeur de former plusieurs demandes d'accès à des documents administratifs; qu'en l'espèce, la lettre du conseil des requérants datée du 5 octobre 2006 et adressée, après plusieurs détours administratifs, au service «recours judiciaire» de Mons s'analyse en une nouvelle demande d'accès à la lettre de dénonciation supposée se trouver dans le dossier de redressement fiscal des requérants; qu'en l'espèce, cette nouvelle demande a donné lieu à une nouvelle décision implicite de rejet, laquelle ne peut pas être regardée, comme le fait valoir la partie adverse, comme une décision confirmative de la décision implicite de rejet faisant suite à la notification de l'arrêt du Conseil d'Etat; qu'il en va d'autant plus ainsi que l'objet du présent recours en annulation n'est pas cette première décision implicite de rejet faisant suite à la notification de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat mais bien la décision implicite de rejet à laquelle a donné lieu la nouvelle demande explicite de reconsidération formulée par le conseil des requérants le 16 novembre 2006; qu'il s'ensuit que le recours ne peut être considéré ni comme tardif ni

comme irrecevable; que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie;

Considérant qu'à l'appui de leur recours les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'obligation dans le chef de l'administration de motiver ses actes, de l'erreur ou de l'absence de motivation et de l'excès de pouvoir; qu'ils soulèvent également un second moyen pris de la violation du principe dit de bonne administration, du droit à la sécurité juridique, du principe de la préparation avec soin des décisions administratives, du principe dit du «fair-play», du principe de la motivation interne des actes administratifs, de la légitime confiance, ainsi que de l'article 32 de la Constitution et de l'article 6 de la loi du 11 avril 1994;

Considérant que dans le développement de leurs moyens, ils font grief à la partie adverse, saisie d'une demande de reconsidération, de leur avoir fait savoir que la demande était toujours en cours d'examen à l'administration centrale et, nonobstant l'écoulement du délai de quinze jours dans lequel l'administration devait se prononcer, de n'avoir ni finalisé ni même entamé l'analyse de leur demande de communication; que les requérants y voient une violation des principes de bonne et raisonnable administration et de «fair-play» et soulignent que l'attitude de la partie adverse rend impossible l'exercice des droits de la défense dans le contexte des différentes procédures engagées sur le plan fiscal; qu'ils soulignent que la partie adverse a préféré opposer une décision implicite de rejet à la demande d'accès, alors que les exceptions prévues à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 sont de stricte interprétation; que les requérants en déduisent que le refus implicite de la partie adverse n'est pas motivé ou l'est de manière irrégulière;

Considérant que la partie adverse répond que sa décision de refus du 31 janvier 2001 a été annulée par le Conseil d'Etat pour défaut de motivation formelle et qu'à la suite de cet arrêt elle n'avait aucune obligation de prendre une nouvelle décision formellement motivée, car la loi prévoit que l'absence de décision vaut décision de refus; que la partie adverse soutient qu'on ne saurait fonder l'annulation d'une décision implicite de rejet sur le fait que l'abstention de statuer serait contraire aux principes généraux non écrits invoqués par les requérants, car toute décision implicite de rejet serait inévitablement vouée à l'annulation, ce qui ne correspond pas à la volonté du législateur; que la partie adverse fait également valoir que l'acte attaqué est une décision implicite de rejet qui, par nature, est dépourvue de motivation formelle, que cet acte satisfait au principe de la motivation interne et qu'en cas de décision implicite de rejet, cette décision est censée se référer aux motifs formellement exprimés dans la demande initiale; que la partie adverse fait référence à sa décision du 10 octobre 2000, qui

exposait notamment que la protection de l'identité de l'auteur d'une dénonciation l'emporte sur l'intérêt de la publicité eu égard au préjudice que pourraient occasionner des représailles de la part des requérants à l'encontre de l'auteur éventuel, et ajoute que la Commission d'accès aux documents administratifs a reconnu que ce motif était admissible dans son avis du 18 décembre 2000;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que l'article 32 de la Constitution porte que «chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134»; que l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration dispose que lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation d'un document administratif, il peut adresser à l'autorité administrative concernée une demande de reconsidération et, au même moment, demander à la Commission d'accès aux documents administratifs d'émettre un avis; que la même disposition prévoit qu'en cas de silence gardé par l'autorité administrative quinze jours après la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs émis dans les trente jours ou négligé car non émis ou émis tardivement, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande de reconsidération;

Considérant, en rapport avec le grief pris par les requérants de la violation de l'obligation de motivation des actes administratifs, que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne s'applique pas à des abstentions ou à des refus implicites déduits du silence de l'autorité administrative; que néanmoins, à l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision; que ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée; qu'en l'espèce, le dossier produit au Conseil d'Etat ne contient trace d'aucune pièce ou note démontrant que la partie adverse aurait examiné la nouvelle demande de reconsidération formulée le 16 novembre 2006 par le conseil des requérants, ni a fortiori ne révèle aucun élément interne justifiant le silence gardé par la partie adverse à l'égard de cette demande; qu'il ressort du dossier que la partie adverse n'a pris aucune initiative à la suite de la nouvelle demande d'accès formulée par les requérants après l'arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'Etat le 23 mars 2005; que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle argumente qu'en cas de décision implicite de rejet de la demande de reconsidération formulée par les requérants le 16 novembre 2006, cette décision est censée se référer aux motifs formellement exprimés dans sa décision du 10 octobre 2000 statuant sur la demande initiale des requérants;

qu'en effet, la nouvelle décision implicite de rejet opposée aux requérants ne saurait s'approprier les motifs d'une décision explicite antérieure à la nouvelle demande, étant donné qu'en l'espèce les services de la partie adverse ont affirmé au conseil des requérants, par un courrier du 18 décembre 2006, que l'absence de réponse à la demande de reconsidération n'équivalait pas à un rejet et que la demande était «en cours d'examen à la centrale de Bruxelles»; qu'il s'ensuit que si la partie adverse pouvait légalement s'abstenir de statuer et laisser par l'écoulement du temps se former une décision implicite de rejet, elle devait néanmoins produire un dossier permettant de comprendre les raisons de son abstention voire d'identifier les motifs du refus d'accès au document concerné et le souci de l'autorité d'établir un équilibre entre le principe de l'accès à l'information et les intérêts qui peuvent justifier la confidentialité; que l'acte attaqué n'est dès lors pas fondé sur une motivation interne légalement admissible et que les moyens, en tant qu'ils sont pris de la violation de l'obligation dans le chef de l'administration de motiver ses actes et de l'erreur ou de l'absence de motivation, sont fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de la partie adverse, réputée négative en vertu de l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et rejetant la demande de reconsidération formulée le 16 novembre 2006 par Daniel MALISSE et Bernadette VLIEGHE en vue d'obtenir communication ou consultation de la dénonciation qui se trouve dans le dossier administratif ouvert en leur nom ou au nom des sociétés qui leur sont liées.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS.

M. LEROY.