

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 225.162 du 21 octobre 2013

209.616/XV-2328

En cause : **la commune de Schaerbeek**,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG
et N. FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

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

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 29 juillet 2013 par la commune de Schaerbeek, en ce qu'elle poursuit la suspension de l'exécution de «la décision implicite de rejet par la partie adverse de la demande de communication d'une copie de l'ensemble des documents administratifs justifiant que les attributions de décembre 2012 (date de liquidation 29 janvier 2013) au titre de centimes additionnels communaux au précompte immobilier revenant à la requérante s'élevaient à "- 7.280.608,71 €", soit les documents comportant la preuve des paiements par le ou les contribuable(s) des impôts en cause, du versement de ces sommes à la commune, des renseignements sur le ou les bien(s) concerné(s), à quels exercices fiscaux ce dégrèvement correspondrait, de même que la décision administrative, voire la ou les décision(s) juridictionnelle(s) en vertu de laquelle (desquelles) un dégrèvement de précompte immobilier a été accordé»;

Vu le dossier administratif et la note d'observations déposée par la partie adverse;

Vu le rapport de M. D. DELVAX, auditeur au Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 27 septembre 2013 fixant l'affaire à l'audience du 10 octobre 2013 à 10 heures;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. F. GROBELNY, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. D. DELVAX, auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant que l'article 470*bis* du Code des impôts sur les revenus 1992 dispose que :

«Chapitre III. - Règles particulières de recouvrement.

Art. 470*bis*. L'administration des contributions directes attribue aux provinces, aux communes et aux agglomérations de communes les recettes pour ordre réalisées à leur profit, déduction faite des dégrèvements liquidés pour leur compte au cours du mois de la perception de ces recettes.

Lorsque les dégrèvements liquidés au cours d'un mois à charge d'une province, d'une commune ou d'une agglomération de communes excèdent les recettes qui ont été perçues au cours du même mois par l'administration des contributions directes pour le compte de ce pouvoir, cet excédent constitue pour ladite administration une créance recouvrable dans le chef de la province, de la commune ou de l'agglomération de communes.

La créance précitée est recouvrée par prélèvement d'office sur l'attribution des recettes du mois qui suit celui d'imputation des dégrèvements; ce délai d'un mois est financé par l'administration de la trésorerie.

Avant de procéder au prélèvement d'office précité, l'administration des contributions directes notifie le montant de sa créance à la province, à la commune ou à l'agglomération de communes.

Lorsque le montant des recettes attribuées durant le mois qui suit celui d'imputation des dégrèvements est insuffisant pour couvrir le montant de la créance qui subsiste après application de l'alinéa 3, ce dernier montant est apuré en débitant d'office le compte financier que la province, la commune ou l'agglomération de communes a désigné pour le versement des recettes perçues pour son compte.

L'administration des contributions directes notifie préalablement à la province, à la commune, à l'agglomération de communes ainsi qu'à l'établissement de crédit, le montant de la créance à apurer.
Le Roi détermine les modalités d'application du présent article.»;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Le 24 janvier 2013, l'Administration générale de la perception et du recouvrement adresse à la requérante un courrier l'informant que, en application de l'article 470*bis*, alinéa 4, du CIR 1992, les attributions de décembre 2012 s'élèvent à - 7.280.608,71 € et qu'elle ne percevra donc rien à ce titre.

Par un courrier électronique du 29 janvier, la requérante informe la partie adverse de son souhait d'obtenir plus de précisions sur la justification de ce montant.

Par un courrier électronique du 8 février, l'agent de la partie adverse en charge du dossier de la requérante répond que, pour le mois de décembre, une recette de - 9.841.751,49 € a été enregistrée en matière de précompte immobilier, et qu'après imputation des recettes réalisées en matière d'I.P.P. et de taxe de circulation, on obtient une recette négative de 7.280.608,71 €. Il précise que cette situation résulte du fait que, le 17 octobre 2012, un dégrèvement de précompte immobilier pour les exercices 1994 à 2009, d'un montant de 15.959.182,11 €, dont 12.181.600,87 € pour la requérante, a été accordé à un propriétaire de biens sis sur le territoire de Schaerbeek, étant précisé qu'il ne s'agit pas du dossier Belgacom.

Le 15 février, la commune de Schaerbeek adresse un courrier électronique à l'agent précité en demandant de communiquer l'identité du propriétaire et du (des) bien(s) concerné(s) et de confirmer que la différence négative viendra hypothéquer les prévisions de recettes pour 2013.

Le 21 février, l'agent précité informe un conseiller de l'Association des Villes et Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, auprès de qui la requérante a sollicité des conseils, que le service contentieux de l'Administration générale de la fiscalité a accordé un dégrèvement de 12.181.600,87 € à un contribuable le 17 octobre 2012, que personnellement il ne peut se permettre de révéler l'identité de ce contribuable en vertu de l'article 337 du CIR 1992 et qu'un montant de 4.425.568,89 € sera encore récupéré à charge de la commune le 26 février 2013.

Le 28 février, les conseils de la requérante adressent aux services de la partie adverse ainsi qu'au Ministre des Finances un courrier dans lequel ils exposent que

leur cliente a été informée que les attributions de décembre 2012 s'élèvent à – 7.280.608,71 €, que cette somme correspondrait à des dégrèvements de centimes additionnels communaux au précompte immobilier au profit d'un ou plusieurs contribuable(s) non identifié(s), qu'elle n'a jamais été informée que les montants de 7.280.608,71 € qui auraient été versés par un ou plusieurs contribuable(s) et lui auraient été attribués auraient fait l'objet de contestation de la part de ce ou ces contribuable(s), que leur cliente souhaite connaître les motifs de droit et de fait justifiant ce dégrèvement, l'identité du (des) contribuable(s), les exercices fiscaux concernés et obtenir une copie de tout document justificatif y relatif et spécialement la décision administrative et la ou les décision(s) juridictionnelle(s) en vertu desquelles le dégrèvement a été décidé, ainsi qu'une copie des pièces attestant le paiement des centimes additionnels et de leur attribution à la commune. Ils précisent que cette demande est adressée sur la base de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Ce courrier est également adressé par courrier électronique à l'agent précité.

Le 20 mars, le conseil de la requérante rappelle son courrier du 28 février à l'agent précité.

Le 21 mars, cet agent répond au conseil de la requérante que l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 apporte une exception à l'obligation de transparence si la publication du document porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi et qu'il ne peut donc accéder à la demande, mais que le dégrèvement est bien relatif à des biens sis sur son territoire et a trait à seize exercices fiscaux.

Le jour même, le conseil de la requérante fait part de ses objections quant à cette réponse et demande si elle doit être considérée comme une réponse officielle. L'agent en question demande que cette réponse soit tenue en suspens et indique qu'elle ne doit pas être considérée comme définitive dans l'attente d'un avis de l'autorité supérieure.

Le 16 avril, les conseils de la requérante adressent une demande de reconsidération aux services de la partie adverse et au Ministre des Finances.

Ils y exposent n'avoir reçu aucune réponse ni même accusé de réception à leur demande du 28 février. Ils exposent leur argumentation et ajoutent que des représentants d'une autre commune de la Région bruxelloise ont pu obtenir des informations sur la prévisibilité de ses recettes, et notamment l'identité des contribuables et le montant de leurs impôts.

Une copie de cette demande de reconsidération est adressée à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs qui, le 7 juin, informe les conseils de la requérante qu'elle n'a pas été en mesure de rendre son avis dans le délai imparti.

En application de l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, l'absence de réponse de la partie adverse au terme du délai de quinze jours faisant suite à l'écoulement du délai dans lequel l'avis de la Commission devait être communiqué est réputée constituer une décision de rejet.

C'est cette décision implicite qui constitue l'acte attaqué;

Considérant que la requérante fait valoir, quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable, que les communes ont peu d'informations sur les centimes additionnels au précompte immobilier leur revenant; qu'elle détaille le processus selon lequel elle est informée du résultat des recouvrements et dégrèvements effectués pour son compte; qu'elle précise qu'elle ignore quelle serait l'identité du ou des redevable(s) concerné(s), quel(s) bien(s) serai(en)t concerné(s), à quel(s) exercice(s) fiscaux le ou les dégrèvement(s) correspondrai(en)t, et même s'il(s) aurai(en)t été décidé(s) par le directeur des contributions lui-même ou par une juridiction, de sorte qu'elle est ainsi dans l'ignorance totale des raisons pour lesquelles elle n'aurait pu ainsi percevoir ses propres impôts; que, selon elle, il s'agit d'une atteinte à son droit d'accès aux documents administratifs, consacré par l'article 32 de la Constitution, mais aussi à l'autonomie fiscale communale, consacrée par l'article 170 de la Constitution;

qu'elle ajoute qu'elle ignore si les centimes additionnels au précompte immobilier dégrévés l'ont été parce que le précompte lui-même n'était pas dû ou si c'est pour des motifs propres que ces centimes additionnels communaux ont fait l'objet d'un dégrèvement, et qu'elle n'est donc pas à même d'apprécier si la partie adverse, en la personne de son directeur des contributions, n'aurait pas, le cas échéant, outrepassé ses compétences en se prononçant sur une réclamation ou répondu à un recours relatif aux centimes additionnels communaux au précompte immobilier, alors que seul le collège des bourgmestre et échevins aurait été compétent pour se prononcer sur la réclamation; qu'elle fait état de l'interprétation controversée de l'article 366 du CIR 1992, stipulant que «Le redevable, ainsi que son conjoint sur les biens duquel l'imposition est mise en recouvrement, peut se pourvoir en réclamation, par écrit, contre le montant de l'imposition établie, y compris tous additionnels, accroissements et amendes, auprès du directeur des contributions dans le ressort duquel l'imposition, l'accroissement et l'amende ont été établis.(...)», et indique que la doctrine et la jurisprudence sont divisées sur la question de savoir si c'est bien le

directeur général des contributions qui est compétent pour trancher une réclamation ayant pour seul objet les centimes additionnels au précompte immobilier; qu'elle estime qu'à tout le moins, le principe général de précaution, et l'obligation de prudence qu'implique l'article 1382 du Code civil, commandaient que la partie adverse, tenant compte au surplus des montants considérables en jeu, la tienne informée de ces réclamations et recours éventuels afin de lui permettre d'intervenir volontairement à la cause et de faire valoir sa propre défense sur la légalité de ces impôts communaux contestés;

qu'elle observe que, faute d'avoir pu prendre connaissance des documents administratifs sollicités, elle n'est pas à même d'apprécier si la partie adverse a correctement assuré le suivi des recours ayant abouti aux dégrèvements ou, en d'autres termes, si elle a défendu de manière correcte la légalité des impôts communaux contestés;

qu'elle indique encore n'être pas à même d'apprécier si, vu les motifs justifiant le ou les dégrèvement(s) en cause, elle doit s'attendre à des dégrèvements similaires pour d'autres exercices d'imposition, ce qui affecte la prévisibilité de ses recettes fiscales futures en matière de centimes additionnels au précompte immobilier, d'autant que les montants en jeu paraissent indiquer qu'il s'agit là d'un important contribuable communal;

qu'elle invoque l'arrêt n° 215.120 du 13 septembre 2011, par lequel le Conseil d'État a décidé que l'impossibilité pour un contribuable d'évaluer sa situation fiscale en connaissance de cause, faute d'accès à l'intégralité de son dossier administratif, en particulier afin de juger si l'introduction d'une réclamation contre l'imposition contestée pourrait être utile, constitue un préjudice qui concerne l'essence même de la méconnaissance de la finalité du droit d'accès aux documents administratifs protégé par la Constitution;

qu'elle souligne avoir également sollicité que lui soient communiqués l'ensemble des documents justifiant que les impôts objet des dégrèvements avaient effectivement été versés par les contribuables malgré la demande de dégrèvement; que, vu le refus d'accès à ces documents administratifs, elle se dit incapable de déterminer si c'est à juste titre que le prélèvement a été fait sur ses recettes prévisibles pour janvier 2013, et donc d'évaluer l'opportunité de contester la décision prise par l'administration fiscale à ce sujet, et le cas échéant d'introduire un recours éventuel s'il s'avérait qu'aucun prélèvement ne pouvait être effectué;

Considérant que la partie adverse répond que la prétendue violation d'un droit ne saurait suffire à démontrer l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, et qu'il est de jurisprudence constante que le seul caractère fondé d'un moyen ne permet pas de conclure à la réunion des deux conditions requises par les lois coordonnées pour pouvoir prononcer la suspension de

l'exécution d'un acte; qu'à son sens, l'argumentation de la requérante repose en grande partie sur l'hypothèse erronée selon laquelle elle disposerait d'un droit de regard sur le suivi des réclamations et recours fiscaux en cours et qu'elle pourrait interférer sur ceux-ci, alors que les communes ne disposent d'aucun pouvoir pour intervenir dans les dossiers fiscaux, hormis lorsque le litige porte sur la légalité des additionnels ou sur leur hauteur, telle qu'elle a été fixée par l'autorité compétente; que, selon elle, en tout état de cause, la question de l'accès aux documents ayant trait aux réclamations et recours fiscaux ne se pose pas puisque, comme cela sera développé dans la réfutation du second moyen, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne s'applique pas au directeur des contributions directes statuant sur la réclamation d'un contribuable (Cass., 23 octobre 2000);

qu'elle considère que le risque de préjudice grave difficilement réparable vanté par la requérante repose sur de pures spéculations et sur un procès en incompétence de l'Administration des finances; qu'elle soutient que, sous couvert d'une demande d'accès à des documents administratifs, la commune de Schaerbeek entend exercer un contrôle sur le fonctionnement des services fiscaux de l'administration fédérale, ce que ne permettent pas les mécanismes institutionnels mis en place dans le cadre d'une politique de décentralisation;

qu'elle reconnaît l'existence d'un problème de prévisibilité des recettes fiscales des communes lorsque, comme en l'espèce, un important dégrèvement survient brutalement, mais expose que ce problème devrait pouvoir se résoudre prochainement par une communication aux communes des montants du contentieux fiscal en attente d'une décision directoriale, mais non par un détournement des dispositions de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; qu'elle estime que l'accès *a posteriori* aux documents administratifs relatifs aux dégrèvements litigieux ne serait pas de nature à prévenir ce «risque d'imprévisibilité» qui, par définition, est déjà consommé;

qu'elle fait enfin valoir qu'une éventuelle suspension de l'exécution de l'acte entrepris ne semble nullement à même de prévenir le risque de préjudice invoqué par la requérante, un arrêt de suspension ne pouvant en effet la contraindre à statuer à nouveau sur la demande de reconsidération introduite, seul un arrêt d'annulation pouvant avoir cet effet;

Considérant que la demande de suspension est l'accessoire de la requête en annulation, et qu'en l'absence de disposition législative expresse en sens contraire, l'exécution d'un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation est susceptible de suspension; qu'en cas de suspension de l'exécution de la décision de refus critiquée, le requérant qui introduirait une nouvelle demande ne pourrait se voir opposer un refus qui méconnaîtrait les motifs soutenant le dispositif de l'arrêt de suspension; qu'en outre, la partie adverse doit, à la suite d'un arrêt de

suspension, décider si elle demandera ou non la poursuite de la procédure; qu'il n'est pas exclu qu'à cette occasion elle revoie sa position, ni qu'elle s'abstienne de demander la poursuite de la procédure; qu'il y a dès lors lieu d'admettre que la requérante tirerait un profit de la suspension de l'acte attaqué, quand bien même il n'en découlerait pas automatiquement qu'elle a le droit d'accéder aux documents demandés;

Considérant que le risque allégué par la requérante touche à sa capacité de prévoir le montant de ses recettes pour établir des prévisions budgétaires sérieuses, ainsi qu'à sa faculté d'agir en justice afin de défendre ses intérêts pécuniaires; que le refus d'accès aux documents administratifs qui lui est opposé par la partie adverse l'empêche de prendre quelque initiative que ce soit à cet égard dans des délais utiles et touche ainsi à la raison d'être du droit d'accès à ces documents; qu'indépendamment de controverses relatives à la compétence en matière de contestation des centimes additionnels au précompte immobilier, ou à la recevabilité d'une intervention de la commune devant la juridiction compétente, il suffit de constater que l'acte attaqué empêche la commune requérante de faire valoir quelque position que ce soit devant aucune juridiction, puisqu'elle ignore tout des circonstances qui amènent la partie adverse à lui imputer un dégrèvement de plus de douze millions d'euros; que l'atteinte ainsi portée au droit de se défendre en justice, conjuguée à l'importance de la créance fiscale en cause, confère à ce préjudice un caractère grave et difficilement réparable, suffisant à l'appui d'une demande de suspension;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 32 de la Constitution, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, du défaut de motivation, de la violation du principe de bonne administration et d'administration raisonnable que constitue le principe de précaution, et de l'excès de pouvoir; qu'elle indique qu'il n'apparaît pas que la partie adverse a examiné sa demande de communication de documents administratifs; qu'elle fait valoir que toute décision de refus de communication de documents administratifs, même implicite, doit se justifier au vu d'un dossier permettant de comprendre les raisons de l'abstention, voire d'identifier les motifs du refus d'accès aux documents concernés, 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 une confidentialité; que selon elle, à défaut d'un tel dossier administratif, la décision implicite de rejet repose nécessairement sur des motifs inexacts, non pertinents et non admissibles;

Considérant que la partie adverse répond qu'elle s'interroge sur l'applicabilité de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration entre autorités administratives, dès lors que c'est la relation entre le citoyen et l'administration qui en est l'objet et la motivation, comme en attestent les travaux préparatoires de la loi (Doc. parl., Chambre, session 1992-1993, projet n° 1112/1); qu'en outre, elle relève comme la requérante qu'«une décision implicite de rejet, si elle n'est pas formellement motivée, doit, comme tout acte administratif, reposer sur des motifs susceptibles de l[à] justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel, les motifs devant être exacts, pertinents et admissibles, et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier administratif» et estime qu'en l'occurrence, il résulte à l'évidence des échanges de mails que la décision de refus est fondée sur l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et sur l'article 337 CIR 92; que, selon elle, la requérante ne pouvait se méprendre à ce sujet comme en témoigne son second moyen;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation de l'article 32 de la Constitution, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, spécialement son article 6, de l'erreur et du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir; qu'elle indique qu'il semblerait que le refus de communication des documents administratifs demandés par la requérante soit motivé par l'obligation de secret professionnel auquel serait tenu le fonctionnaire traitant, voire l'obligation de secret qui couvrirait le ou les dossier(s) fiscaux du ou des contribuable(s) concerné(s) par le dégrèvement; que selon elle, le secret professionnel auquel est tenu un agent ne saurait être opposé à une demande de communication de documents administratifs, la demande ne lui ayant pas été adressée à titre personnel, mais ayant bien été adressée à l'autorité administrative qui détient ces documents administratifs; qu'elle estime au surplus que ces documents administratifs concernent des impôts communaux revenant à la requérante et ne sauraient donc être soustraits à sa consultation au motif qu'une obligation de secret s'y opposerait, et qu'il s'agit en effet du dossier fiscal de la requérante elle-même; qu'elle rappelle que le Tribunal de première instance de Bruxelles a jugé, par un jugement du 15 janvier 2010, qu'un fonctionnaire de l'Administration fiscale ne peut invoquer son secret professionnel contre un demandeur qui sollicite l'accès à son propre dossier fiscal, le secret professionnel imposé ayant pour objet d'empêcher un fonctionnaire de divulguer à des tiers les données relatives à la situation fiscale des contribuables, mais ne s'appliquant pas à l'égard du contribuable lui-même lorsqu'il s'agit des pièces de son propre dossier fiscal; qu'elle se réfère à l'arrêt n° 215.120 du 13 septembre 2011, par lequel le Conseil d'État a jugé qu'«une obligation de secret ne peut être invoquée systématiquement à l'appui de tout refus de communication d'un dossier fiscal sous

peine de 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 l'article 32 de la Constitution. Il s'ensuit que chaque chef de refus par l'autorité administrative doit faire l'objet d'une motivation *in concreto*; qu'elle invoque également l'arrêt n° 126.678 du 19 décembre 2003, qui décide que la décision qui refuse à une société requérante l'accès au dossier fiscal d'une autre société dont elle est déclarée débiteur solidaire viole l'article 32 de la Constitution et l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 lorsque ce seul dossier de recouvrement ne peut éclairer la requérante quant à la légalité des éléments retenus pour établir la dette; que, de même, elle estime qu'elle doit pouvoir obtenir toute information sur les dégrèvements des centimes additionnels communaux qui la concernent, c'est-à-dire ses propres impôts, et précise qu'elle avait également demandé que lui soit communiqué l'ensemble des documents justifiant que les impôts objet des dégrèvements avaient été effectivement versés par les contribuables, alors qu'il s'agissait d'impôts contestés et que l'on pouvait donc douter qu'ils avaient effectivement été payés;

Considérant que la partie adverse répond en citant l'article 337, alinéas 1^{er} et 2, du Code des impôts sur les revenus 1992, qui dispose que «celui qui intervient, à quelque titre que ce soit, dans l'application des lois fiscales ou qui a accès dans les bureaux de l'administration des contributions directes, est tenu de garder, en dehors de l'exercice de ses fonctions, le secret le plus absolu au sujet de tout ce dont il a eu connaissance par suite de l'exécution de sa mission. Les fonctionnaires de l'administration des contributions directes et de l'administration du cadastre restent dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'ils communiquent aux autres services administratifs de l'État, y compris les parquets et les greffes des cours et de toutes les juridictions, aux Communautés, aux Régions et aux établissements ou organismes publics visés à l'article 329, les renseignements qui sont nécessaires à ces services, établissements ou organismes pour assurer l'exécution des dispositions légales ou réglementaires dont ils sont chargés»; que, selon elle, les provinces et les communes n'étant pas expressément mentionnées dans cette énumération, les fonctionnaires ne peuvent fournir les renseignements demandés;

qu'elle relève que l'obligation de publicité et d'information à propos de documents administratifs n'est pas absolue et que l'autorité doit notamment, en vertu de l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994, opposer un refus «si la publication du document administratif porte atteinte [...] à une obligation de secret instaurée par la loi»; qu'elle estime que l'interprétation de la requérante aboutit à vider de sa substance le texte de l'article 337 CIR 92, et qu'à suivre cette thèse, il serait fort aisé de contourner le texte de la loi en s'adressant à l'autorité administrative plutôt qu'à un agent à titre personnel;

qu'elle soutient que le fait que les communes bénéficient du produit de l'impôt par le biais des additionnels communaux ne leur confère pas la qualité d'agent taxateur et ne les autorise dès lors pas à connaître l'identité et les revenus des redevables concernés par un dégrèvement ou le motif du dégrèvement intervenu; qu'elle expose que celui-ci n'est d'ailleurs connu que des seuls services concernés par l'établissement de l'impôt, par le contentieux administratif ou judiciaire y relatif ou, lorsqu'il s'agit d'une contestation relative à un revenu cadastral, par les services du cadastre en charge de l'attribution du revenu cadastral; qu'à son estime, le taux des additionnels communaux, déterminé et voté chaque année par les conseils communaux ne s'applique pas aux revenus imposables eux-mêmes, mais bien à l'impôt des personnes physiques dû sur ces revenus, au précompte immobilier appliqué au revenu cadastral soumis ou à la taxe de circulation; que, si elle admet que l'additionnel communal peut avoir valeur de taxe communale, elle considère que cela ne permet toutefois pas à la commune de se faire produire les dossiers individuels ou personnels des assujettis à cet impôt dans la mesure où le pouvoir d'imposition et de perception a été délégué à l'État fédéral;

qu'elle invoque un arrêt du 10 juin 1994, par lequel la Cour de cassation a décidé que «la mission confiée par la loi [à l'administration des contributions directes relativement à l'établissement et la perception des centimes additionnels au précompte immobilier et aux taxes additionnelles établis par les communes] est [une mission légale] étrangère à la réglementation relative au mandat contenue dans les articles 1984 à 2000 du Code civil», et précise que la loi a instauré un contrôle de la politique communale par le pouvoir central et non le contraire; que, selon elle, contraindre l'État à se justifier sur la manière suivant laquelle l'impôt a été établi et les additionnels à cet impôt transférés aux communes reviendrait à renverser le jeu des mécanismes de contrôle mis en place dans le cadre d'une politique de décentralisation; qu'elle reproche à la requérante de chercher, en se comparant à un contribuable voulant avoir accès à son dossier fiscal, à intervenir dans un dossier fiscal, ce qui lui est impossible *de lege lata*;

qu'elle soutient que, ce faisant, la requérante a détourné les règles mises en place par la loi sur la publicité de l'administration de leur finalité, de sorte que l'accès aux documents aurait pu lui être refusé, non seulement sur le pied de l'article 6, § 2, 2°, de la loi mais également sur le fondement de l'article 6, § 3, 3°;

qu'elle se réfère également à ce que la Cour de cassation a dit notamment pour droit dans un arrêt du 23 octobre 2000 et qu'elle traduit comme suit :

« qu'il résulte de l'article 1^{er} de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration que cette loi n'est applicable qu'aux autorités administratives visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Attendu que selon l'article 377 du Code des impôts sur les revenus 1992, applicable en l'espèce, les décisions des directeurs des contributions et des fonctionnaires délégués prises en vertu des articles 366, 367 et 376 peuvent

être l'objet d'un recours devant la cour d'appel (actuellement le tribunal de première instance) ;

Attendu que le directeur des contributions statuant sur la réclamation du contribuable en vertu des articles précités n'est pas une autorité administrative visée par la loi du 11 avril 1994, sa décision n'étant pas susceptible d'un recours devant le Conseil d'État mais devant la cour d'appel;

[...]

Attendu qu'en énonçant que "les articles 4 et 5 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne sont pas applicables au contentieux en matière fiscale [...]", l'arrêt justifie légalement sa décision» et en déduit que, à tout le moins, les informations réclamées ayant trait au litige fiscal à l'origine de la demande de la requérante ne tombent pas sous le coup de la loi relative à la publicité de l'administration et ne sauraient dès lors être délivrées;

qu'enfin, en ce que la demande d'accès porte sur «l'ensemble des documents justifiant que les impôts objet des dégrèvements avaient été effectivement versés par les contribuables alors qu'il s'agissait d'impôts contestés et que l'on pouvait donc douter qu'ils avaient été effectivement payés», elle y voit une marque de défiance fort peu élégante à l'égard de l'administration, dont elle rappelle qu'elle est contrôlée par la Cour des comptes, et de ses fonctionnaires;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que le droit reconnu par l'article 32 de la Constitution appartient à «chacun»; que ni le constituant ni le législateur n'en ont excepté expressément les personnes de droit public, et que les documents administratifs sont en règle générale rendus accessibles à tous, tant aux personnes morales avec ou sans but lucratif qu'aux personnes physiques; que, *prima facie*, rien ne justifie que seules les personnes de droit public ne puissent en bénéficier; que ces dernières ne peuvent toutefois user du droit d'accès aux documents administratifs que dans la mesure compatible avec l'organisation des institutions, et notamment en relation avec leurs compétences; qu'en l'espèce, la commune requérante agit en relation avec sa compétence pour lever des centimes additionnels à la taxe concernée, et en qualité de créancier d'une partie des sommes dues à ce titre; qu'aux termes de l'article 470*bis* précité du CIR 1992, les dégrèvements sont liquidés «pour le compte» et «à la charge» de la commune; que la requérante pouvait invoquer les dispositions de la loi du 11 avril 1994 pour solliciter, dans les limites prévues par cette loi, l'accès aux documents concernés;

Considérant que la publicité passive des documents administratifs, organisée par la loi du 11 avril 1994, s'applique aux documents des autorités administratives fédérales visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que la partie adverse est une telle autorité, même si les recours contre certaines décisions que ses organes adoptent en son nom relèvent de la compétence des juridictions judiciaires; que la loi du 11 avril 1994 ne limite du reste pas son

champ d'application aux décisions adoptées en qualité d'autorité administrative, mais vise tous les documents administratifs, définis par l'article 1^{er}, alinéa 2, 2°, comme «toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose»;

Considérant que l'organisation du procédé par lequel l'administration fédérale est chargée de la perception et du recouvrement des centimes additionnels pour compte des communes n'implique pas que ces dernières ne puissent réclamer aucune information ou obtenir aucune explication quant à la manière dont cette mission légale, certes étrangère à un mandat de droit civil, est remplie; que la demande ne peut être considérée comme manifestement abusive;

Considérant que la réponse donnée à la demande de consultation par le courrier électronique du 21 mars 2013 émane d'un agent qui n'est pas l'autorité compétente pour statuer sur une telle demande; qu'en outre, cet agent a expressément indiqué que sa réponse n'était pas officielle et devait être tenue en suspens dans l'attente d'un «avis» de l'autorité compétente; que le dossier administratif ne permet donc pas de constater que la demande a été examinée par l'autorité compétente ni de dégager les motifs pour lesquels elle a été rejetée; qu'il en va d'autant plus ainsi que le motif invoqué par l'agent dans cette réponse officieuse rédigée à titre personnel, soit le secret imposé par l'article 337 du CIR 1992, énonce l'obligation de secret professionnel incombant aux agents du SPF Finances lorsqu'ils agissent hors l'exercice de leurs fonctions; que l'autorité compétente n'a pas examiné si indépendamment des obligations de chacun de ses agents, la loi imposait un tel secret à l'administration elle-même à l'égard de toute personne, fût-elle directement intéressée à la dette d'impôt, comme l'est, en l'espèce, la commune créancière de centimes additionnels à l'impôt en cause; qu'elle n'a pas non plus décidé si d'autres exceptions à la règle de la publicité des documents administratifs, notamment la protection de la vie privée, devaient ou pouvaient être invoquées pour refuser la communication de tout ou partie des documents demandés; que les moyens sont sérieux;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif sont réunies,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de la décision implicite de l'État belge rejetant la demande de communication d'une copie de l'ensemble des documents administratifs justifiant que les attributions de décembre 2012 (date de liquidation 29 janvier 2013) au titre de centimes additionnels communaux au précompte immobilier revenant à la requérante s'élevaient à «- 7.280.608,71 €».

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le vingt-et-un octobre deux mille treize par :

Mme D. DÉOM,	président de chambre f.f.,
M. Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président f.f.,
---------------------	--------------------

Fr. QUINTIN

D. DÉOM