

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 225.438 du 12 novembre 2013

A. 206.078/XV-2025

En cause : **la s.a. Garlon,**
ayant élu domicile chez
Me Chr. LENOIR, avocat,
rue Phocas Lejeune 8
5032 Isnes,

contre :

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

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête unique, introduite le 21 août 2012 par la s.a. Garlon, en ce qu'elle tend à l'annulation de «la décision du 21 juin 2012, confirmée et/ou complétée par une décision du 12 juillet 2012, toutes deux prises par l'administration générale de la fiscalité, et [lui] refusant l'accès au dossier administratif relatif à la procédure amiable initiée par la [requérante], telle que prévue par l'article 25 de la Convention préventive de double imposition conclue entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg»;

Vu le dossier administratif;

Vu l'arrêt n° 221.128 du 22 octobre 2012 rejetant la suspension de l'exécution de la décision attaquée;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport à la partie adverse;

Vu la demande de M. D. DELVAX, auditeur, de mettre en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinquies} du règlement général de procédure;

Vu la lettre notifiée à la partie adverse le 13 septembre 2013, l'avisant que la chambre va statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande à être entendue;

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

Considérant que, le 3 juillet 2013, la partie adverse a reçu le rapport de l'auditeur dans lequel l'annulation est proposée; que ce rapport contient les passages suivants:

« [...]

II. EXPOSÉ DES FAITS

1. La requérante, ayant son siège en Belgique, a, au cours des années 2004 et 2005, fait appel à la société anonyme Loutiag, ayant son siège au Luxembourg, pour la sous-traitance de certains services et a déduit, au titre de charges professionnelles, les sommes payées à cette société.

La partie adverse a refusé de reconnaître ce montant à titre de charges professionnelles tandis que la société anonyme Loutiag a été imposée au titre de revenus sur ce montant par le Luxembourg.

2. Le 18 décembre 2008, la requérante introduit un recours devant le Tribunal de première instance d'Arlon contre l'imposition mise à sa charge par la partie adverse pour l'exercice 2005.

3. Les 29 décembre 2009 et 7 janvier 2010, le conseil de la requérante demande aux services de la partie adverse qu'il soit fait application de la Convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées en vue de mettre fin à la double imposition précitée pour les exercices 2005 et 2006.

4. Le 5 avril 2010, le conseil de la requérante adresse aux services de la partie adverse un courrier dans lequel il indique qu'un enrôlement identique a été appliqué à sa cliente pour les exercices 2007 et 2008 et demande qu'il soit fait application soit de la Convention préventive de double imposition du 17 septembre 1970 conclue entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, soit de la Convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées du 23 juillet 1990, en vue de trouver une solution à cette double imposition.

5. Par courrier du 2 septembre 2010, un Directeur, agissant pour l'Administrateur général de la fiscalité, répondant au courrier du 5 avril 2010, informe le conseil de la requérante qu'il ne peut être fait application de la convention du 23 juillet 1990, mais qu'une procédure amiable de concertation va être engagée avec les autorités grand-ducales en application de l'article 25 de la convention du 17 septembre 1970 pour les exercices d'imposition 2005, 2006, 2007 et 2008.

6. Le 12 avril 2011, le conseil de la requérante s'enquiert de l'état d'avancement de la procédure de concertation.

7. Le 22 avril 2011, un Directeur, agissant pour l'Administrateur général de la fiscalité, répondant au courrier du 12 avril 2011, informe le conseil de la requérante que la procédure est toujours en cours.

8. Par courrier électronique du 5 septembre 2011, le conseil de la requérante s'enquiert de l'état d'avancement de la procédure de concertation, la partie adverse lui répondant, par courrier électronique du 6 septembre, qu'elle est toujours en cours.

9. Le 10 avril 2012, le conseil de la requérante interroge les services de la partie adverse pour connaître l'état d'avancement de la procédure amiable et demande à accéder au dossier administratif de sa cliente en application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

10. Le 29 mai 2012, le conseil de la requérante, constatant que le silence de la partie adverse équivaut au refus de faire droit à la demande d'accès en vertu de l'article 6, § 5, de la loi du 11 avril 1994 précitée, adresse une demande de reconsidération aux services de la partie adverse ainsi qu'une demande d'avis à la Commission d'accès aux documents administratifs.

11. Le 11 juin 2012, la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs rend l'avis suivant :

" [...]

3. Bien fondé

L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration partent du principe de la publicité de tous les documents administratifs. Un document administratif est, selon l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994, toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose. L'accès au dossier administratif ne peut être refusé que si un ou plusieurs motifs d'exception cités à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 sont invoqués et il y a lieu de les motiver de manière concrète et pertinente. Dans la mesure où ce n'est pas le cas, le SPF Finances est tenu de donner accès au dossier.

La Commission souhaite par ailleurs rappeler le principe de la publicité partielle. Même lorsqu'un motif d'exception est invoqué, l'accès ne peut être refusé qu'aux informations qui tombent sous le motif d'exception et toutes les autres informations doivent être rendues publiques. "

12. Par courrier du 13 juin 2012, réceptionné semble-t-il le 25 juin 2012, la Commission précitée informe les services de la partie adverse de la demande d'avis dont elle a été saisie par la requérante, du fait que l'autorité ne peut s'écarter de son avis que moyennant une motivation et que la décision relative à la demande de reconsidération doit être portée à sa connaissance.

13. Le 21 juin 2012, un Directeur, agissant pour l'Administrateur général de la fiscalité, adresse le courrier suivant au conseil du requérant, en réponse aux courriers des 10 avril et 29 mai 2012 :

" [...]

En ce qui concerne la concertation avec les Autorités fiscales luxembourgeoises, je puis vous dire qu'elle est toujours en cours et, comme déjà indiqué dans de précédents courriers, je ne manquerai pas de vous informer de l'issue de cette démarche.

Quant à la consultation du dossier administratif de la société Garlon SA, c'est auprès de la Direction d'Arlon que vous devez adresser votre demande, mes services ne sont en charge que du volet 'Procédure amiable' et travaillent sur base de copies de documents issus de ce dossier.

" [...]

Il s'agit de l'acte attaqué.

14. le 2 juillet 2012, les services de la partie adverse adresse à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs un courrier, auquel est jointe une copie du courrier adressé à la requérante en réponse à sa demande.

Dans le courrier à la Commission, le signataire du courrier indique ne pas avoir voulu se soustraire à ses obligations, mais avoir oublié que la demande de la requérante était assortie d'un délai pour y répondre en vertu de la loi du 11 avril 1994; que, dans le cadre d'une autre demande formulée par le conseil de la requérante, il lui avait déjà été répondu qu'il n'était pas possible de communiquer une copie des courriers échangés entre les États belge et luxembourgeois, parce qu'une telle communication pourrait hypothéquer les relations internationales fédérales de la Belgique, motif de refus prévu par l'article 6, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 11 avril 1994; et qu'il ne s'agit que d'un refus partiel, ne concernant que les courriers échangés entre États, le courrier du 21 juin 2012 indiquant que l'accès au dossier administratif est possible à la Direction régionale d'Arlon, et que la demande aurait dû être adressée à ses supérieurs hiérarchiques.

15. Le 5 juillet 2012, le conseil de la requérante, faisant suite au courrier du 21 juin, signale à la partie adverse que ce sont précisément les documents relatifs à la procédure amiable qu'il souhaite consulter et qu'il l'invite donc à reconsidérer sa position et à lui donner accès au dossier de sa cliente.

16. Le 12 juillet 2012, un Directeur, agissant pour l'Administrateur général de la fiscalité, adresse le courrier suivant au conseil du requérant, en réponse au courrier du 5 juillet 2012 :

" [...]

Je vous informe qu'il a été fait part à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs des éléments motivant notre refus partiel de consultation du dossier Garlon SA.

A ce jour, aucune décision de la part de cette Commission ne m'a été communiquée.

Dès lors qu'aucun fait nouveau n'est intervenu, je me dois de maintenir ma position.

" [...]"

17. Le 19 décembre 2012, le Tribunal de première instance d'Arlon déclare non fondée la demande d'annulation ou de dégrèvement introduite par la requérante contre la partie adverse pour l'exercice d'imposition 2005.

III. RECEVABILITÉ DU RECOURS

1. Requête unique

La requérante indique que la loi du 11 avril 1994 organise un recours devant le Conseil d'État; et que l'acte attaqué a été adopté le 21 juin 2012, de sorte qu'elle n'a pu en prendre connaissance au plus tôt que le lendemain et que le délai de recours n'a pris cours que le 23 juin.

2. Mémoire en réponse

La partie adverse répond que le courrier du 21 juin 2012, premièrement, accuse réception des courriers des 10 avril et 29 mai 2012, deuxièmement, répond que la procédure de concertation avec les autorités luxembourgeoises est toujours en cours et, troisièmement, répond que le dossier administratif se trouve à Arlon; qu'il ne s'agit donc pas d'une décision de refus; que la requérante l'a admis puisqu'elle a, dans son courrier du 5 juillet 2012, circonscrit sa demande aux seuls documents relatifs à la procédure amiable et invité la partie adverse à reconsidérer sa position; que le recours n'est donc pas recevable en ce qu'il vise la décision du 21 juin 2012; que la décision du 12 juillet 2012 n'est pas davantage un acte attaqué; et que la seule décision attaqué est la décision implicite de rejet censée être intervenue 15 jours après la communication de l'avis de la Commission, à savoir le 10 juillet 2012.

3. Mémoire en réplique

La requérante réplique que la partie adverse a répondu de manière confuse aux demandes de consultation; qu'aucune réponse n'a été donnée lors de la première demande; que la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs a rendu un avis le 11 juin 2012; que la loi prévoit que

la partie adverse devait se prononcer dans les 15 jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être communiqué ; que c'est dans ce contexte que la décision du 21 juin 2012 mentionne expressément les courriers des 10 avril et 29 mai 2012, qui font formellement état d'une demande de communication restée sans réponse et de l'application de la loi du 11 avril 1994; que, dès lors qu'il s'inscrit en réponse à ces courriers et qu'il est postérieur à l'avis de la Commission, le courrier du 21 juin 2012 constitue bien la décision de refus; que ce courrier du 21 juin 2012 indique clairement "quant à la consultation du dossier administratif de la société Garlon S.A.", prétextant travailler sur une copie et renvoyant vers une autre direction; que l'argument de la partie adverse selon lequel la décision du 12 juillet, qui mentionne pourtant clairement un "refus partiel, (...) aucune décision de la part de cette Commission ne m'a été communiquée" serait donc hors délai et ne constituerait pas la décision de refus est contradictoire et confuse; qu'il ne peut être reproché à la requérante de ne pas avoir attaqué une prétendue décision implicite, dont elle ignorait l'échéance dans la mesure où la date de notification ne lui était même pas connue; que la décision du 12 juillet 2012 mentionne, au contraire, que l'administration "maint[ien] sa position", ce qui sous-entend qu'elle s'est prononcée; et qu'il est navrant de constater que la partie adverse invoque tant ses carences (absence de décision claire et précise) que son comportement dolosif (avoir affirmé le 12 juillet 2012 qu'aucune décision de la Commission ne lui avait été communiquée et soutenir le contraire dans le cadre de la présente procédure) pour justifier l'irrecevabilité du recours.

4. Discussion

1. La recevabilité *ratione temporis* du recours n'est pas contestable.

2. Saisie d'une demande d'accès à des documents administratifs, il appartenait à la partie adverse de prendre position sur celle-ci. Le fait que les services de la partie adverse soient répartis entre plusieurs sièges et que la demande ait, le cas échéant, été adressée à un destinataire non idoine par la requérante est à cet égard dénué de toute pertinence.

Il ressort des termes mêmes du courrier du 21 juin 2012 que celui-ci ne prend pas position sur la demande de reconsidération introduite par la requérante.

Le courrier du 12 juillet, par contre, prend position et refuse de faire droit à la demande de reconsidération introduite par la requérante et constitue un acte attaquant.

IV. EXAMEN DU DEUXIÈME MOYEN D'ANNULATION

1. Requête unique

La requérante prend un moyen, le deuxième, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 6, § 5, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Elle indique que la partie adverse a refusé de faire droit à sa demande d'accès à son dossier fiscal, en s'écartant de l'avis rendu par la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, sans motiver son refus, sinon en indiquant, dans un premier temps, ne pas être en possession des documents demandés et, dans un second, "maintenir sa position" dès lors qu'"aucune décision de la part de cette commission ne [lui] a été communiquée" suite à la communication "des éléments motivant [son] refus partiel de consultation du dossier"; que tant la loi du 29 juillet 1991 que l'article 6, § 5, de la loi du 11 avril 1994 imposent que les décisions de refus d'accès soient motivées; et qu'en l'absence de motif, il y a lieu d'appliquer la jurisprudence relative aux décisions implicites de rejet.

2. Mémoire en réponse

La partie adverse répond que la jurisprudence citée par la requérante précise que les décisions implicites ne doivent pas faire l'objet d'une

motivation formelle ; et que l'article 6, § 5, de la loi du 11 avril 1994 vise la décision initiale et non la décision prise sur reconsidération.

3. Mémoire en réplique

La requérante réplique que, même en considérant que la loi du 29 juillet 1991 ne s'applique pas aux décisions implicites, la partie adverse devait lui permettre d'accéder aux motifs de refus; et que l'obligation mentionnée à l'article 6 s'applique à toute décision rendue sur une demande d'accès aux documents administratifs.

4. Discussion

Aucun motif exposé dans le courrier du 12 juillet 2012 ne permet de comprendre avec un minimum de précision la raison pour laquelle la partie adverse a refusé de faire droit à la demande de la requérante.

Le moyen est donc fondé.

V. CONCLUSIONS

1. Il y a lieu d'annuler la décision contenue dans le courrier adressé le 12 juillet 2012 à la S.A. Garlon.

2. En conséquence, le rapport sera d'abord notifié à la partie adverse, puis à la requérante.»;

Considérant que l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose, en son § 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un tel rapport;

Considérant que la partie adverse n'a pas réagi dans le délai imparti; qu'elle n'a pas demandé à être entendue; que l'examen du dossier n'a pas fait apparaître d'éléments de nature à contredire la conclusion de l'auditeur; qu'il y a lieu de la suivre et d'annuler l'acte attaqué,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée «la décision du 21 juin 2012, confirmée et/ou complétée par une décision du 12 juillet 2012, toutes deux prises par l'administration générale de la fiscalité, et [lui] refusant l'accès au dossier administratif relatif à la procédure amiable initiée par la [requérante], telle que prévue par l'article 25 de la Convention préventive de double imposition conclue entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg».

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le douze novembre deux mille treize par:

Mme D. DÉOM,	président de chambre f.f.,
Mme N. ROBA,	greffier.

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

N. ROBA

D. DÉOM