

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 231.194 du 12 mai 2015

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 CONSEIL D'ÉTAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 29 juillet 2013 par la commune de Schaerbeek, en ce qu'elle tend à l'annulation 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 l'arrêt n° 225.162 du 21 octobre 2013 suspendant l'exécution de la décision attaquée et réservant les dépens;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie adverse le 26 novembre 2013;

Vu le dossier administratif;

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 aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 2 février 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 février 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

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

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. AMELYNCK, premier 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 les éléments utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 225.162 du 21 octobre 2013, précité;

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 précitée, 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[a] 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 courriels que la décision de refus est fondée sur l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 et sur l'article 337 du Code des impôts sur les revenus 1992 (C.I.R. 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, spécialement son article 6, de l'erreur et du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'elle indique qu'il semblerait que le refus de communication des documents administratifs qu'elle a demandés soit motivé par l'obligation de secret professionnel auquel serait tenu le fonctionnaire traitant, voire l'obligation de secret qui couvrirait le dossier fiscal du contribuable concerné 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 ayant été adressée à l'autorité administrative qui détient les documents administratifs et non à l'agent à titre personnel; qu'elle estime au surplus que ces documents administratifs concernent des impôts communaux qui lui reviennent et qui 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 de son dossier fiscal; 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 qui font l'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<sup>er</sup> et 2, du C.I.R. 92, 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<sup>o</sup>, 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 du C.I.R. 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 expose que le droit au respect de la vie privée est consacré par l'article 22 de la Constitution, que les pouvoirs d'investigation du fisc, qui constituent une exception à ce droit constitutionnel, sont légalement encadrés et qu'en particulier les agents du fisc sont assermentés et tenus au secret professionnel, que le droit à la protection de la vie privée s'oppose à ce que des informations confidentielles relatives à la situation fiscale des contribuables soient délivrées à la requérante qui ne dispose pas des prérogatives du fisc et que l'article 337 du C.I.R. 92 ne mentionne pas les provinces et les communes parmi les services envers lesquels les fonctionnaires de l'administration des contributions directes et de l'administration du cadastre peuvent communiquer des informations sans violer l'article 22 de la Constitution; qu'elle souligne que l'obligation de publicité et d'information à propos de documents administratifs n'est pas absolue et que l'article 6 de la loi relative à la publicité de l'administration énumère un certain nombre de cas dans lesquels l'autorité administrative peut ou doit rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous la forme de copie d'un document administratif; 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 de leur finalité les règles mises en place par la loi sur la publicité de l'administration, 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 fait valoir par ailleurs que les autorités administratives dont les décisions sont susceptibles de recours judiciaires, comme c'est le cas en l'espèce, ne sont pas visées par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et qu'elles ne peuvent donc être considérées comme des autorités administratives au sens de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; qu'elle se réfère à cet égard 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:

« Attendu qu'il résulte de l'article 1<sup>er</sup> 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 [actuellement le tribunal de première instance];

[...]

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»;

qu'elle 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

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 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 C.I.R. 92, 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<sup>er</sup>, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, 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 C.I.R. 92, énonce l'obligation de secret professionnel incombant aux agents du S.P.F. Finances lorsqu'ils agissent hors de 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;

Considérant que les moyens sont fondés,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée 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 commune de Schaerbeek s'élevaient à «- 7.280.608,71 €».

### **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<sup>e</sup> chambre, le  
douze mai deux mille quinze par :

|     |                 |                       |
|-----|-----------------|-----------------------|
| M.  | M. LEROY,       | président de chambre, |
| M.  | I. KOVALOVSKY,  | conseiller d'État,    |
| Mme | P. VANDERNACHT, | conseiller d'État,    |
| M.  | Fr. QUINTIN,    | greffier assumé.      |

|                     |               |
|---------------------|---------------|
| Le Greffier assumé, | Le Président, |
|---------------------|---------------|

Fr. QUINTIN

M. LEROY