CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 62.548 du 14 octobre 1996

A.64.356/VI-12.678

En cause : **SIMENON** Christian,
Quai G. Kurth 21
4020 Liège,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 juillet 1995 par Christian SIMENON qui demande l'annulation de la décision implicite de la partie adverse de rejeter la demande de reconsidération introduite en application de l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. FORTPIED, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 20 mars 1996 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 6 septembre 1996, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 2 octobre 1996;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant et M. GROBELNY, secrétaire d'administration, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis non conforme, M. FORTPIED, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

La succession de M^me^ Joséphine TROISFONTAINES, décédée le 2 décembre 1993, a été dévolue pour moitié en pleine propriété à M. Daniel WALRAVENS et pour l'autre moitié à M^me^ Jeanne TROISFONTAINES, sous réserve du legs particulier à M. Christian SIMENON, le requérant, d'un immeuble sis à Liège, Quai Godefroid Kurth, 21.

Trois déclarations de succession distinctes ont été déposées, déclarations dans lesquelles l'immeuble légué a fait l'objet d'estimations fort différentes.

Estimant que la valeur attribuée à l'immeuble par l'administration est excessive, le requérant a refusé d'acquitter les droits de succession à lui réclamés.

Le 7 décembre 1994, M. LEJEUNE, expert fiscal représentant le requérant, informe le receveur du sixième bureau de l'enregistrement de Liège qu'il souhaite prendre connaissance du dossier conformément à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Il lui a été répondu le 9 janvier 1995 que, dûment muni d'une procuration réglementaire, il pourrait recevoir une copie de la déclaration déposée par l'héritier légal, mais pas des documents internes et des documents confidentiels émanant de tiers et couverts par le secret professionnel.

Jugeant rencontrer des difficultés pour obtenir la communication des documents administratifs, le requérant introduit le lendemain, 10 janvier 1995, la demande de reconsidération prévue par l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 précitée et il demande le même jour l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs, créée par le même article 8.

Cette Commission a donné son avis le 20 février 1995, selon lequel le requérant doit d'une part obtenir un extrait de la décision ministérielle du 24 janvier 1995 en éliminant ce qui a trait aux tiers et d'autre part la déclaration déposée par l'héritier légal et le dossier administratif à l'exclusion des documents internes et confidentiels dans la mesure où ils émanent de tiers ou sont couverts par le secret professionnel.

Le 23 mars 1995, M. BURNONVILLE, auditeur général à l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines, a porté à la connaissance de M. LEJEUNE, au nom du Ministre des Finances, l'avis donné par la Commission.

Le 3 avril 1995, M. LEJEUNE demande à M. BURNONVILLE de lui faire parvenir une copie du dossier administratif.

Le requérant estime qu'à ce jour il n'a pas obtenu satisfaction;

Considérant qu'il y lieu de rejeter des débats le document adressé par le requérant au Conseil d'Etat le 23 juillet 1996, celui-ci n'étant pas prévu par le règlement de procédure;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse relève que le requérant n'a pas introduit de demande de poursuite de la procédure après avoir reçu le rapport de l'auditeur concluant au rejet du recours, et que le dernier mémoire qu'il a introduit ne contient même pas une telle demande; qu'elle en conclut qu'en application de l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le requérant doit être présumé se désister de l'instance;

Considérant que le rapport de l'auditeur conclut au rejet; qu'il a été notifié au requérant le 22 avril 1996; que, le 15 mai 1996, le requérant a adressé au Conseil d'Etat un dernier mémoire dans lequel il conteste divers points du rapport; que s'il est vrai qu'aucun acte distinct de demande de poursuite de la procédure n'a été introduit, et qu'aucun passage du dernier mémoire ne contient de demande expresse de poursuite de la procédure, il n'en reste pas moins que ce dernier mémoire, introduit dans le délai imparti pour déposer la demande de poursuite de la procédure, délai au demeurant identique à celui qui est imparti pour le dépôt du dernier mémoire, témoigne de la volonté du requérant de ne pas se rallier à la conclusion du rapport; qu'il tient valablement lieu de demande de poursuite de la procédure; qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un désistement présumé du requérant;

Considérant que le requérant prend un premier moyen dans lequel il fait valoir qu'«aucune décision n'a été communiquée par l'administration dans le délai légal», qu'«étant donné qu'en cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande (...) il y a violation de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs»;

Considérant que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dispose comme suit en ses articles 2 et 3 :

« Article 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article 1er doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Article 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate»;

Considérant que l'article 8, § 2, alinéas 3 et 4, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration porte ce qui suit :

« L'autorité administrative fédérale communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.

Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'Etat est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission»;

Considérant que l'application des dispositions précitées de la loi du 29 juillet 1991 n'est concevable qu'à l'égard des actes administratifs qui revêtent une forme, quelle que soit celle-ci; que lorsque l'autorité est réputée avoir rejeté une demande, elle n'a pris aucune décision; que la loi, en ce cas, permet de considérer le silence de l'administration comme une décision de rejet,

avec cette conséquence que les recours qui existent à l'égard d'une véritable décision peuvent être exercés; qu'il s'agit toutefois d'une décision fictive, utile pour la mise en oeuvre des procédures ultérieures, mais qui, à défaut d'avoir une existence réelle, ne peut, par la force des choses, être revêtue d'aucune forme; qu'il serait inconcevable d'exiger qu'une telle décision implicite soit motivée en la forme; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 32 de la Constitution consistant en le «refus de communication d'une copie des documents administratifs à l'exception des documents internes et des documents confidentiels dans la mesure où ceux-ci émanent de tiers ou sont couverts par le secret professionnels»;

Considérant 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»; qu'en l'espèce, la loi a permis de refuser la divulgation de certaines informations; que, dans la mesure où il ne se confond pas avec le troisième moyen, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen qu'il expose comme suit :

« L'article 6, § 4, de la loi relative à la publicité de l'administration dispose qu'un document dont seulement certains passages tombent sous un motif d'exception soit rendu public après que les passages concernés ont été rendus illisibles.

L'administration nous paraît très difficilement fondée à prétendre (implicitement) que l'intégralité de tous les documents administratifs (tels que visés dans la demande de reconsidération) tombent sous un motif d'exception, d'autant plus que le Code des droits de succession ne prévoit aucun secret professionnel spécifique et que ma demande de communication du 3 avril 1995

est entièrement conforme à l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs»;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt du requérant à invoquer ce moyen, dans les termes suivants :

« 1. Défaut d'intérêt du requérant à invoquer la violation des dispositions relatives à la publicité de l'administration.

Dès l'abord, la partie adverse s'interroge sur l'intérêt dont pourrait justifier le requérant à invoquer, en la présente cause, la violation des dispositions relatives à la publicité de l'administration.

En effet, les documents administratifs dont la communication a été sollicitée par M. SIMENON dans sa demande de reconsidération du 10 janvier 1995 sont en fait les avis et autres actes préparatoires à la décision ministérielle prise par la partie adverse le 28 septembre 1995.

Or, par requête du 2 octobre 1995, le requérant a introduit un recours en annulation contre la décision précitée du 28 septembre 1995.

Il en résulte que la partie adverse doit déposer, dans le cadre de ce recours, le dossier administratif de l'affaire qui, en principe, comprendra les documents litigieux.

Dans l'hypothèse où la partie adverse se retrancherait derrière le secret professionnel pour ne pas joindre les documents litigieux au dossier administratif, le Conseil d'Etat pourrait en exiger la production s'il estime nécessaire. L'article 16 du règlement général de procédure dispose en effet que "le conseiller et le membre de l'auditorat désignés peuvent correspondre directement avec toutes les autorités et leur demander tous renseignements utiles. Ils ont le droit de se faire communiquer tous documents par l'autorité administrative".

En outre, le Conseil d'Etat a décidé récemment que les formes de publicité organisées par la loi du 11 avril 1994 n'étaient pas applicables ni lorsqu'elles tendaient à faire déposer, devant une juridiction, des documents dont celle-ci pouvait ordonner la production, ni lorsque ces documents étaient afférents à une procédure juridictionnelle .

Dans la mesure où le requérant a introduit un recours en annulation contre la décision susdite du 28 septembre 1995, et comme les documents administratifs

dont la communication est sollicitée sont afférents à cette procédure, la partie adverse estime que M. SIMENON a perdu tout intérêt à invoquer la violation des dispositions constitutionnelle et légales relatives à la publicité de l'administration en la présente cause»;

Considérant qu'au moment où la partie adverse aurait dû statuer sur la demande de reconsidération, aucun litige n'était pendant; que le seul litige dont il est fait mention est introduit devant le Conseil d'Etat, de sorte qu'il ne pourrait fonder l'incompétence de la même juridiction saisie du présent recours; que le moyen est recevable;

Considérant que la partie adverse répond comme suit au moyen, quant au fond :

« 2. Argumentation au fond.

Le requérant considère que l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994 est violé en ce que l'administration ne lui a pas communiqué au moins les rapports administratifs dont les passages tombant sous le motif d'exception prévu par le même article auraient été occultés.

Or, la consultation de l'échange de correspondances entre les différents services n'est pas visée par cette loi.

En effet, il ne s'agit que de rapports internes adressés à l'autorité qui a le pouvoir de décision et qui, en vue précisément de décider en toute connaissance de cause, consulte les différents services concernés par l'affaire : ceux-ci ne font que lui donner des appréciations purement personnelles qui ne sauraient engager l'administration ou des informations qui, une fois connues des contribuables, leur permettraient d'éluder l'impôt normalement dû ou de se rendre insolvable ou encore de rendre toute enquête illusoire.

Si cette loi est quand même jugée applicable à l'espèce, le paragraphe 2 y stipule clairement que l'autorité administrative doit rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si la publication de ce dernier porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi.

Or, l'article 146bis du Code des droits de succession impose le secret le plus absolu à celui qui

intervient, à quelque titre que ce soit, dans l'application des lois fiscales.

L'administration n'a donc fait que respecter une loi fiscale en n'autorisant pas la communication des rapports administratifs internes.

Cette position est d'ailleurs conforme à l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs du 20 février 1995.

Comme l'article 146bis précité impose le secret le plus absolu, les seules pièces du dossier susceptibles d'être communiquées sont celles dont la publicité est expressément autorisée par la loi, en l'espèce par les articles 143 à 146 du Code des droits de succession. Ceux-ci n'autorisent pas le contribuable à prendre connaissance des rapports internes.

Par ailleurs, l'intérêt financier fédéral au sens de l'article 6, § 1er, de la loi risquerait d'être atteint si le contribuable pouvait connaître, à tout moment au cours de la procédure de taxation, le contenu de son dossier. Tel est le cas dans l'hypothèse où des directives sont échangées entre différents services en vue d'examiner la situation fiscale d'un contribuable ou d'effectuer des opérations de contrôle à son sujet. Si ce dernier pouvait avoir à tout moment copie de son dossier, il pourrait s'organiser afin d'échapper à ce contrôle ou à cet examen»;

Considérant que la demande de reconsidération portait sur la communication des «rapports administratifs»; qu'elle a été introduite à la suite d'une lettre du 9 janvier 1995 faisant état d'un «rapport officieux de Monsieur PENNERS», qui «a été transmis aux autorités supérieures»; qu'il s'agit d'un document qui, comme la partie adverse le relève dans l'exception d'irrecevabilité qu'elle oppose au moyen, fait partie du dossier administratif qui, en cas de recours en annulation, serait déposé devant le Conseil d'Etat, et serait ainsi rendu accessible au requérant; que les documents visés par la loi du 11 avril 1994 couvrent notamment ceux qui font partie des dossiers administratifs qui sont déposés devant le Conseil d'Etat; qu'en refusant la communication de ces documents alors que la demande en était faite en application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de

l’administration, la partie adverse a violé cette loi; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision implicite de l’administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l’enregistrement et des domaines de rejeter la demande de reconsidération de sa décision du 9 janvier 1995 refusant à Christian SIMENON le droit de consulter et de prendre copie de documents administratifs.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le quatorze octobre 1900 nonante-six par :

MM. HANOTIAU, conseiller d’Etat, président,
LEROY, conseiller d’Etat,
HANSE, conseiller d’Etat,
Mme MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.