CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 66.862 du 18 juin 1997

A.66.907/VI-13.003

En cause : **1. MATAGNE** Jean,

2. DOSSOGNE Martine,

ayant élu domicile chez
Mes Jean-Pierre BOURS
et Marie-Paule HANSENNE, avocats,
rue Simonon 13
4000 Liège,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 décembre 1995 par Jean MATAGNE et Martine DOSSOGNE qui demandent l'annulation de la décision du 25 octobre 1995 par laquelle l'Inspection spéciale des impôts refuse de donner une suite favorable à leur demande d'obtenir communication, sous forme de copies, des documents sur lesquels elle se fonde dans sa lettre du 18 juillet 1995 pour prétendre qu'ils seraient titulaires d'un compte auprès de l'agent de change PITTI à Liège et auraient omis de déclarer des éléments imposables relatifs à ce compte;

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 26 novembre 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 5 mai 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 juin 1997;

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

Entendu, en leurs observations, Me J.-P. BOURS, avocat, comparaissant pour les requérants et M^{me} F. ROLAND, contrôleur adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. PAUL, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Le 28 juin 1995, les requérants reçoivent la visite de deux agents de l'Inspection spéciale des impôts qui leur demandent des explications sur leurs comptes. Le 18 juillet 1995, l'Inspection spéciale des impôts leur demande des renseignements complémentaires, au motif qu'ils seraient titulaires d'un compte auprès de l'agent de change PITTI à Liège chez qui des perquisitions ont été faites dans le cadre du «dossier judiciaire ouvert suite à une action intentée en 1992 et relative à l'affaire des titres volés», dossier dont le procureur général près la cour d'appel de Liège a autorisé l'Inspection spéciale des impôts à prendre connaissance et copie.

Le 9 août 1995, les avocats des requérants demandent copie des documents sur lesquels l'Inspection spéciale des impôts se fonde, en application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. L'Inspection spéciale des impôts rejette la demande le 31 août 1991. Le 14 septembre 1995, les avocats des requérants adressent d'une part à la partie adverse une demande de reconsidération du refus de communication et d'autre part une demande d'avis à la Commission d'accès aux documents administratifs.

Le 20 octobre 1995, cette commission donne un avis rédigé comme suit :

« (...)

- Quant à l'exception prévue par l'article 6, § 1er, 5o, il n'est pas allégué qu'un dossier répressif aurait été constitué à charge des précités.

- En ce qui concerne les données relatives à des tiers, elles ne peuvent être communiquées. La loi prévoit cependant expressément à l'article 6, § 4, que lorsqu'un document administratif contient de telles données, rien ne s'oppose à ce que la partie restante des documents soit communiquée au demandeur.

- L'invocation de l'intérêt économique ou financier fédéral ne peut être utilisée de manière systématique au point de devenir une clause de style. L'invocation systématique de ce moyen aboutirait en effet à soustraire totalement l'administration fiscale et spécialement l'I.S.I. à la loi du 11 avril 1994 à l'encontre de la volonté clairement exprimée par le législateur.

Pour le surplus, il est rappelé à l'administration que lorsqu'elle fait état d'exceptions, elle doit les justifier in concreto au cas par cas».

Par l'acte attaqué, l'Inspection spéciale des impôts a rejeté la demande de reconsidération;

Considérant que la partie adverse conteste la compétence du Conseil d'Etat au motif que les requérants ont justifié leur intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué par leur souci d'éviter un enrôlement et le recouvrement de l'impôt, ainsi que d'éviter le préjudice qui en

résulterait; qu'elle estime que le recouvrement de l'impôt est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire, de même que les actions en réparation d'un préjudice, et que les contestations relatives à l'enrôlement sont du ressort du directeur régional des contributions, de sorte que le Conseil d'Etat serait incompétent;

Considérant qu'un des effets utiles de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 11 avril 1994 est de permettre aux personnes qui envisagent d'introduire une action en justice de prendre connaissance du dossier avant de saisir la juridiction, et de n'introduire l'action qu'en connaissance de cause; que cet effet ne pourrait être atteint si les administrés ne pouvaient prendre connaissance des dossiers qu'en les consultant au greffe de la juridiction, une fois l'action introduite; que la circonstance que les documents que les requérants demandent à consulter pourront, le cas échéant, être produits dans le dossier d'une action en justice qui ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat n'empêche pas ce dernier d'être compétent pour juger de la régularité d'un refus d'accès à des documents administratifs;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt des requérants au motif que celui-ci serait «purement éventuel» car lié à une procédure juridictionnelle à venir;

Considérant que 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 de la Constitution, est un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution; que tout administré a un intérêt actuel à exercer ce droit, quel que soit l'usage qu'il compte faire ultérieurement des documents dont il a pris connaissance;

Considérant que la partie adverse conteste la légitimité de l'intérêt des requérants; que, relevant que la demande de communication fait suite à une demande de renseignements de l'administration, elle se demande si les requérants ne cherchent pas à «savoir exactement ce que l'administration connaissait de leur situation fiscale avant de donner suite à cette demande de renseignements», et ajoute que «dans cette éventualité en effet, l'intérêt des requérants devrait être considéré comme non légitime puisque l'objectif poursuivi serait manifestement d'éluder l'impôt en ne "dévoilant" que les éléments déjà en possession de l'administration»;

Considérant que l'exercice d'un droit fondamental ne saurait, en règle, être illégitime; qu'en l'espèce, la partie adverse fait aux requérants un procès d'intention en les soupçonnant de vouloir éluder l'impôt, là où ils demandent seulement à connaître les éléments sur lesquels l'administration se fonde pour affirmer qu'ils sont titulaires d'un compte; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de la "violation des articles 4 et 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, en ce que l'acte attaqué dénie aux requérants le droit de consulter et de recevoir copie des documents détenus par la partie adverse et sur lesquels celle-ci se fonde pour prétendre à une rectification des revenus dans le chef des requérants, au motif que : a) la publication demandée porterait atteinte à une obligation de secret (article 6 § 2, 2°) dans la mesure où les documents concernés sont relatifs à des tiers; b) l'intérêt de la publicité ne l'emporterait pas sur la protection de la recherche ou de la poursuite de faits punissables (article 6, § 1er, 5°); c) l'intérêt de la publicité ne l'emporterait pas sur la protection de l'intérêt économique ou financier fédéral, parce que l'intérêt purement individuel des requérants ne peut l'emporter sur le besoin de ressources du pouvoir

fédéral, alors que, d'une manière générale, les obstacles au droit de consultation, explication ou copie doivent s'entendre restrictivement et, selon l'article 6, § 4, ce droit reste entier à l'égard des parties de documents non concernées par les obstacles inscrits aux §§ 1er à 3 dudit article, et alors que, première branche, l'obstacle inscrit à l'article 6, § 2, 2°, ne s'entend que dans les limites d'une obligation légale de secret et que le secret professionnel fiscal (articles 244, alinéa 1er, CIR 91 et 337, alinéa 1er, CIR 92) n'est pas violé par la communication de documents relatifs à des tiers dont les noms ou autres données permettant de les identifier sont omis ou biffés, de sorte que l'acte attaqué invoque à tort et viole l'article 6, § 2, 2° et § 4 de la loi et, pour autant que de besoin, les dispositions légales précitées relatives au secret professionnel fiscal, et alors que, deuxième branche, l'obstacle inscrit à l'article 6, § 1er, 5°, de la loi («la recherche ou la poursuite de faits punissables») suppose que les requérants fassent l'objet d'une information, d'une instruction ou de poursuites relativement à des faits en rapport avec les documents concernés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, que s'il vise le cas où la publicité demandée nuirait à la recherche ou à la poursuite de faits punissables dans le chef de tiers, ce qui n'est pas allégué de manière concrète en l'espèce, cet obstacle ne s'applique que dans la seule mesure où il en serait bien ainsi nonobstant omission ou biffure des éléments de nature à compromettre lesdites recherches ou poursuites, et non d'une manière abstraite ou générale, de sorte que l'acte attaqué invoque à tort et viole l'article 6, § 1er, 5° et § 4 de la loi, et alors que, troisième branche, l'obstacle inscrit à l'article 6, § 1er, 6°, («l'intérêt économique ou financier fédéral») s'entend de l'intérêt collectif comme tel, au-delà des conflits particuliers entre l'autorité fédérale et un administré, faute de quoi le droit à la publicité n'aurait guère de portée pratique, voire aucune, (et) que le but du législateur a précisément été de mettre notamment l'administré en

mesure de connaître tous les éléments sur lesquels se fonde une décision qui le concerne, de sorte que l'acte attaqué invoque à tort et viole l'article 6, § 1er, 6o, de la loi";

Considérant que la partie adverse répond de manière très circonstanciée; qu'en résumé, son argumentation consiste à soulever les points suivants :

- sur la première branche, elle estime que les requérants reconnaissent incidemment la validité du refus de communication, dans la mesure où la communication porte atteinte au secret professionnel; si un document est entièrement couvert par le secret professionnel, rien de ce document ne peut évidemment être communiqué; si un document n'est pas entièrement couvert par le secret professionnel, la partie de ce document qui est couverte par ce secret ne peut être communiquée; quant au reste du document, le refus de communication peut être fondé sur d'autres motifs;

- sur la deuxième branche, elle fait valoir que l'autorisation d'accéder au dossier répressif a été accordée à l'administration fiscale par le procureur général; le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs entraîne qu'en aucun cas, des informations provenant d'un dossier judiciaire ne peuvent être obtenues sur la base de la loi relative à la publicité de l'administration, l'autorité administrative fédérale appelée à se prononcer sur une demande de communication de documents administratifs ne pouvant se substituer au procureur général; les seules informations dont les requérants peuvent avoir connaissance, au stade de l'établissement de l'impôt, sont celles qui leur ont été communiquées par la lettre du 18 juillet 1995 et par l'avis de rectification du 18 octobre 1995; par contre, l'accès de l'administration au dossier répressif se justifie par la mission d'ordre public dont elle se voit investie de

percevoir tout l’impôt dû, et donc, au préalable, de l’établir;

- sur la troisième branche, elle fait valoir que l’intérêt économique ou financier fédéral est notamment préservé par la perception des impôts; la Constitution impose aussi à l’Etat fédéral d’agir dans le respect de la loyauté fédérale; s’agissant, comme en l’espèce, de la perception d’un impôt partagé et d’un impôt conjoint au sens de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la manière dont l’Etat perçoit l’impôt des personnes physiques influe directement sur les ressources des Communautés et Régions; partant, sa responsabilité fédérale peut être mise en cause; elle ajoute que le produit de l’impôt est, pour partie, destiné à assurer le respect des engagements internationaux pris par la Belgique; le droit à la publicité cède dans des cas particuliers, en vue de concilier toutes les missions qui incombent aux divers pouvoirs, fédéral, régionaux, communautaires, provinciaux et communaux; l’article 6, §§ 1er et 2, de la loi du 11 avril 1994 impose à l’autorité administrative fédérale de n’agir qu’en tenant compte de certains intérêts généraux, ce qui se comprend étant donné que tant le Constituant que le législateur ont eu en vue une publicité en tant que composante de la démocratie participative, et non une publicité en tant que garantie procédurale, surtout au stade de la préparation de la décision fiscale; en l’espèce, les requérants font valoir leur désir de consulter certains documents administratifs à des fins intéressées, et non dans l’optique du renforcement de la démocratie quant à la prise de décision intéressant une généralité de citoyens; l’autorité administrative fédérale doit vérifier si la consultation de la documentation qu’elle a rassemblée en ce qui concerne un contribuable déterminé peut être accordée, compte tenu de la finalité de cette documentation; s’agissant de pièces ayant pour but d’établir

l’impôt ou de le vérifier, la mission des administrations fiscales ne se réduit pas à entériner les déclarations des contribuables; elle consiste aussi à vérifier si la déclaration est exacte et complète notamment en recueillant des renseignements chez des tiers; si un contribuable pouvait avoir connaissance de dispositions telles que la préparation d’une action de vérification dans un secteur d’activité déterminé ou dans une région déterminée, l’efficacité de la lutte contre la fraude fiscale s’en trouverait compromise; l’administration ne peut être tenue de révéler au fur et à mesure toutes les informations dont elle dispose alors qu’elle exerce ses pouvoirs d’investigation, particulièrement quand elle soupçonne un contribuable de fraude : donner communication immédiate au contribuable de toute information le concernant créerait le risque que celui-ci se soustraie à l’impôt; si le contribuable savait ce que l’administration sait, il fournirait les mêmes informations, ni plus, ni moins, tandis que, dans le cas contraire, il peut être amené à fournir des informations dont l’administration n’a pas connaissance, et omettre de fournir celles dont l’administration dispose déjà; en ne révélant pas dès l’abord ce qu’elle sait, l’administration est à même de récolter spécifiquement des informations relatives à un ou plusieurs contribuables déterminés dont elle est en train d’examiner la situation fiscale, de manière à savoir si toutes les informations qui auraient dû lui être communiquées l’ont bien été; la révélation prématurée, par l’administration, des informations en sa possession permettrait au contribuable de prendre ses dispositions pour éviter de devoir payer l’impôt dû : évacuation à l’étranger de documents compromettants ou destruction de ceux-ci, organisation d’insolvabilité, etc.; l’autorité administrative doit donc toujours refuser la communication des informations à ce stade de ses investigations;

Considérant, sur la première branche, que la présence, dans les documents dont la communication était sollicitée, d'informations couvertes par le secret professionnel ne peut justifier le refus global de communication, étant donné que la loi du 11 avril 1994, en son article 6, § 4, porte que «lorsque, en application des §§ 1er à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante»; que la demande de communication, puis la demande de reconsidération ne portaient pas sur les informations relatives à d'autres contribuables; qu'en sa première branche, le moyen est fondé;

Considérant, sur la deuxième branche, que s'il est vrai que les documents dont la communication a été sollicitée figuraient, à l'origine, dans un dossier répressif dont l'administration fiscale a été autorisée à prendre connaissance, ils ont été ultérieurement versés dans un dossier purement fiscal; que celui-ci n'a et ne peut avoir pour objet que l'établissement de l'impôt, et ne contient normalement pas de documents afférents à la recherche ou la poursuite de faits punissables dont l'article 6, § 1er, de la loi autorise à refuser la communication; qu'à supposer que des traces de leur fonction première y figurent, il était loisible à l'administration de les omettre de la partie communiquée; qu'une telle façon de procéder ne porte nulle atteinte au principe de la séparation des pouvoirs; qu'en outre, les documents sur lesquels l'administration se fonde pour affirmer que les requérants sont les titulaires d'un compte découvert chez l'agent de change PITTI, sont de ceux qui, si des recours juridictionnels sont introduits contre la taxation à laquelle la découverte de ces comptes peut donner lieu - et a effectivement donné lieu -, doivent être versés au dossier de ces recours et donc portés à la connaissance du contribuable, par respect des droits de la défense; qu'en raison

de la corrélation, relevée plus haut, entre les documents qui doivent être rendus accessibles en application de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 11 avril 1994, et les documents qui ont vocation à constituer le dossier soumis à la juridiction qui pourra être saisie d'une action en justice dans laquelle ces documents seront produits, une administration fiscale ne peut soustraire à la consultation les pièces sur lesquelles elle se fonde pour établir une imposition; qu'en sa deuxième branche, le moyen est fondé;

Considérant, sur la troisième branche, que la notion d'«intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public» visée au 6° de l'article 6, § 1er, de la loi du 11 avril 1994, étant une dérogation à la règle générale de la publicité, elle doit être interprétée restrictivement; qu'elle ne peut viser toute activité susceptible d'avoir une répercussion sur les finances de l'Etat; qu'en l'espèce, la partie adverse se contente en substance d'affirmer de manière générale qu'une publicité trop large pourrait nuire à l'objectif qu'elle poursuit de lutter contre la fraude fiscale, sans indiquer en quoi cet objectif pourrait être compromis par la divulgation aux requérants des documents sur lesquels elle se base pour affirmer qu'ils seraient les titulaires d'un compte figurant dans la comptabilité de l'agent de change PITTI; qu'en sa troisième branche, le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du 25 octobre 1995 par laquelle l'Inspection spéciale des impôts refuse de donner une suite favorable à la demande d'obtenir communication, sous forme de copies, des documents sur lesquels elle se fonde dans sa lettre du 18 juillet 1995 pour prétendre que Jean MATAGNE et Martine DOSSOGNE seraient titulaires d'un compte auprès de l'agent de change PITTI à Liège et auraient omis de déclarer des éléments imposables relatifs à ce compte.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 8.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^{e} chambre, le dix-huit juin 1900 nonante-sept par :

MM. HANOTIAU, président de chambre,
LEROY, conseiller d'Etat,
HANSE, conseiller d'Etat,
M^{me} MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.