

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 68.610 du 2 octobre 1997

A.68.938/XIII-27

En cause : **DELWART** Bernard,
avenue du Gui 42
1180 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 mai 1996 par
Bernard DELWART qui demande :

- l'annulation de la décision prise le 22 mars 1996 par
l'inspecteur DEPLUS de l'Inspection spéciale des impôts
(I.S.I), lui refusant de prendre connaissance et copie
de son dossier fiscal;
- qu'il soit ordonné à la partie adverse de permettre au
requérant de prendre sans délai connaissance et copie de
son dossier fiscal dans les trois jours de la notifica-
tion de l'arrêt à intervenir, sous peine d'une astreinte
de 5.000 F par jour de retard;

Vu l'arrêt n° 60.563 du 27 juin 1996 rejetant la
demande de suspension de l'exécution de la décision atta-
quée, rouvrant les débats en ce qui concerne le recours en
annulation et ordonnant la poursuite de la procédure

conformément aux articles 6 et suivants du règlement général de procédure;

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 17 janvier 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 30 juillet 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 septembre 1997;

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

Entendu, en leurs observations, Me P.-Ph. HENDRICKX, loco Me Ph. MALHERBE, avocat, comparaissant pour le requérant et M. F. GROBELNY, contrôleur adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 60.563 du 27 juin 1996;

Considérant d'office qu'en son second objet la requête n'est pas recevable, le Conseil d'Etat ne pouvant adresser des ordres à l'administration pour assurer l'efficacité d'un arrêt d'annulation, et les astreintes ne pouvant être ordonnées que dans les conditions prévues à l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, conditions non remplies en l'espèce;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours en raison du caractère vague et imprécis de la demande; qu'elle soutient en substance que la demande de consultation ne portait pas sur un document précis, mais qu'il s'agissait d'une «demande vague de consultation globale d'un dossier visant à comprendre un acharnement d'ailleurs non démontré»; que, pour elle, «la demande initiale d'examen du dossier fiscal est dès lors irrecevable, la demande de reconsidération l'est également par voie de conséquence», et qu'«il en est finalement de même du recours en annulation»;

Considérant que l'imprécision alléguée à l'appui de l'exception est celle de la demande de consultation que la décision attaquée a rejetée, non celle du recours en annulation, dont l'objet est décrit avec précision, une copie de l'acte attaqué étant jointe à la requête; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que la partie adverse conteste la compétence *ratione materiae* du Conseil d'Etat, à deux titres; qu'elle soutient d'une part que l'acte attaqué est un refus de communication de documents administratifs qui se situe dans la phase préparatoire à l'établissement de l'impôt, durant laquelle il n'y a que des actes préparatoires non susceptibles d'annulation, et d'autre part que la section d'administration du Conseil d'Etat ne peut se prononcer par voie d'arrêts que dans les cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente en vertu de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, est un droit fondamental établi par l'article 32 de la Constitution; que chacun a intérêt à agir en vue du respect de ce droit, et à faire annuler les refus de consultation qui lui sont opposés; que la circonstance que les documents que le requérant demande à consulter ne sont pas des actes susceptibles de recours n'empêche pas le Conseil d'Etat d'être compétent pour juger de la régularité d'un refus d'accès à des documents administratifs; qu'en sa première branche, l'exception ne peut être retenue;

Considérant que l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne concerne que le contentieux de l'indemnité; qu'en sa seconde branche, l'exception ne peut être retenue;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que «l'objet réel du litige consiste en ce que le requérant estime que l'administration devrait cesser ses investigations, qu'elle s'acharne sur lui»;

Considérant que le seul objet du recours est l'annulation du refus de laisser le requérant accéder à son dossier; qu'il s'agit de l'exercice d'un droit fondamental que le requérant est recevable à faire valoir, quel que soit l'usage qu'il compte faire des documents dont il aura pu prendre connaissance, et quelles que soient ses intentions quant à l'effet escompté de sa demande de consultation; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 32 de la Constitution et des articles 4 et 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; qu'il soutient que la décision attaquée lui refuse l'accès à son dossier fiscal au motif que le seul fait que sa situation fiscale soit en

cours d'examen suffit déjà à rejeter sa demande pour d'évidentes raisons d'efficacité administrative, alors que l'article 32 de la Constitution et l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 consacrent le droit fondamental de tout administré de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et exceptions visés par la loi; que, selon lui, ces cas et exceptions sont limitativement énumérés par l'article 6 de la loi et que «les raisons d'efficacité administrative» n'y figurent pas et ne peuvent par conséquent être invoquées pour permettre à l'administration concernée de se soustraire à son obligation de publicité;

Considérant que la partie adverse répond en substance, d'une part, que la décision de refus du 16 février 1996 repose sur le fait que l'examen de la situation fiscale du requérant étant en cours, l'acceptation de sa demande porterait atteinte à la protection d'un intérêt économique ou financier fédéral, et sur le fait que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas dans ce cas sur cette protection, et, d'autre part, que cette décision a été abondamment explicitée dans la décision du 22 mars 1996 de rejet de la demande de reconsidération, et que ce n'est qu'à titre de motif relatif à l'équilibre entre l'intérêt de la publicité et l'intérêt économique ou financier fédéral qu'il a été invoqué que la circonstance que la situation fiscale du requérant était en cours d'examen suffisait déjà à justifier le rejet de la demande pour d'évidentes raisons d'efficacité de l'action administrative; qu'elle expose que l'intérêt économique ou financier fédéral comprend notamment la perception correcte des impôts, et que si, dès le début de l'examen de sa situation fiscale, un contribuable pouvait avoir accès à son dossier, l'action deviendrait inefficace, parce que donner communication immédiate au contribuable de toute information le concernant créerait en effet le risque que celui-ci se soustraie à l'impôt, ce qui entraînerait une diminution des recettes de l'Etat; qu'elle explique que si

le contribuable savait ce que l'administration sait, il fournirait les mêmes informations, ni plus, ni moins, alors 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, de sorte qu'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; qu'elle ajoute que 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.; qu'elle conclut que l'accès n'est possible que tant que les délais d'imposition ne sont pas expirés, ou lorsque l'action est tout à fait terminée et qu'à ce moment, la publicité juridictionnelle s'applique; qu'elle estime «évident (...) que 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»;

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»;

Considérant que l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration dispose notamment comme suit :

« L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

(...)

6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public»;

Considérant que la perception des impôts constitue un intérêt économique ou financier fédéral; qu'il peut se justifier, par exception à la règle de la publicité inscrite dans la Constitution, de refuser la communication de documents administratifs si elle est de nature à lui nuire; que cette exception à une disposition établissant un droit fondamental doit être interprétée restrictivement, et que cet intérêt ne pourrait être invoqué systématiquement à l'appui de tout refus de communication d'un dossier fiscal, sans 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 le Constituant; qu'en l'espèce, le requérant n'a pas demandé à prendre connaissance de dispositions relatives à la préparation d'une action de vérification déterminée, ce que l'administration aurait probablement pu lui refuser; qu'il a seulement demandé à connaître le contenu d'un dossier fiscal le concernant, à propos duquel des investigations étaient menées; qu'on ne peut soupçonner a priori d'intentions frauduleuses tout administré qui s'inquiète des raisons pour lesquelles l'administration indague à son sujet; qu'en l'espèce, la partie adverse reste en défaut d'indiquer concrètement en quoi les intérêts économiques ou financiers de l'Etat empêcheraient que le dossier du requérant lui soit communiqué; qu'elle n'établit pas que la consultation des documents en cause soit de nature à nuire à la perception de l'impôt; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'autre moyen de la requête, qui, à le supposer fondé, ne pourrait entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 22 mars 1996 par l'Inspection spéciale des impôts de rejeter la demande de reconsidération de sa décision du 16 février 1996 refusant à Bernard DELWART de prendre connaissance et copie de son dossier fiscal.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

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 XIII^e chambre, le deux octobre 1900 nonante-sept par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.