

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 81.740 du 9 juillet 1999

A.67.078/XIII-873

En cause : **SCHEPPERS de BERGSTEIN** Catherine,
avenue de l'Université 57 bte 59
1050 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 janvier 1996 par Catherine SCHEPPERS de BERGSTEIN qui demande l'annulation de la décision réputée négative de la partie adverse de rejeter la demande d'accès au dossier fiscal de son ex-conjoint;

Vu le mémoire en réponse et le mémoire ampliatif régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 5 novembre 1998 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 requérante et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 19 avril 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 mai 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. VERCRUYSSE, loco Me A. de le COURT, avocat, comparaissant pour la requérante et M. F. GROBELNY, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. THIBAUT, 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 :

1. Le 31 mai 1991, le divorce de la requérante et de son conjoint est prononcé.

2. Le 6 juin 1995, le receveur des contributions de Jodoigne informe la requérante que, pour l'exercice d'imposition 1991 (revenus de 1990), son ex-époux, conjoint séparé de fait à l'époque, reste redevable d'une cotisation de 1.279.554 francs et que cette somme lui sera réclamée si l'ex-époux n'acquitte pas la somme due.

Le 19 juin 1995, le même receveur des contributions informe la requérante que, pour l'exercice d'imposition 1992 (revenus de 1991), son ex-époux reste redevable d'une cotisation de 788.756 francs et que cette somme lui

sera réclamée à concurrence de 5/12^e si l'ex-époux n'acquitte pas la somme due.

A la suite de ces deux courriers, la requérante reçoit, en date du 21 juin 1995, deux sommations de payer les sommes précitées.

3. Le 6 juillet 1995, la requérante introduit auprès du directeur régional du recouvrement à Liège le recours institué par l'article 394bis du Code des impôts sur les revenus 1992 (C.I.R. 92). Elle lui demande de bien vouloir surseoir au recouvrement et de lui accorder une limitation totale de ce recouvrement. Elle expose également qu'elle souhaiterait "connaître sur quelles bases l'administration a pu se fonder pour établir l'impôt".

Parallèlement à ce recours et le même jour, la requérante introduit auprès du Ministre des Finances une demande fondée sur la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, en vue de se faire communiquer le dossier fiscal de son ex-conjoint relatif aux impositions litigieuses.

4. Devant le silence de la partie adverse relativement à cette dernière demande, la requérante adresse le 26 septembre 1995 au Ministre des Finances une demande de reconsidération de la décision, réputée négative, par absence de réponse à sa demande de communication du dossier.

Le même jour, elle saisit la Commission d'accès aux documents administratifs de ladite demande.

Lors de sa séance du 6 octobre 1995, la Commission d'accès aux documents administratifs émet un avis négatif.

Cet avis, communiqué par une lettre datée du 19 octobre 1995 au directeur régional du recouvrement à Liège, est notamment rédigé comme suit :

" (La commission) estime que la loi du 11 avril 1994 ne trouve pas à s'appliquer au directeur général des contributions directes ou au fonctionnaire délégué qui statue sur une réclamation dès lors qu'ils exercent, ce faisant, une fonction juridictionnelle.

A maintes reprises, la commission a estimé qu'elle ne pouvait intervenir, de quelque manière que ce soit, dans le déroulement d'une procédure en cours devant les juridictions judiciaires ou administratives et devait s'abstenir de toute immixtion dans les compétences de celles-ci. La production de pièces en justice obéit à des règles spécifiques qui excluent l'application des formes de publicité organisées par la loi du 11 avril 1994.

(...)"

5. Le 6 novembre 1995, le Ministre des Finances informe la requérante que les courriers concernant son affaire ont été transmis à l'administration centrale des contributions directes pour suite utile en fonction de l'avis qui sera rendu par la Commission d'accès aux documents administratifs.

6. Le 13 novembre 1995, la requérante considère que la demande d'accès au dossier fiscal de son ex-conjoint a été rejetée de manière implicite, en raison de l'écoulement du délai dont disposait le Ministre des Finances pour se prononcer à la suite de la réception présumée de l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs.

Il s'agit de la décision réputée négative présentement attaquée.

7. Le 3 mai 1996, le directeur régional du recouvrement à Liège limite partiellement le recouvrement de l'impôt enrôlé au nom de l'ex-conjoint de la requérante,

à la suite du recours introduit par celle-ci le 6 juillet 1995.

Il s'agit de la décision attaquée dans l'affaire A.69.574/XIII-903;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'accueillir la demande de jonction des causes A.67.078/XIII-873 et A.69.574/XIII-903 formulée par la requérante dans son mémoire ampliatif, étant donné qu'il n'existe pas de lien de connexité suffisant entre la première requête, qui porte sur une violation alléguée de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, et la seconde requête, qui est introduite contre une décision prise par le directeur régional des contributions à la suite de l'exercice du recours institué par l'article 394bis du C.I.R. 92; que si les deux requêtes ont en commun le même dossier fiscal, il se déduit cependant de leur objet même qu'elles poursuivent l'annulation de décisions fondamentalement différentes, la première étant une décision implicite de rejet d'accès à un dossier fiscal, la seconde étant une décision explicite de limitation partielle du recouvrement d'impôts; qu'il en résulte que l'instruction et le traitement de ces deux causes peuvent être menés séparément, sans pour autant conduire à des solutions susceptibles d'être inconciliables; qu'il échet d'observer que l'administration pourrait par exemple refuser l'accès à certaines pièces d'un dossier en raison des limites imposées par la loi du 11 avril 1994 mais être tenue par ailleurs, pour respecter les droits de la défense, de communiquer certains documents ou de déposer certaines pièces dans le cadre d'une procédure juridictionnelle;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité de la requête en soutenant que le recours introduit sur la base de l'article 394bis du C.I.R. 92 a fait l'objet d'une décision rendue le 3 mai 1996 par le

directeur régional des contributions à Liège et qu'à défaut d'introduire un recours contre cette décision, la requérante n'aurait pas d'intérêt actuel à demander l'accès au dossier fiscal de son ex-conjoint;

Considérant que la requérante a introduit en date du 27 juin 1996 un recours en annulation de la décision du directeur régional du 3 mai 1996 lui accordant une limitation partielle du recouvrement (affaire A.69.574/XIII-903); qu'au surplus, le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, est un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution; que chacun a un intérêt actuel à agir en vue du respect de ce droit, et à faire annuler les refus de consultation qui lui sont opposés; qu'en l'espèce, la requérante a un intérêt particulier à connaître la situation fiscale de son ex-conjoint puisque c'est sur son patrimoine que la partie adverse entend récupérer les impôts impayés par cet ex-conjoint; que l'exception d'irrecevabilité ne peut dès lors être accueillie;

Considérant que la circonstance que les documents administratifs que la requérante a demandé à consulter figurent aujourd'hui au dossier de la procédure constitué dans l'affaire A.69.574/XIII-903 et déposé au greffe du Conseil d'Etat, n'empêche pas la requérante de conserver un intérêt à contester devant le Conseil d'Etat la régularité du refus implicite d'accès à ces documents administratifs; qu'un des effets utiles de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration est de permettre aux personnes qui envisagent d'introduire un recours contre une décision administrative, en l'espèce une décision de limitation partielle du recouvrement de l'impôt, de prendre connaissance du dossier et de n'introduire le recours qu'en connaissance de cause; que cet effet ne pourrait être atteint si les administrés ne pouvaient prendre connaissance du dossier qu'après avoir

saisi le Conseil d'Etat, en le consultant au greffe une fois l'action introduite;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation du principe de bonne administration, de la violation de l'obligation de motiver et de la violation des principes du raisonnable et du fair-play; qu'elle expose, en substance, qu'il convient de "fustiger" l'attitude de la partie adverse qui, en violation du principe du fair-play, a omis de répondre à la demande d'accès au dossier fiscal et à la demande de reconsidération dans les délais prévus par la loi du 11 avril 1994, et qui a, par son silence persistant, rendu impossible l'exercice des droits de la défense devant le directeur régional des contributions dans le cadre du recours introduit sur pied de l'article 394bis du C.I.R. 92, retardant inutilement la procédure pendant plusieurs mois; qu'elle ajoute que la doctrine retient, comme violation du principe du fair-play, la rétention d'informations; qu'à titre subsidiaire, elle fait observer que si l'acte attaqué était motivé valablement par une référence implicite à l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs, encore convient-il de relever que l'avis de ladite commission manque en droit, en raison de ce qu'il repose sur une confusion entre la réclamation introduite sur pied de l'article 366 du C.I.R. 92, procédure qui est de type juridictionnel, et la procédure introduite sur pied de l'article 394bis du C.I.R. 92, dans laquelle la décision du directeur régional des contributions n'est pas de nature juridictionnelle mais bien de nature administrative;

Considérant qu'en réponse, la partie adverse fait valoir qu'il existe plusieurs motifs de nature à fonder le rejet de la demande de consultation, par la requérante, du dossier fiscal de son ex-conjoint; qu'elle invoque, comme premier motif, l'obligation de secret instaurée par l'article 337 du C.I.R. 92 et rappelle qu'aux termes de

l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994, l'autorité administrative rejette la demande de consultation si la publication du document administratif porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi; qu'elle invoque, comme deuxième motif, le respect de la vie privée de l'ex-conjoint de la requérante, laquelle ne peut, à l'instar de l'autorité publique, se prévaloir de l'article 8, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme; qu'elle fait valoir qu'aux termes de l'article 6, § 2, 1°, de la loi du 11 avril 1994, l'autorité administrative rejette la demande de consultation si la publication du document administratif porte atteinte à la vie privée, à moins que la personne concernée n'ait préalablement donné son accord par écrit à la consultation, et souligne que cette exception à la publicité du document a un caractère absolu; qu'en ce qui concerne, enfin, le principe du fair-play, elle soutient qu'il ne constitue pas un principe général de droit et qu'il ne saurait supplanter la loi ni autoriser une méconnaissance des dispositions contenues à l'article 6, § 2, de la loi du 11 avril 1994 qui oblige l'autorité administrative à rejeter la demande de consultation lorsque la publicité porte atteinte à la vie privée ou à une obligation de secret instaurée par la loi;

Considérant que, dans son mémoire ampliatif, lequel constitue en réalité une réfutation du mémoire en réponse de la partie adverse, la requérante réplique qu'en l'espèce, l'obligation de secret professionnel n'est pas applicable car la partie adverse ne sortirait pas de l'exercice de ses fonctions, au sens de l'article 337, alinéa 1^{er}, du C.I.R. 92, en communiquant au conjoint séparé de fait le dossier fiscal du contribuable dont l'impôt est récupéré sur les biens de ce conjoint, qu'en effet, l'épouse ne peut ici être considérée comme un tiers dès lors que se trouve en cause sa situation propre à l'égard du fisc, que, dans le cadre de l'article 394bis du C.I.R. 92, l'épouse doit pouvoir faire valoir ses droits,

que le caractère confidentiel du dossier fiscal ne justifie pas que l'on déroge au droit fondamental de contester le bien-fondé d'une dette, ce qui implique le droit d'introduire une réclamation et de se faire communiquer le dossier fiscal, que la loi du 11 avril 1994 et l'article 394bis du C.I.R. sont postérieurs à l'article 337 instaurant le secret professionnel et autorisent la communication du dossier de l'ex-époux, que le droit au respect de la vie privée de l'ex-époux doit s'effacer devant l'ingérence permise par le paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme car constitutive d'une mesure nécessaire en vue de protéger les droits d'autrui, et enfin que les exceptions prétendument absolues ne le sont point en raison de l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994 qui permet une limitation de l'accès;

Considérant que la requérante souligne encore, dans son dernier mémoire, que la connaissance du dossier fiscal de son ex-conjoint, non seulement ne peut plus porter préjudice à celui-ci, mais encore peut lui être bénéfique dans la mesure où, si le recours en réclamation de la requérante est déclaré fondé, la dette d'impôt sera effacée, tant à l'égard de la requérante qu'à l'égard de son ex-conjoint;

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"; que l'article 6, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration dispose notamment comme suit :

" § 2. 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 qui lui est adressé en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte :

- 1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie;
 - 2° à une obligation de secret instaurée par la loi;
- (...)"

que les exceptions prévues à l'article 6 précité sont limitativement énumérées et d'interprétation stricte, et ne peuvent être invoquées d'une façon systématique à l'appui de tout refus de communication d'un dossier fiscal sans vider de toute portée le principe de la publicité des actes administratifs;

Considérant, quant aux motifs avancés en l'espèce par la partie adverse pour refuser de donner accès au dossier fiscal de l'ex-conjoint de la requérante, que l'obstacle inscrit à l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 ne s'entend que dans les limites d'une obligation légale de secret et que le secret professionnel fiscal ne vaut, comme l'indique l'alinéa 1^{er} de l'article 337 du C.I.R. 92, qu'en dehors de l'exercice des fonctions; que l'alinéa 2 de la même disposition appuie cette interprétation dans la mesure où il répute agir dans l'exercice de leurs fonctions les fonctionnaires de l'administration des contributions directes qui communiquent aux autres services administratifs de l'Etat et aux juridictions les renseignements figurant dans des dossiers fiscaux; que la loi du 11 avril 1994 a implicitement mais certainement ajouté à cette énumération des bénéficiaires des secrets fiscaux, les particuliers qui, dans l'exercice de leur droit constitutionnel et aux conditions fixées par la législation, demandent un accès au dossier fiscal; que si, en ce qui concerne le respect de la vie privée de l'ex-conjoint, l'article 6, § 2, 1°, de la loi du 11 avril 1994 contraint l'autorité administrative à refuser l'accès à un document administratif pour une demande adressée en application de ladite loi lorsque la publicité porte atteinte à la vie privée, sauf accord préalable écrit de

la personne concernée, le caractère en principe confidentiel du dossier fiscal ne justifie cependant pas que l'on déroge au droit fondamental du contribuable de contester le bien-fondé d'une dette que l'administration lui réclame, ce qui implique le droit de se faire communiquer les données nécessaires pour comprendre et le cas échéant contester les éléments avancés par l'administration; qu'en l'occurrence, la requérante prouve un intérêt particulier à connaître la situation fiscale de son ex-conjoint puisque c'est sur son patrimoine que la partie adverse entend récupérer les impôts impayés et que, sans connaître les éléments du dossier fiscal, elle ne peut réduire les montants récupérables à sa charge à ce qui aurait été dû si son ex-conjoint avait exercé tous ses droits; que s'il est vrai que l'article 394bis du C.I.R. 92 est muet quant à la possibilité pour le conjoint qui vit séparé de fait d'avoir accès au dossier fiscal, cette disposition ne peut cependant être interprétée comme justifiant un refus d'accès; qu'en effet, le législateur, en organisant la procédure prévue à l'article 394bis, a précisément entendu octroyer au conjoint qui vit séparé de fait la possibilité de demander au directeur régional de limiter le recouvrement à son égard au montant qui aurait été dû par l'autre conjoint s'il avait exercé tous ses droits de réclamation et de dégrèvement d'office; qu'il se déduit de ces éléments que la partie adverse ne peut invoquer les dispositions de l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 pour dénier en l'espèce tout accès au dossier fiscal; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Ministre des Finances, réputée négative en vertu de l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et rejetant la demande de la requérante tendant à la communication du dossier fiscal relatif aux cotisations à l'impôt des personnes physiques établies à charge de son ex-conjoint sous les articles 2719406 et 748969249 des rôles formés pour les exercices d'imposition 1991 et 1992.

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 XIII^e chambre, le neuf juillet 1900 nonante-neuf 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.