

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 85.177 du 8 février 2000

A.79.616/XIII-780

En cause : 1. **GHYSELS** Jean,
 2. **VAN ROY** Jeanne,
 ayant élu domicile chez
 Me Roland FORESTINI, avocat,
 avenue Louise 523/28
 1050 Bruxelles,

 contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 juillet 1988 par Jean GHYSELS et Jeanne VAN ROY qui demandent l'annulation de la décision du 2 juin 1998 par laquelle l'administration de l'Inspection spéciale des impôts de Charleroi refuse de leur communiquer tous les documents à partir desquels elle a retenu à leur charge des indices de fraude fiscale au sens de l'article 333, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus (C.I.R.) 1992;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 26 avril 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des requérants;

Vu l'ordonnance du 22 décembre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 janvier 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Me R. FORESTINI, avocat, comparaissant pour les requérants et Mme F. ROLAND, inspecteur, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le 23 octobre 1997, l'Inspection spéciale des impôts de Charleroi adresse aux requérants une notification d'indices de fraude pour les exercices d'imposition 1993 et 1994, en relevant que le fait de ne pas avoir déclaré les revenus mobiliers imposables qui découlent du placement de fonds auprès de la société anonyme KREDIET-BANK LUXEMBOURG constitue une infraction aux dispositions légales en matière d'impôts sur les revenus.

La même lettre précise ce qui suit :

" La consultation du dossier de la procédure judiciaire suivie par le parquet du Procureur du Roi de Bruxelles sous les notices 70.97.1071/95 a permis de constater l'existence de documents saisis par la justice

relatifs aux avoirs de clients belges auprès de la société anonyme KREDIETBANK LUXEMBOURG.

L'autorisation de consulter et de prendre copie des pièces de cette procédure judiciaire a été donnée par Monsieur le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles par sa lettre du 10 mai 1995.

(...)

Il résulte des documents saisis que Monsieur GHYSELS Jean était titulaire au cours des années 1992 et 1993 d'un compte auprès de la société anonyme KREDIETBANK LUXEMBOURG.

(...)"

2. Le 12 novembre 1997, le conseil des requérants demande à la partie adverse de leur communiquer les pièces auxquelles la lettre du 23 octobre 1997 fait référence, et plus particulièrement les pièces du dossier répressif ouvert auprès du parquet du Procureur du Roi; cette demande se fonde sur les dispositions de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

L'Inspection spéciale des impôts de Charleroi répond, le 17 novembre 1997, que "le dossier fiscal (des requérants) peut être consulté en nos bureaux, en vertu de la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration" mais précise que "le droit de consulter ne s'étend pas à l'ensemble des procès-verbaux et autres documents du dossier judiciaire pour lequel notre administration a reçu l'autorisation de consulter et de prendre copie mais uniquement aux documents concernant Monsieur et Madame GHYSELS-VAN ROY Jean qui ont été versés dans leur dossier fiscal".

3. Le 24 novembre 1997, le conseil des requérants rappelle à la partie adverse que sa demande "porte sur l'intégralité des documents que votre administration a pu consulter et, notamment, l'intégralité des éléments contenus dans le dossier répressif auquel votre administration a pu avoir accès".

Le 10 décembre 1997, l'administration de l'Inspection spéciale des impôts de Charleroi confirme le refus de donner accès à l'ensemble du dossier répressif, en relevant que la demande de consultation de l'intégralité du dossier de la procédure judiciaire est manifestement abusive dans la mesure où celui-ci contient des informations concernant des tiers et étrangères aux requérants. L'administration ajoute : "En ce qui me concerne, je ne dispose d'ailleurs pas d'une copie du dossier de la procédure judiciaire en cause, mais seulement des documents sur lesquels je me suis basé pour notifier des indices de fraude à vos clients".

4. Le 6 février 1998, l'Inspection spéciale des impôts de Charleroi adresse aux requérants une notification d'indices de fraude pour l'exercice d'imposition 1995; cette notification se fonde sur les mêmes considérations que celles, relatives aux exercices d'imposition 1993 et 1994, figurant dans la lettre du 23 octobre 1997.

Le 23 février 1998, le conseil des requérants rappelle à nouveau que ses clients souhaitent avoir accès à l'intégralité des documents que l'administration a eu l'occasion de consulter et, notamment, à l'intégralité des éléments contenus dans le dossier répressif.

Le 16 mars 1998, l'administration de l'Inspection spéciale des impôts de Charleroi répond au conseil des requérants qu'elle a déjà autorisé, par ses courriers antérieurs, la consultation du dossier fiscal mais précise qu'il lui est impossible de communiquer des documents qui ne sont pas en sa possession et que si les requérants désirent néanmoins obtenir la communication de l'intégralité du dossier de la procédure judiciaire suivie par le parquet de Bruxelles, il leur appartient d'en faire la demande auprès du Procureur du Roi à Bruxelles.

5. Le 7 avril 1998, le conseil des requérants adresse à la partie adverse une demande de reconsidération du refus de communiquer l'ensemble des documents issus du dossier répressif.

Le même jour, il saisit d'une demande d'avis la Commission d'accès aux documents administratifs.

Lors de sa séance du 5 mai 1998, la Commission estime que la demande des requérants est non fondée.

Cet avis, communiqué à la partie adverse par une lettre datée du 15 mai 1998, est rédigé comme suit :

" La Commission est d'avis que l'administration fiscale n'est tenue de communiquer aux contribuables que les seuls documents provenant du dossier répressif en sa possession et sur lesquels elle s'est fondée pour procéder à un redressement fiscal.

L'avocat ne peut se fonder sur la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité administrative pour réclamer la communication de l'intégralité du dossier répressif KB-Lux, singulièrement des pièces qui concernent des tiers ou d'autres contribuables et qui sont sans rapport avec les taxations dont ses clients font l'objet.

S'il veut obtenir communication de telles pièces, il lui faut adresser sa demande au Procureur général ou à son délégué.

(...)"

6. Par lettre du 2 juin 1998 adressée au conseil des requérants, la partie adverse, après un rappel des passages de l'avis précité de la Commission d'accès aux documents administratifs, confirme son point de vue. Elle indique également que les seules pièces issues du dossier de cette procédure judiciaire qui sont en sa possession et sur lesquelles elle s'est basée pour envoyer aux requérants ses courriers des 23 octobre 1997 et 6 février 1998 (notifiant des indices de fraude) sont celles qui figurent en annexes à cette lettre. Il s'agit de photocopies d'un extrait d'un listing informatique mentionnant l'existence d'un compte bancaire ouvert au nom de Monsieur Jean

GHYSELS présentant un avoir de 43.242.934,98 (dans une unité monétaire non précisée).

La décision contenue dans la lettre du 2 juin 1998 constitue l'acte attaqué par le recours;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de la violation des articles 4 à 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et des principes généraux du respect des droits de la défense et de l'égalité entre administré et administration; qu'ils exposent que l'acte attaqué confirme le refus de communiquer l'intégralité d'un dossier répressif qui a pu être consulté par l'administration fiscale, dossier duquel ont été extraites certaines pièces, choisies par l'administration, pour leur être ensuite opposées sans qu'ils puissent consulter le même dossier, et qu'il est renvoyé à une autre autorité, en l'espèce le parquet du Procureur du Roi près le tribunal de première instance de Bruxelles, pour consulter l'ensemble du dossier; qu'ils font valoir, dans une première branche, que les dispositions et les principes visés au moyen doivent permettre au contribuable et à l'administration de consulter les mêmes documents et qu'il est loisible en ce cas à l'administration d'omettre les traces de la fonction première des documents trouvés dans un dossier répressif; que, dans la seconde branche du moyen, les requérants soutiennent que l'autorité qui prend une décision qui cause grief ne peut invoquer qu'elle ne serait pas détentrice des documents demandés, au motif que ceux-ci relèveraient d'un autre service qui n'est pas l'auteur de la décision attaquée et à l'égard duquel le redevable ne se trouve dans aucun lien de droit ni même en simple correspondance;

Considérant que les requérants, dans leur mémoire en réplique, soulignent encore que la partie adverse est l'Etat belge, représenté par le Ministre des Finances, et non les services de taxation de l'administration de

l'Inspection spéciale des impôts de Charleroi ou les services de l'administration de l'Inspection spéciale des impôts de Bruxelles; qu'ils en déduisent qu'il serait trop simple pour la partie adverse de contourner les dispositions de la loi du 11 avril 1994 en prétendant que les éléments du dossier répressif ne se trouvent pas en réalité dans le dossier des services de taxation qui sont en contact avec les contribuables, mais dans le dossier d'un autre service de taxation avec lequel ces mêmes contribuables ne sont pas en contact; qu'ils ajoutent que dans la mesure où le dossier répressif actuellement à l'instruction contient des éléments à charge, mais également et surtout des éléments à décharge des contribuables qui y sont mentionnés, il importe, qu'en occultant le nom d'autres contribuables ou de tiers afin d'assurer le respect du principe du secret professionnel, l'administration leur donne l'accès à l'ensemble des pièces de ce dossier afin de leur permettre d'apprécier le fondement des impositions mises à leur charge;

Considérant que les requérants, dans leur dernier mémoire, font encore valoir que lorsque, dans le cadre de ses pouvoirs d'investigation, une administration fiscale obtient l'autorisation de consulter et de prendre copie des pièces d'un dossier répressif, qu'elle verse ensuite dans un dossier administratif, l'ensemble des documents qui sont issus de ce dossier répressif deviennent des "documents administratifs" au sens de la loi du 11 avril 1994, parce que l'administration peut faire usage de ces documents dans le cadre de sa mission de service public;

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 1^{er} de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administra-

tion définit la notion de "document administratif" comme étant "toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose"; qu'en l'espèce, le litige opposant devant le Conseil d'Etat les requérants à l'administration fiscale ne porte cependant pas sur l'accès à leur dossier administratif fiscal, puisque les requérants ont obtenu communication des documents sur lesquels l'administration de l'Inspection spéciale des impôts de Charleroi s'est fondée pour retenir des indices de fraude fiscale, mais sur l'accès aux pièces d'un dossier répressif, constitué par le parquet du Procureur du Roi de Bruxelles, déposé au greffe du tribunal et que l'administration fiscale a pu consulter en vertu d'une autorisation donnée par le Procureur général; qu'en effet, l'acte attaqué est la décision prise le 2 juin 1998 par l'administration de l'Inspection spéciale des impôts de Charleroi, décision qui, tout en relevant que les seules pièces issues du dossier de cette procédure judiciaire qui sont en sa possession et sur lesquelles elle s'est basée sont celles qui figurent en annexes, indique qu'"il appartient à Monsieur GHYSELS et à Madame VAN ROY d'adresser une demande au Procureur général ou à son délégué s'ils veulent obtenir communication du dossier de la procédure judiciaire"; qu'il convient, dès lors, d'examiner si les documents auxquels l'accès a été demandé par les requérants - c'est-à-dire les pièces du dossier répressif - entrent dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1994; qu'à cet égard, il se déduit à la fois de la définition du "document administratif" et de celle d'"autorité administrative", figurant à l'article 1^{er} précité de la loi du 11 avril 1994, ainsi que du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs que les informations utilisées par les organes de l'ordre judiciaire dans le cadre de la recherche ou de la poursuite de faits punissables ne constituent pas des "documents administratifs", pas plus que le Procureur général, le Procureur du Roi ou le juge d'instruction ne peuvent être considérés comme des "autorités administratives" lors-

qu'ils constituent et gèrent un dossier répressif; qu'il se déduit de ces éléments que des informations provenant d'un dossier judiciaire à l'instruction ne peuvent être obtenues sur la base de la loi relative à la publicité de l'administration; qu'il en découle que, dans la mesure où elle porte sur une violation alléguée de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que le respect des droits de la défense est étranger au présent litige devant le Conseil d'Etat et ne trouve pas à s'appliquer à une décision de l'administration fiscale qui refuse l'accès à des documents administratifs ou autres; qu'en effet, une telle décision ne constitue ni une peine ni une sanction disciplinaire; que c'est, le cas échéant, aux juridictions de l'ordre judiciaire qu'il appartient d'apprécier si les droits de la défense ont été respectés dans le cadre d'une contestation portant sur une procédure de taxation ou l'enrôlement d'un accroissement d'impôts; qu'il en résulte qu'en tant qu'elle vise le respect des droits de la défense, la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que "l'égalité entre administré et administration" ne constitue pas une règle de droit positif belge; qu'en effet, les citoyens et l'administration se trouvent par nature dans une situation fondamentalement distincte, justifiée par les fins d'utilité publique et la satisfaction de l'intérêt général que la seconde poursuit; que, dans la mesure où elle allègue la violation d'une règle de l'égalité entre administré et administration, la première branche du moyen manque en droit;

Considérant, quant à la seconde branche du moyen, que la circonstance que l'administration fiscale a pu consulter un dossier répressif n'entraîne pas pour autant un changement de la nature de ce dossier qui continue à échapper à la définition du "document administratif"; que

si l'on peut suivre la thèse des requérants lorsqu'ils soutiennent que les pièces d'un dossier répressif dont l'administration a pris copie constituent, une fois qu'elles sont dans les mains de l'administration fiscale, des documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994, il échet de constater qu'ils restent cependant en défaut de démontrer que l'administration de l'Inspection spéciale des impôts de Charleroi aurait disposé d'autres documents que les extraits de compte bancaire qui leur ont été communiqués en annexe aux courriers de cette administration; qu'il ressort à cet égard des différents courriers émanant de l'administration de l'Inspection spéciale des impôts de Charleroi que les seules pièces issues du dossier répressif qui ont été en la possession de cette administration sont celles qui ont été communiquées aux requérants; que ceux-ci n'apportent par ailleurs aucun commencement de preuve à l'appui de leur affirmation de l'existence d'une copie administrative de l'intégralité du dossier répressif, détenue par l'administration centrale de l'Inspection spéciale des impôts à Bruxelles et qui contiendrait des pièces qui les concerneraient; qu'ils ne pourraient pas prétendre non plus, sans mettre en cause l'obligation de secret à l'égard de tiers imposée par l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 ainsi que l'obligation de secret professionnel fiscal, se voir communiquer les pièces que l'administration aurait extraites du dossier répressif pour les verser dans le dossier fiscal d'autres contribuables, dès lors que ces pièces sont étrangères à leur propre dossier; que, pour le surplus, il n'appartient pas à l'administration fiscale de se substituer à l'organe compétent du Ministère public pour accorder au contribuable concerné un accès au dossier répressif égal à celui qu'elle a pu obtenir du Procureur général : si ce contribuable veut être autorisé à consulter l'intégralité du dossier répressif et à en prendre copie, il doit à cet effet s'adresser, tout comme l'administration, à l'organe compétent du Ministère public; que c'est dès lors à bon droit qu'en l'espèce, l'administra-

tion fiscale, faisant application de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994, a indiqué aux requérants que la communication de l'intégralité du dossier de la procédure judiciaire devait être demandée au Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles; que la seconde branche du moyen n'est pas fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 14.000 francs, sont mis à charge des requérants à concurrence de 7.000 francs chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le huit février deux mille 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.