



Commission d'accès aux et de  
réutilisation des documents  
administratifs

*Section publicité de l'administration*

13 avril 2015

AVIS n° 2015-23

Sur le refus de donner accès aux documents qui  
révèlent les motifs justifiant les principaux  
dégrèvements octroyés en matière de centimes  
additionnels communaux

(CADA/2015/19)

## 1. Un récapitulatif

Par e-mail en date du 2 mars 2015, le receveur de la commune d'Engis demande ce qui suit au SPF Finances, en application de la loi du 11 avril 1994 : "les motifs de droit et de fait justifiant les principaux dégrèvements octroyés pour l'année 2014 en matière de centimes additionnels communaux. La demande soulignait qu'il était particulièrement important pour la Commune d'être éclairée sur l'application éventuelle de la disposition exonératoire de l'article 471, § 3 du CIR afin de déterminer si ces dégrèvements pouvaient faire ou non l'objet de mesures compensatoires de la part du Service Public de Wallonie dans le cadre du décret programme du 23 février 2006 relatif aux "actions prioritaires pour l'avenir wallon". Le même courriel sollicitait également des renseignements en ce qui concerne les éventuelles voies de recours ouvertes à la Commune confrontée à la réduction significative de sa principale ressource fiscale.

Par courrier en date du 6 mars 2015, la Direction des Contributions Directes Précompte Immobilier de Liège du SPF Finances répond qu'elle ne peut donner suite à ces demandes. Elle avance en outre les arguments suivants. En premier lieu, elle se réfère à l'article 337 du CIR 1992 qui instaure le secret fiscal et à l'interprétation qui lui est donnée dans cet article et que l'on trouve dans le commentaire administratif :

"Les administrations des provinces, de l'agglomération bruxelloise et des communes ne sont pas citées à l'art. 337, CIR 92, ce qui implique que les fonctionnaires de l'Administration des contributions directes ne peuvent, en restant dans leurs fonctions, leur fournir des renseignements fiscaux destinés à permettre l'application de réglementations provinciales, d'agglomération ou communales.

Lorsque ces administrations participent à l'application d'une législation ou réglementation nationale, ou de décrets, ordonnances ou arrêtés des institutions communautaires et régionales, (p. ex.: les provinces, en matière d'allocations d'études ou les communes, en matière de service militaire-sursis ou dispense pour cause morale), les fonctionnaires de l'Administration des contributions directes peuvent néanmoins leur communiquer les renseignements nécessaires à l'application de ces législations, réglementations,

décrets, ordonnances ou arrêtés, mais il va de soi que ces renseignements ne peuvent en aucun cas être utilisés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été fournis (voir 337/10)".

Selon la décision, les renseignements demandés n'entrent pas dans le cadre de l'application d'une réglementation nationale ou régionale.

De plus, le SPF Finances avance que le service ne dispose pas d'une liste par commune des personnes et entreprises "qui ont bénéficié, en matière de précompte immobilier, de dégrèvements importants".

Enfin, le SPF Finances se réfère à l'article 375, §1<sup>er</sup> du CIR '92 sur la base duquel, seul le contribuable qui a introduit une réclamation "en matière de précompte immobilier" dispose du droit de contester la décision du directeur régional par la voie judiciaire. Le SPF Finances se réfère en outre à l'article 257, 4<sup>o</sup> CIR 92 comme cet article est d'application en Région wallonne.

Par courrier en date du 24 mars 2015, Madame Nathalie Fortemps et Monsieur Jean Bourtembourg introduisent au nom de la commune d'Engis, une demande de reconsidération auprès du SPF Finances. Le même jour, ils introduisent également par e-mail et par courrier une demande d'avis à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après dénommée la Commission.

## **2. La recevabilité de la demande d'avis**

La Commission estime que la demande d'avis est recevable. La Commission constate que les demandeurs ont introduit simultanément la demande reconsidération auprès du SPF Finances et la demande d'avis auprès de la Commission tel que défini par l'article 8, § 2 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

## **3. Le bien-fondé de la demande d'avis**

L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 partent du principe de la publicité de tous les documents administratifs. La publicité ne peut être refusée que si l'intérêt requis pour avoir accès aux documents à caractère personnel fait défaut ou si un ou plusieurs motifs

d'exception peuvent ou doivent être invoqués et que cela est motivé de manière concrète et pertinente.

La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 ne portent que sur l'accès aux documents administratifs et non sur l'obtention d'informations. Comme le constate la Commission, le demandeur demande "les motifs de droit et de fait justifiant les principaux dégrèvements octroyés pour l'année 2014 en matière de centimes additionnels communaux". La Commission constate que le demandeur n'a pas demandé l'accès aux documents dans lesquels figurent les motifs individuels de dégrèvement. Dans la mesure où la motivation globale n'est pas disponible dans un document administratif concret, l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 ne sont pas d'application. Dans la mesure où la motivation demandée n'existe pas, le SPF Finances peut dès lors à juste titre rejeter la demande de la commune d'Engis. Elle doit alors invoquer ce fondement.

En soi, rien n'empêche une commune de demander l'accès à des documents administratifs. L'arrêt n° 225.162 du Conseil d'Etat du 31 octobre 2013 stipule à juste titre ce qui suit:

Considérant, (...) que le droit reconnu par l'article 32 de la Constitution appartient à «chacun»; que ni le constituant ni le législateur n'en ont excepté expressément les personnes de droit public, et que les documents administratifs sont en règle générale rendus accessibles à tous, tant aux personnes morales avec ou sans but lucratif qu'aux personnes physiques; que, *prima facie*, rien ne justifie que seules les personnes de droit public ne puissent en bénéficier; que ces dernières ne peuvent toutefois user du droit d'accès aux documents administratifs que dans la mesure compatible avec l'organisation des institutions, et notamment en relation avec leurs compétences; qu'en l'espèce, la commune requérante agit en relation avec sa compétence pour lever des centimes additionnels à la taxe concernée, et en qualité de créancier d'une partie des sommes dues à ce titre; qu'aux termes de l'article 470 *bis* précité du CIR 1992, les dégrèvements sont liquidés «pour le compte» et «à la charge» de la commune; que la requérante pouvait invoquer les dispositions de la loi du 11 avril 1994 pour solliciter, dans les limites prévues par cette loi, l'accès aux documents concernés;

Considérant que la publicité passive des documents administratifs, organisée par la loi du 11 avril 1994, s'applique aux documents des autorités administratives fédérales visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que la partie adverse est une telle autorité, même si les recours contre certaines décisions que ses organes adoptent en son nom relèvent de la compétence des juridictions judiciaires; que la loi du 11 avril 1994 ne limite du reste pas son champ d'application aux décisions adoptées en qualité d'autorité administrative, mais vise tous les documents administratifs, définis par l'article 1er, alinéa 2, 2°, comme «toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose»;

Considérant que l'organisation du procédé par lequel l'administration fédérale est chargée de la perception et du recouvrement des centimes additionnels pour compte des communes n'implique pas que ces dernières ne puissent réclamer aucune information ou obtenir aucune explication quant à la manière dont cette mission légale, certes étrangère à un mandat de droit civil, est remplie; que la demande ne peut être considérée comme manifestation abusive;

La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que dans la mesure où les informations demandées figurent dans un document administratif, la commune d'Engis a, il est vrai, le droit de demander l'accès à ce document administratif mais cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucun motif d'exception l'empêchant d'obtenir cet accès.

Dans ce cadre, le SPF Finances invoque l'article 337 du CIR 92 pour refuser la publicité. Dans ce contexte, on peut à nouveau se référer à l'arrêt n° 225.162 du Conseil d'Etat dans lequel il dispose

“que le motif invoqué (...) soit le secret imposé par l'article 337 du CIR 1992, énonce l'obligation de secret professionnel incombant aux agents du SPF Finances lorsqu'ils agissent hors l'exercice de leurs fonctions; que l'autorité compétente n'a pas examiné si indépendamment des obligations de chacun de ses agents, la loi imposait un tel secret à l'administration elle-même à l'égard de toute personne, fût-elle directement intéressée à la dette d'impôt,

comme l'est, en l'espèce, la commune créancière de centimes additionnels à l'impôt en cause.”

Dans des avis antérieurs, la Commission a explicitement stipulé que le secret fiscal doit être considéré comme un secret professionnel légal qui vise à protéger le contribuable et s'applique à l'égard des agents individuels des impôts. Par ailleurs, le secret fiscal ne peut être invoqué que par un agent du fisc “hors l'exercice de ses fonctions”. Ce qui n'est en l'occurrence pas le cas.

La Commission souhaite en outre attirer l'attention sur le fait qu'en soi, le secret fiscal ne peut pas être invoqué pour refuser la publicité mais qu'il doit être combiné à l'article 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994. Le SPF Finances doit dès lors pouvoir démontrer que dans ce cas spécifique, la publicité porte atteinte à l'objectif visé par le secret fiscal. Une telle motivation fait défaut dans la décision.

En tout cas, le SPF Finances n'invoque aucun autre motif d'exception. Dans l'arrêt 225.162, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait que le SPF Finances aurait dû examiner si la protection de la vie privée n'aurait pas dû ou ne pourrait pas être invoquée pour refuser la publicité d'informations y relatives. Il appartient au SPF de faire cet exercice et dans la mesure où il estime devoir refuser la publicité, de motiver concrètement le motif d'exception invoqué.

Bruxelles, le 13 avril 2015.

F. SCHRAM  
secrétaire

M. BAGUET  
présidente