



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

23 octobre 2017

AVIS n° 2017-47

Sur le refus de donner des réponses aux certaines
questions

(CADA/2017/81)

1. Aperçu

1.1. Par lettre du 10 août 2017 Maître Roland Forestini, demande pour ces clients, Monsieur et Madame X au SPF Finances les motifs qui ont été adressés par l'administration fiscale américaine à l'administration fiscale belge dans le cadre de l'échange concernant la procédure amiable qui a été mise en œuvre dans le cadre de ce dossier pour en arriver à la conclusion de l'imposabilité des rémunérations en Belgique pour les années de revenus 2012 et 2013.

1.2. Par lettre du 18 août 2017 le SPF Finances refuse l'accès aux courriers échangés avec l'Autorité compétente américaine en application de l'article 6, § 1^{er}, 3^o de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. La divulgation de ces documents est considérée d'être susceptible de mettre en péril les relations internationales fédérales de la Belgique. L'on se trouve dans le cadre d'une procédure résultant d'une convention bilatérale conclue entre l'Etat belge et l'Etat américain, sur base du modèle OCDE de convention fiscale. Au sujet de la procédure amiable prévue à l'article 25 du modèle de Convention OCDE, dont est directement inspiré l'article 26 de la Convention belgo-américaine, les commentaires OCDE précisent, au point 61, que « la communication au contribuable ou à son représentant du dossier de l'affaire ne paraît pas justifiée, étant donné la nature particulière de la procédure ». Par ailleurs, le point 36 de l'article 25 dudit commentaire stipule que « Dans (cette) seconde phase – qui s'ouvre avec l'intervention de l'Autorité compétente saisi par le contribuable auprès de celle de l'autre Etat – la procédure se situe désormais au plan des rapports entre Etats, comme s'il y avait eu un « endossement » par l'Etat saisi de la réclamation. ... » Pas plus la Belgique que les Etats-Unis n'a émis de réserve quant à cet article. En l'espèce, l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection des relations internationales fédérales de la Belgique.

1.3. Par lettre du 3 octobre 2017 Maître Forestini introduit une demande de reconsidération auprès du SPF Finances. Par lettre du même jour, il introduit une demande d'avis devant la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après dénommée Commission.

2. Recevabilité de la demande

La Commission estime la demande recevable. Le demandeur d'avis satisfait en effet aux exigences légales requises quant à la simultanéité de la demande de reconsidération adressée au SPF Finances et de la demande d'avis adressée à la Commission.

3. Le fondement de la demande d'avis

La Commission souhaite avant tout signaler que le demandeur ne demande pas accès aux documents administratifs mais bien à la communication des motifs sur la base desquels ses clients seront imposés en vertu du droit belge. La Commission estime néanmoins que lorsqu'un demandeur invoque la loi du 11 avril 1994, la demande doit être considérée comme portant sur les documents administratifs dans lesquels se trouve la motivation concernée, sur la base de laquelle le SPF Finances juge que les clients du demandeur seront imposés en vertu du droit belge.

L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration souscrivent au principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt fait défaut pour l'accès à un document à caractère personnel et lorsque l'un ou plusieurs des motifs d'exception se trouvant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués, cela doit être motivé de manière concrète et pertinente. Seuls les motifs d'exception qui sont imposés par la loi peuvent être invoqués et s'applique en outre le fait qu'ils doivent être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérant B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

La Commission souhaite surtout signaler que le SPF Finances ne peut pas se référer à l'article 25 du modèle de convention fiscale de l'OCDE et au commentaire afférent à cet article. Ce modèle n'a en effet que le statut d'une recommandation de sorte qu'aucune obligation internationale n'en découle bien que cet article constitue la source d'inspiration de l'article 26 de la Convention préventive belgo-américaine de double imposition.

En principe, le demandeur a un droit d'accès à son dossier fiscal personnel sans devoir justifier du moindre intérêt, sauf si des documents

relatifs à d'autres personnes physiques sont repris et que ceux-ci doivent être considérés comme des documents à caractère personnel. Dans ce cas, le demandeur doit justifier de son intérêt. Un tel intérêt n'existe que dans la mesure où il démontre que les informations concernées ont un intérêt direct pour sa situation fiscale. Il ne ressort pas de la demande que de telles informations à caractère personnel sont disponibles.

Certains motifs d'exception peuvent ou doivent éventuellement être invoqués afin de refuser la publicité. En l'occurrence, l'administration fiscale invoque l'article 6, §1^{er}, 3^o de la loi du 11 avril 1994 pour refuser la publicité. Cet article dispose qu'une autorité administrative doit refuser la publicité lorsque l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection des relations internationales fédérales de la Belgique.

La Commission constate que dans sa motivation, l'administration fiscale utilise une formulation générale afin de justifier le refus sur ce fondement. Selon la pratique d'avis permanente de la Commission et la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'administration fiscale ne peut jamais invoquer un motif d'exception de manière standardisée. Elle doit chaque fois démontrer au moyen des éléments concrets des documents administratifs demandés pourquoi, en l'occurrence, la publicité porterait préjudice aux relations internationales belges. Selon la Commission, on ne peut pas considérer que cela serait le cas lorsqu'il s'agit d'informations qui sont importantes pour le contribuable afin de mieux comprendre sa propre situation fiscale et ces informations qui le concernent spécifiquement. Il est en outre totalement non-pertinent que la procédure se passe au niveau de deux états. La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que l'intérêt invoqué par le demandeur ne peut pas être repris dans la considération d'une part de l'intérêt général qui est servi par la publicité et d'autre part, l'intérêt protégé. Le demandeur invoque en effet un intérêt personnel.

Le fait que l'administration fiscale invoque seulement un fondement formulé de manière générale afin de refuser l'accès au dossier complet, va à l'encontre du fait que le SPF Finances doit juger par document administratif si des motifs d'exception sont d'application ainsi qu'à l'encontre du principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations présentes dans un document administratif qui relèvent d'un motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité en vertu

duquel il y a lieu de donner accès à toutes les autres informations présentes dans ce document administratif.

Le fait que l'administration fiscale invoque seulement un seul motif d'exception ne signifie pas qu'il n'y aura éventuellement pas d'autres motifs d'exception pour empêcher l'accès aux documents administratifs demandés. En ce sens, la Commission souhaite spécifiquement attirer l'attention sur l'article 6, §1^{er}, 6° de la loi du 11 avril 1994. Cet article dispose qu'une autorité administrative doit refuser la publicité lorsqu'elle constate que la publicité ne l'emporte pas sur la protection d'un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public, dans lequel il y a lieu d'également comprendre l'intérêt fiscal. Pour invoquer ces motifs d'exception, il est requis qu'ils puissent être motivés de manière concrète et que l'on puisse mettre en balance les intérêts tout comme c'est le cas pour invoquer l'article 6, §1^{er}, 3° de la loi du 11 avril 1994.

Bruxelles, le 23 octobre 2017.

F. SCHRAM
secrétaire

K. LEUS
présidente