



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

5 novembre 2018

AVIS n° 2018-114

CONCERNANT L'ACCÈS AU RAPPORT
D'INSTRUCTION

(CADA/2018/108)

1. Un aperçu

1.1. Par courrier recommandé du 23 novembre 2017, Maître Thibault Swennen demande au SPF Finances de prendre connaissance et de recevoir copie, comme le lui permet la loi du 11 avril 1994, du rapport d'instruction du fonctionnaire chargé de l'instruction de la réclamation introduite pour son client, la SA BUZZ.

1.2. Par lettre du 28 septembre 2018, le demandeur est invité à prendre connaissance du dossier administratif à l'une des dates proposées.

1.3. Par lettre du 3 octobre 2018, le demandeur sollicite que le rapport d'instruction lui soit transmis.

1.4. Par courriel du 4 octobre 2018, le SPF Finances lui répond qu'il ne s'agit pas d'un dossier judiciaire mais d'un dossier administratif et qu'il n'y a pas de rapport d'instruction à faire parvenir à son client.

1.5. Par lettre du 4 octobre 2018 envoyée en annexe à un courriel du même jour, le demandeur fait référence au point 40 de la circulaire Ci.RH.863/530.827 du 18 septembre 2000 dans laquelle il est rappelé en substance que la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration', s'applique intégralement tant au stade de la taxation qu'à celui du contentieux, que celui-ci soit administratif ou judiciaire. Il se réfère aussi au point 48 de la circulaire, qui dispose ce qui suit : « Le rapport du fonctionnaire chargé de l'instruction de la réclamation doit, en revanche, toujours figurer dans le dossier à communiquer au contribuable. Cet acte répond en effet à la définition large du document administratif auquel s'applique la publicité (art. 1^{er} al. 2, 2^o L 11 avril 1994) et la restriction traditionnellement fondée sur le caractère juridictionnel de la fonction du directeur, ne peut être maintenue, eu égard aux articles 32 et 98 de la loi du 15 mars 1999. » Dans cette lettre, il demande au SPF Finances de bien vouloir reconsidérer sa position.

1.6. Dans sa réaction du 8 octobre 2018, le SPF Finances donne l'explication suivante : « Après instruction, le fonctionnaire établit un rapport sur ses [constatations] qu'il transmet au directeur régional compétent. Ce rapport est toutefois non-contraignant pour le directeur régional et ce n'est qu'un simple document administratif interne sur lequel le contribuable ne peut, par conséquent, pas se baser pour

invoquer la confiance que cela aurait suscité (Com. IR, 92, n°374/40 ; Cassation, 29 mai 1958, *Pas. I*, 1073, suivi par Bruxelles, 9 avril 2009, B 09/0534). Le directeur régional peut toutefois aussi déléguer la compétence de prise de décision en matière de réclamation à l'agent enquêteur. Dans un tel cas, c'est son rapport qui constituera la décision directoriale (Com. IR 374/42).

Le droit à la consultation trouve sa base dans la publicité de l'administration, telle qu'elle est garantie par l'article 32 du Code constitutionnel et la Loi du 11 avril 1994.

Le Ministre a déclaré, en réponse à une question parlementaire, que le droit de consultation porte sur tout document sur lequel l'imposition est fondée et que le rapport final établi par le fonctionnaire chargé de l'instruction peut également être consulté (Q.R. Sénat, n°2-25, 2000-2001, 31 octobre 2000, 1169, Q. n° 537, de Clippel, 13 mars 2000, circulaire Ci.RH.863/530.827 de 18/09/2000).

Toutefois, selon la Cour de cassation, le droit de consultation ne s'applique pas au rapport de l'inspecteur chargé de l'instruction (cassation, 15 mai 1987, Bull. contr. 1988, n°675. Voir aussi Communauté européenne, 8 mars 1996, Cour. Fisc. 1996, 372).

La méconnaissance du droit d'être entendu et du droit de consultation a pour effet la nullité de la décision directoriale. Toutefois, la Cour d'appel d'Anvers a décidé que ces circonstances n'empêchent pas qu'elle doit se prononcer au sujet des griefs du contribuable contre l'imposition établie. L'imposition a été établie malgré la nullité de décision directoriale en vertu de laquelle le contribuable a obtenu communication, pendant la procédure judiciaire, du dossier administratif complet, et, selon la Cour, il a reçu toutes les chances de développer ses griefs (Anvers (6e ch.), 4 avril 2017, 2015/AR/1552, WWW.monKEY.be).

Dans un esprit de compréhension, lors de votre visite, il vous sera loisible de consulter [le] rapport d'instruction en même temps que le reste du dossier administratif. Mais sans réponse de votre part pour le 26/10/[2018] pour la fixation d'un jour de rendez-vous, il sera considéré que vous renoncez à votre droit à être entendu. »

1.7. Dans sa lettre du 22 octobre 2018, le demandeur sollicite la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après dénommée la Commission, afin d'obtenir un avis.

1.8. Par lettre du 30 octobre 2018, le demandeur introduit une nouvelle demande de reconsidération auprès du SPF Finances et, par lettre envoyée en annexe d'un courriel du même jour, il sollicite de nouveau la Commission afin d'obtenir un avis.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable. La lettre adressée le 4 octobre 2018 par le demandeur au SPF Finances doit être considérée comme une demande de reconsidération et l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' (ci-après : la loi du 11 avril 1994) requiert que la demande de reconsidération auprès de l'autorité et la demande d'avis auprès de la Commission soient introduites simultanément. Or le demandeur n'a, au moment d'introduire sa demande de reconsidération, introduit aucune demande d'avis auprès de la Commission. Il a néanmoins introduit, endéans un délai de trente jours, une nouvelle demande de reconsidération auprès du SPF Finances et une demande d'avis auprès de la Commission. Il s'agit de la demande de reconsidération et de la demande d'avis du 30 octobre 2018, qui ont suivi la demande d'avis initialement adressée à la Commission le 22 octobre 2018. Le demandeur répond ainsi à l'exigence de simultanéité inscrite à l'article 8, § 2, précité.

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

La Commission souhaite rappeler au SPF Finances qu'il convient de d'opérer une distinction entre, d'une part, l'information qui doit être fournie au contribuable dans le cadre de son droit à être entendu, qui est un principe de bonne administration, et, d'autre part, le droit d'accès à un document administratif tel qu'il est garanti par l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994. La jurisprudence citée a principalement trait au droit à être entendu et non au droit d'accès à un document administratif. Et la seule jurisprudence invoquée qui concerne

bien l'accès à certains documents manque d'actualité puisqu'elle se rapporte à la situation qui prévalait quand il n'était pas encore question d'un droit fondamental à la transparence de l'administration (et des lois qui s'appuient sur l'article 32 de la Constitution).

L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

La notion de document administratif doit être interprétée largement et couvre toute information, indépendamment de son support, dont dispose une autorité administrative. La circonstance qu'un document soit qualifié de document interne manque partant de pertinence.

La Commissions constate que le SPF Finances n'a pas complètement refusé l'accès au dossier administratif du client du demandeur, mais a seulement permis l'accès sous la forme d'une consultation. Le droit d'accès aux documents administratifs peut pourtant être exercé de trois manières, à savoir la consultation sur place, l'obtention d'une copie ou l'obtention d'une explication. Le choix de la façon dont le droit d'accès est exercé revient au demandeur. Les trois modes d'exercice sont en principe placés sur un pied d'égalité, de sorte que, quand la consultation est autorisée, il faut considérer que le droit de recevoir une copie a également été accordé si les deux modes d'accès ont été sollicités.

Etant donné que le SPF Finances n'a vu aucune raison de refuser l'accès sous la forme d'une consultation, il n'y a aucune raison de croire qu'il pourrait refuser l'accès sous la forme d'une copie. En tout état de cause, il ne peut plus revenir sur sa décision d'autoriser l'accès sous la forme d'une consultation.

Bruxelles, le 5 novembre 2018.

F. SCHRAM
secrétaire

K. LEUS
présidente