



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

17 novembre 2022

AVIS n° 2022-83

CONCERNANT LE REFUS DE DONNER ACCES À UN
DOSSIER FISCAL

(CADA/2022/103)

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 20 octobre 2022, Maître Roland Forestini, agissant au nom de la SRL X et de X, demande auprès du SPF Finances l'accès à l'intégralité de leur dossier fiscal ouvert par l'administration générale des douanes et accises.

1.2. Par un courriel du 28 octobre 2022, le SPF Finances refuse l'accès au dossier pour les raisons suivantes :

« Ik vestig uw aandacht op het feit dat er lastens uw cliënt een onderzoek loopt naar overtredingen op de douane- en accijnswetgeving.

De misdrijven inzake douane en accijnzen maken bijzonder strafrecht uit en in dat opzicht is het opsporingsonderzoek geheim. Ik verwijs ter zake naar artikel 320 van de Algemene Wet inzake douane en accijnzen van 18/07/1977, art. 28 quinquies van het Wetboek van strafvordering en naar art. 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Vanaf het moment dat het strafonderzoek zal zijn afgerond, zal er een proces-verbaal inzake douane en accijnzen, waarvan de overtreders trouwens een afschrift bekomen, opgesteld worden. Op dat moment krijgen de betrokken inzage en afschrift van alle bij het proces-verbaal gevoegde stukken.

Daarenboven vestig ik uw aandacht op het feit dat in huidig dossier reeds een minnelijke schikking werd aangeboden dd. 25/11/2021 en dat alle gegevens waarop die vaststelling is gebaseerd in deze minnelijke schikking werden opgenomen en/of reeds in het bezit zijn van uw cliënt ».

1.3. Par un courriel du 10 novembre 2022, le demandeur invite le SPF Finances à reconsidérer son refus.

1.4. Il introduit le même jour une demande d'avis auprès de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après la Commission.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que le demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération

auprès du SPF Finances et la demande d'avis à la Commission, comme l'exige l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : loi du 11 avril 1994).

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

3.1. Tout d'abord, la Commission tient à souligner qu'elle est seulement habilitée à émettre un avis relatif au droit d'accès aux documents administratifs tel que garanti par l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994. Elle n'est pas habilitée à se prononcer sur d'autres droits d'accès découlant d'autres dispositions constitutionnelles ou de droit international.

3.2. La Commission tient à souligner que le droit d'accès aux documents administratifs tel que garanti par l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 ne concerne que les documents administratifs. Un document administratif est défini par la loi du 11 avril 1994 comme étant « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ». La notion d'« autorité administrative » doit être comprise comme étant « une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ». Lorsque les agents des douanes agissent en qualité d'officier ou d'officier adjoint de police judiciaire, les actes qu'ils établissent en cette qualité ne peuvent être considérés comme des actes administratifs et la loi du 11 avril 1994 n'est donc pas applicable.

3.3. Dans la mesure où les agents de la douane n'agissent pas en qualité d'officier ou d'officier adjoint de police judiciaire, les actes sont des documents administratifs et donc la loi du 11 avril 1994 est applicable. Dans ce cas, 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. Ce droit ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut ou 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 prévus 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, Cour d'arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2 et Cour constitutionnelle, arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013).

3.4. Le SPF Finances invoque deux motifs exceptionnels de refus de communication du dossier fiscal, à savoir l'article 28quinquies du Code d'instruction criminelle et l'article 6, § 1^{er}, 5^o, de la loi du 11 avril 1994. Toutefois, elle omet de donner des raisons concrètes pour l'invoquer, de sorte que la décision de refus est lacunaire sur ce point.

3.5. L'article 28quinquies, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle prévoit que l'information, hormis les exceptions légales, est secrète et que toute personne qui est appelée à prêter son concours professionnel à l'information est tenue au secret. Celui qui viole ce secret est puni des peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

L'article 28quinquies du Code d'instruction criminelle a été inséré par l'article 5 de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction. Il ressort de la préparation parlementaire de cette loi (*Doc. Parl.*, Chambre, 1996 – 1997, n° 857/1, 7 et 26) que cet article introduit explicitement le secret de l'instruction et que cela s'applique tant à l'égard de l'auteur des faits et de la victime qu'à l'égard de tiers et du public. Il a été jugé nécessaire, pour le bon déroulement de l'enquête préliminaire, d'empêcher que la divulgation d'informations résulte en la perte d'éléments de preuve importants et, pour la protection des droits du suspect, d'empêcher que la divulgation d'informations ne puisse conduire à un jugement public entraînant une violation du droit à la présomption d'innocence et au droit au respect de la vie privée. L'information est « l'ensemble des actes destinés à rechercher des infractions, leurs auteurs et les preuves, et à rassembler les éléments utiles à l'exercice de l'action publique » et se déroule sous la direction et l'autorité du ministère public.

A l'égard du suspect, le principe du caractère secret de la phase préparatoire au procès a pour conséquence qu'il n'est en principe pas impliqué dans les investigations, hormis dans celles qui le concernent personnellement et que les résultats de ces investigations ne lui sont pas communiqués. Au cours de cette phase, ni le suspect ni son avocat n'ont le droit de regard dans le dossier pénal.

L'article 28quinquies, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle doit être combiné avec l'article 6, § 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994. Selon les termes de cette disposition, « 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 adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte : [...] 2° à une obligation de secret instaurée par la loi ». Le SPF Finances doit démontrer *in concreto* que la divulgation des documents demandés porte atteinte au secret de l'instruction. Il n'a pas à mettre en balance les intérêts en présence.

3.6. En outre, le SPF Finances invoque l'article 6, § 1^{er}, 5°, de la loi du 11 avril 1994 pour refuser la communication des informations demandées. Cette disposition est libellée comme suit : « 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 si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : [...] 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables ». Ce motif d'exception doit être invoqué s'il apparaît que la publicité peut entraver, voire rendre impossible, la recherche ou la poursuite de faits punissables. Si tel est le cas, l'administration des douanes et accises doit le démontrer concrètement et cela doit faire l'objet d'une mise en balance des intérêts entre, d'une part, l'intérêt général servi par la publicité et, d'autre part, l'intérêt protégé.

3.7. La Commission souhaite attirer l'attention sur l'article 6, § 1^{er}, 6°, de la loi du 11 avril 1994 sur la base duquel une autorité administrative fédérale ou non-fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection d'un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public. Il ressort de la pratique d'avis de la Commission (CADA/96/133; CADA/99/220; CADA/2001/41; CADA/2001/89) et de la jurisprudence du Conseil d'Etat (Cons. d'Etat, 2 octobre 1997, n° 68.609, bvba Ba-wa; Cons. d'Etat, 2 octobre 1997, n° 68.610, Delwart) que l'intérêt fiscal doit être considéré comme faisant partie de l'intérêt économique ou financier fédéral. Dès lors, dans la mesure où la publicité porte préjudice à cet intérêt et où l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas, l'administration des douanes et accises peut, moyennant une motivation concrète et pertinente, refuser la divulgation de ces informations.

3.8. Il est également possible que le document demandé reprenne des informations portant sur des tiers. Dans ce cas, l'accès à ces informations

doit être refusé sur la base de l'article 6, § 2, 1°, de la loi. Une autorité administrative fédérale ou non fédérale ne peut pas donner accès aux informations portant sur des tiers si la publicité du document administratif porte préjudice au respect de leur vie privée.

3.9. Enfin, la Commission souhaite insister sur le fait que, sur la base de l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994, toutes les informations contenues dans un document administratif qui ne peuvent se prévaloir d'un motif d'exception doivent être divulguées.

3.10. En conclusion, dans la seule mesure où les documents demandés peuvent être considérés comme des documents administratifs, la loi du 11 avril 1994 s'applique. Dans ce cas, l'accès ne peut être refusé que pour des informations pour lesquelles un ou plusieurs motifs d'exception doivent ou peuvent être invoqués et pour autant que cette exception soit dûment et concrètement motivée. L'administration des douanes et accises peut, sous ces conditions, invoquer l'article 28^{quinquies}, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle en combinaison avec l'article 6, § 2, 2°, et l'article 6, § 1^{er}, 5°, de loi du 11 avril 1994 pour refuser l'accès, de même que, le cas échéant, l'article 6, § 1^{er}, 6°, de la loi du 11 avril 1994.

Bruxelles, le 17 novembre 2022.

F. SCHRAM
Secrétaire

L. DONNAY
Président