



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

9 août 2021

AVIS n° 2021-97

CONCERNANT LE REFUS DE DONNER ACCES AU
DOSSIER FISCAL

(CADA/2021/94)

1. Aperçu

1.1. Par lettre et courriel du 3 juillet 2021, maître Roland Forestini, agissant pour ses clients la SRL Ajmarn et Monsieur X, a demandé au SPF Finances d'avoir accès à l'intégralité des pièces de leur dossier et de pouvoir, le cas échéant, en solliciter des copies.

1.2. Par courriel du 5 juillet 2021, le SPF Finances informe le demandeur que la demande de consultation/copie du dossier en cours ne peut être accordée dans l'état actuel de la procédure. Cette décision est motivée comme suit :

« L'Administration générale des douanes et accises a mis en œuvre, dans cette affaire, ses compétences en matière de recherche de faits punissables en matière de douanes et accises.

Les missions dont sont chargés les agents de l'Administration générale des douanes et accises, dans le cadre de la recherche des délits en matière de douanes et accises, s'apparentent à une information judiciaire et, dans ce cadre, l'administration exerce la fonction du ministère public (ainsi que l'a confirmé la Cour constitutionnelle notamment dans ses arrêts n° 16/2001 du 14 février 2001, B.15 et n° 127/2016 du 6 octobre 2016, B.6).

Une information pénale présente un caractère secret, unilatéral et non contradictoire.

L'article 6, § 1^{er}, 5° de la loi du 11 juin 1994 relative à la publicité de l'administration impose le rejet de la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, si elle constate que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt de la recherche ou la poursuite de faits punissables.

Par conséquent, au vu de ce qui précède, il ne peut être donné suite à votre demande d'accès au dossier et ce, afin de ne pas compromettre la recherche des infractions et les poursuites subséquentes. »

1.3. Par lettre du 7 juillet 2021, le demandeur introduit auprès du SPF Finances une demande de reconsidération.

1.4. Par lettre du même jour, le demandeur s'adresse à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après la Commission, pour obtenir un avis.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable. Le demandeur a en effet envoyé simultanément sa demande de reconsidération auprès du SPF Finances et sa demande d'avis auprès de la Commission, tel que le prévoit 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

Le droit d'accès tel que garanti par l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 s'applique uniquement aux documents administratifs. Un document administratif est « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose » (art. 1^{er}, deuxième alinéa, 2^o, de la loi du 11 avril 1994). Alors que tous les documents dont dispose l'administration fiscale sont en principe des documents administratifs, ce n'est pas automatiquement le cas pour l'Administration générale des douanes et accises. Dans toute une série de situations mentionnées dans la loi du 22 avril 2003 'octroyant la qualité d'officier de police judiciaire à certains agents de l'Administration des douanes et accises', certains fonctionnaires de l'Administration générale des douanes et accises sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire. La Commission est d'avis que les documents qu'ils établissent en cette qualité ne peuvent pas être considérés comme des documents administratifs, mais comme des documents judiciaires dont l'accès est régi par le Code d'instruction criminelle. Ces documents ne relèvent donc pas du champ d'application de la loi du 11 avril 1994 qui vise les documents administratifs. Il appartient à l'Administration générale des douanes et accises de déterminer en quelle qualité elle est intervenue dans ce dossier.

Dans la mesure où les documents concernés doivent être considérés comme des documents judiciaires, la demande d'avis n'est pas fondée.

Dans la mesure où certains documents ont bel et bien la qualité de document administratif, la règle suivante s'applique.

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 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).

L'Administration générale des douanes et accises invoque l'article 6, § 1er, 5°, de la loi du 11 avril 1994 pour refuser la publicité aux documents contenus dans le dossier. L'article 6, § 1er, 5° s'énonce 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 ». Pour invoquer ce motif d'exception, l'Administration générale des douanes et accises doit démontrer à l'aide d'éléments concrets contenus dans les documents concernés que la publicité pourrait porter préjudice à la recherche et la poursuite de faits punissables et, par ailleurs, que l'intérêt général servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé. La Commission entend signaler à cet égard que l'Administration générale des douanes et accises ne doit pas tenir compte des intérêts individuels de l'intéressé dans la mise en balance des intérêts. Bien que l'Administration générale des douanes et accises invoque ce motif d'exception, elle omet de démontrer à l'aide d'éléments concrets que la publicité pourrait porter préjudice à la recherche et la poursuite de faits punissables, et de mettre en balance les intérêts. Etant donné qu'elle n'est pas en mesure de renforcer sa motivation au sujet de ces aspects, l'Administration générale des douanes et accises est tenue d'accorder l'accès aux documents administratifs concernés.

L'Administration générale des douanes et accises est libre d'examiner si d'autres motifs d'exception doivent ou peuvent éventuellement être invoqués pour refuser l'accès à certains documents administratifs dans le dossier concerné pour autant qu'elle soit en mesure de le motiver *concrètement*.

La Commission souhaite par ailleurs attirer l'attention du SPF Finances sur le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations tombant sous la définition d'un motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans les documents administratifs concernés doivent être divulguées.

Bruxelles, le 9 août 2021.

F. SCHRAM
Secrétaire

K. LEUS
Présidente