



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

24 janvier 2023

AVIS n° 2023-05

Concernant le refus de donner accès à l'intégralité des pièces
d'un dossier administratif concernant une contrôle

(CADA/2022/134)

1. Aperçu

1.1. Par une lettre recommandée et par courriel du 22 décembre 2022, Maîtres Antoine Cleret de Langavant et Christophe Goossens, agissant pour la société anonyme Airtek Capital Group demandent au SPF Finances de pouvoir prendre connaissance de l'intégralité des pièces du dossier administratif concernant le contrôle, et notamment des demandes adressées à l'administration fiscale luxembourgeoise, des réponses données par celle-ci dont l'administration fiscale fait état dans sa notification d'imposition d'office, ainsi que tous autres écrits figurant au dossier de contrôle, que ces documents soient internes ou non (notes, rapports, demandes de renseignements, etc.).

1.2. Par un courriel du 23 décembre 2022, le SPF Finances répond que le dossier administratif de Airtek Capital Group SA est disponible sous format électronique. Le SPF Finances donne un lien. Un code permettant d'ouvrir le fichier ZIP est envoyé dans un courriel séparé. Une consultation du dossier sur place est possible dès le 03/01/2023. Le SPF Finances indique que la communication des notes et rapports internes n'est pas possible car ces documents étant inachevés et incomplets, leur divulgation pourrait être source de méprise (article 6, § 3, 1°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994)).

1.3. Par un courriel du 28 décembre 2022, les demandeurs invitent le SPF Finances à reconsidérer son refus concernant les documents internes, plus précisément « tous les courriels reçus ou envoyés par Madame X, Monsieur Y et Monsieur Z en relation avec la notification d'imposition d'office concernée ou le contrôle l'ayant précédé, et en particulier tous ceux portant la référence BRU/20/0093/001 ou toute autre référence apparentée à la notification d'imposition ».

1.4. Par un courrier recommandé du même jour, les demandeurs introduisent 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. 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.

L'avis se limite aux documents administratifs dont l'accès est refusé.

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

3.1. 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).

3.2. Pour justifier son refus de ne donner accès aux documents internes relatifs au dossier de la société anonyme Airtek Capital Group, le SPF Finances invoque l'article 6, § 3, 1°, de la loi du 11 avril 1994. Cette exception est formulée comme suit : « L'autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande : 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ».

Dans son avis n° 2018-105, la Commission a indiqué les conditions auxquelles cette exception peut être invoquée. Cet avis se trouve sur le siteweb de la Commission (www.documentsadministratifs.be). Un document préparatoire ou un document interne n'est pas d'office un document qui est inachevé ou incomplet. Les documents préparatoires ou des documents considérés comme internes n'ont pas un statut spécifique

dans la loi du 11 avril 1994. Un document peut être considéré comme inachevé ou incomplet lorsque le créateur du document est encore en train de modifier le document. Beaucoup de documents préparatoires et de documents considérés comme internes par l'administration n'ont, en réalité, pas ce statut. L'accès à ces documents peut seulement être refusé pour des raisons liées au contenu de ces documents et dans la mesure où l'une exception est justifiée concrètement. Même si un document administratif est inachevé ou incomplet, l'administration fiscale ne peut invoquer cette exception que dans la mesure où elle établit que son caractère inachevé ou incomplet est source de méprise.

3.3. Enfin, la Commission souhaite rappeler le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations présentes dans un document administratif qui tombent sous le champ d'application d'un motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent dès lors être divulguées.

3.4. En conclusion, la Commission est d'avis que la plupart des documents qui sont considérés par l'administration fiscale comme des documents internes ne peuvent pas être considérées comme des documents inachevés ou incomplets au sens de la loi du 11 avril 1994. Pour refuser l'accès à ces documents sur cette base, l'administration fiscale doit justifier concrètement l'exception au regard de leur contenu. En tout état de cause, même si certains documents administratifs peuvent être considérés comme des documents inachevé ou incomplets, l'administration fiscale doit montrer que ce document est source de méprise.

Bruxelles, le 24 janvier 2023.

F. SCHRAM
Secrétaire

L. DONNAY
Président