



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

8 juin 2023

AVIS n° 2023-71

Concernant le refus de donner accès à un avocat à
l'avertissement-extrait de rôle d'un ancien client

(CADA/2023/79)

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 31 mars 2023, Maître X sollicite du SPF Finances une copie de l'avertissement-extrait de rôle de X, ancien client traité sous le bénéfice de l'aide juridique gratuite, à la suite de la demande du Bureau d'Aide juridique qui lui demande de s'assurer que X rentre bien dans les conditions fixées. Sa demande se lit comme suit:

« Madame, Monsieur,

C'est en ma qualité de conseil de justiciables sollicitant le bénéfice de l'aide juridique gratuite que je vous adresse le présent.

La communication de leurs derniers avertissements-extraits de rôle respectifs est requise afin de vérifier qu'ils se trouvent dans les conditions pour s'en voir accorder le bénéfice.

Il s'agit de :

- X
- X
- X

Puis-je vous demander de m'en réserver copie par retour de mail (ou en version papier en mon cabinet sis quai des Charbonnages 40 à 1080 Bruxelles) ? »

1.2. Par un courriel du même jour, l'administration répond qu'il n'est pas possible de communiquer copie des documents demandés en raison des dispositions garantissant la protection des données personnelles mais qu'ils peuvent être obtenus soit par courrier à l'adresse du justiciable, soit directement en ligne sur www.myminfin.be, via le mandat en ligne d'avocat-administrateur.

1.3. Par un courriel du même jour, X répond à l'administration que son ancien client refuse de lui communiquer son avertissement-extrait de rôle de 2022 et suppose qu'il refusera la mise en place du mandat, son intervention étant depuis clôturée.

1.4. Par un courriel du 7 avril 2023, le SPF Finances lui répond ce qui suit:

« Si nous comprenons bien, vous souhaitez recevoir les AER de différents contribuables afin de pouvoir vérifier si ceux-ci pourraient bénéficier de l'aide juridique gratuite et, partant, pour pouvoir être rémunéré pour votre intervention.

En l'espèce, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration prévoit, en son article 4, que : " Le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative fédérale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie ".

Le principe est donc que tout administré a le droit d'accès à tous les documents administratifs. Toutefois, ce droit n'est pas absolu et fait l'objet d'exceptions. Ainsi, l'accès aux documents administratifs peut notamment être refusé lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 est (sont) invoqué(s) par l'autorité administrative. L'article 6, §2, de la loi précitée prévoit ainsi que " §2. 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 :

1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie ;

2° à une obligation de secret instaurée par la loi (entendez notamment le secret professionnel tel que régit par l'article 337, CIR92) (...) ".

[...]

Dans le cas du contribuable X, dans la mesure où celui-ci refuse de vous mandater pour obtenir une copie de son AER, nous sommes dans l'impossibilité de vous communiquer l'AER. En effet, communiquer l'AER du contribuable sans son consentement violerait, d'une part, le droit à la vie privée de celui-ci et, d'autre part, le droit au secret professionnel auquel les agents du SPF Finances sont tenus».

1.5. Par un courrier recommandé daté du 6 mai 2023, la demanderesse demande au SPF Finances de reconsidérer son refus de donner accès aux documents demandés.

1.6. Par un courrier recommandé du même jour, la demanderesse sollicite de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission), qu'elle donne un avis.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que la demanderesse a envoyé en même temps la demande de reconsidération au 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 : la loi du 11 avril 1994).

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. Le SPF Finances invoque deux motifs d'exception pour refuser l'accès, à savoir l'article 6, § 2, 1°, et l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994.

3.3. L'article 6, § 2, 1°, de la loi du 11 avril 1994 se lit comme suit : « § 2. *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 : 1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie* ». Il y a lieu d'attirer l'attention du SPF Finance sur le fait que ce motif

d'exception ne peut être simplement invoqué in abstracto mais doit, au contraire, être justifié de manière concrète.

En premier lieu, il est nécessaire d'établir que les informations concernées relèvent de la vie privée. Toutes les informations concernant une personne physique ne relèvent pas *ipso facto* de la vie privée. De l'avis de la Commission, les informations fiscales d'une personne ont bien trait à sa vie privée, *a fortiori* sa santé financière générale.

En second lieu, pour les informations qui relèvent de la vie privée, l'autorité doit également motiver de manière concrète en quoi la divulgation de ces informations porte atteinte à la vie privée de la personne concernée.

Si ces conditions sont rencontrées, l'article 6, § 2, 1°, *in fine*, prévoit enfin que l'autorité contacte la personne concernée afin de lui demander si elle consent à rendre publiques les informations demandées. Cette question est adressée à la personne concernée au plus tard lorsque la décision de refus de communication est prise. En l'espèce, la demanderesse indique à l'autorité que la personne concernée refuse de lui communiquer ces informations. Ce refus à lui seul constitue, aux yeux de la Commission, un fondement suffisant pour refuser l'accès aux informations demandées.

3.4. Le second motif de refus invoqué par le SPF Finances est fondé sur l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994. Cet article se lit comme suit : « § 2. *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 se réfère au devoir de confidentialité établi par l'article 337 du CIR92. Cet article prévoit ce qui suit : « *Celui qui, à quelque titre que ce soit, intervient dans l'application de la législation fiscale ou qui a accès aux bureaux de l'administration chargée de l'établissement ou de celle chargée de la perception et du recouvrement des impôts sur les revenus est tenu, en dehors de l'exercice de sa fonction, au secret le plus absolu sur tout ce dont il a connaissance en raison de l'exécution de sa mission.* »

Cependant, la Commission souhaite souligner que la jurisprudence sur la portée de ce qu'on appelle le « secret fiscal » donne lieu à des interprétations différentes, en raison de la formulation peu claire de cette disposition. En tout état de cause, la Commission a déjà rappelé que l'obligation de secret est formulée dans le chef des fonctionnaires de l'administration fiscale et non dans le chef du SPF Finances en tant qu'autorité administrative fédérale. La loi du 11 avril 1994 s'applique à l'égard du SPF Finances. A ce titre, une décision sur une demande d'accès en vertu de cette loi doit être prise par celui qui peut légalement représenter le SPF, en l'occurrence le Ministre compétent, sous réserve d'une éventuelle délégation explicite, pour autant qu'il remplisse les conditions de délégation requises. En résumé, la Commission est d'avis que bien qu'un fonctionnaire de l'administration fiscale soit tenu au secret, dont la violation peut entraîner des sanctions pénales et disciplinaires, cela n'implique pas que cette obligation de secret s'étende également à l'autorité administrative concernée, en l'espèce le SPF Finances.

3.5. En conséquence, la Commission est d'avis que les informations contenues dans le dossier fiscal d'une personne relèvent de sa vie privée et qu'à ce titre, son accord est nécessaire pour qu'un tiers puisse en obtenir l'accès. En l'espèce, la personne concernée refuse que ces informations soient communiquées à la demanderesse. La Commission est par conséquent d'avis qu'il ne peut être fait droit à la demande. La Commission estime par contre que l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 ne peut être valablement invoqué pour refuser la divulgation de l'information.

Bruxelles, le 8 juin 2023.

I. DELHEZ
Secrétaire suppléante

L. DONNAY
Président