



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

5 novembre 2024

AVIS n° 2024-122

Concernant le refus de remettre copie d'un dossier répressif

(CADA/2024/127)

Mots-clés : SPF Finances – Dossier d'enquête – C.I.Cr. art. 28quinquies

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 2 octobre 2024, la SRL Joker Drinks prend contact, par l'intermédiaire de son conseil, M^e Roland Forestini, avec l'Administration générale des Douanes et Accises (ci-après : le SPF Finances) pour obtenir l'accès à l'intégralité de son dossier fiscal et pouvoir prendre copie des pièces dont elle n'aurait pas encore connaissance.

Sa demande s'inscrit dans le cadre d'une enquête ouverte à son encontre.

1.2. Restée sans réaction de la part du SPF Finances, la demanderesse réitère sa demande d'accès par un courriel du 14 octobre 2024 et indique simultanément qu'elle ne pourra être présente à un entretien préalablement fixé le 29 octobre 2024.

1.3. Par un courriel du même jour, le SPF Finances répond de la manière suivante :

« Nous prenons bonne note de votre intervention comme représentant de la SRL JOKER DRINKS en cette affaire et prenons également acte que votre client ne se présentera pas au rendez-vous fixé le 29/10/2024.

Actuellement, l'enquête est en cours et une suite favorable ne peut pas être réservée à votre demande d'accès au dossier de l'enquête.

Votre client est soupçonné d'avoir commis ou participé à des faits constitutifs d'infractions (délits) en matière de douanes et accises. Par exception à la compétence générale du Ministère public, l'Administration générale des Douanes et Accises dispose de l'initiative des poursuites et exerce l'action publique quant aux peines patrimoniales en la matière (loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977, article 281) ; ses enquêtes, à savoir 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, s'apparentent à une information judiciaire (C.C., arrêt 127/2016, B6.) qui est secrète (C.I.Cr. art. 28quinquies).

A la suite de la rédaction d'un procès-verbal en matière de douanes et accises (loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977,

art. 267 à 272), une copie sera transmise à/aux intéressé(s) conformément à la législation applicable en la matière ».

1.4. Par un courriel du 17 octobre 2024, la demanderesse introduit auprès du SPF Finances, une demande de reconsidération de sa décision de refus.

1.5. Par un courriel du même jour, elle 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. 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. Bien-fondé de la demande d'avis

3.1. A titre liminaire, la Commission rappelle qu'elle est uniquement 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.

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* ».

Par conséquent, lorsque les agents des douanes et accises 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 (voy. en

ce sens l'avis n° 2023-81 du 8 juin 2023 et l'avis n° 2022-83 du 17 novembre 2022).

A l'inverse, lorsque ces agents n'agissent pas en qualité d'officier de police judiciaire, les documents qu'ils établissent et dont l'administration dispose doivent être qualifiés de documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994 et entrent donc dans son champ d'application.

3.2. 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 (voy. not. Cour constitutionnelle, arrêt n° 167/2018 du 29 novembre 2018, considérants B.7.2 et B.12.2).

3.3. Pour justifier son refus de donner accès au dossier demandé, le SPF Finances indique que la compétence d'enquête de l'Administration générale des Douanes et Accises est comparable à celle du Ministère public et que l'enquête s'apparente à une information judiciaire qui, en application de l'article 28quinquies du Code d'instruction criminelle est secrète.

L'article 28quinquies du Code d'instruction criminelle a été inséré par l'article 5 de la loi du 12 mars 1998 afin d'améliorer la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction. Les travaux parlementaires de cette loi (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 857/1, 7 et 26) révèlent que cet article introduit expressément le secret de l'instruction et s'applique tant à l'auteur et à la victime qu'aux tiers et au public. Pour le bon déroulement de l'information, il a été jugé nécessaire d'éviter que la divulgation d'informations n'entraîne la perte d'éléments de preuve importants et, afin de protéger les droits de l'accusé, d'éviter que la divulgation d'informations ne conduise à une violation de la présomption d'innocence et du respect de la vie privée.

L'information visée ici est l'ensemble des actes ayant pour objet la recherche des infractions pénales, de leurs auteurs et des preuves, ainsi que

la collecte des éléments utiles à l'exercice de l'action publique, et s'effectue sous la direction et l'autorité du Ministère public.

En ce qui concerne le suspect, le principe du secret de l'information signifie qu'il n'est pas impliqué dans les actes d'enquête, à l'exception de ceux qui le concernent personnellement, et que les résultats de ces enquêtes ne lui sont pas communiqués. Pendant cette phase, ni le suspect ni son avocat n'ont le droit d'accéder au dossier (voy. en ce sens l'avis n° 2022-83 précité).

3.4. L'article 28quinquies précité ne peut être invoqué seul comme motif d'exception dans le cadre de la publicité de l'administration. Il doit l'être en combinaison avec l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 qui précise 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:

[...]

2° à une obligation de secret instaurée par la loi ».

Pour pouvoir invoquer cette exception, il faut toutefois que les documents en question puissent être visés par l'article 28quinquies précité.

3.5. La loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977 précise en son article 281 que :

« § 1^{er}. Toutes actions du chef de contraventions, fraudes ou délits, contre lesquels les lois en matière de douanes et accises prononcent des peines seront portées en première instance devant les tribunaux correctionnels, et, en cas d'appel, devant la cour d'appel du ressort, pour y être instruites et jugées conformément au Code d'instruction criminelle.

§ 2. Toutes celles des actions susmentionnées qui tendent à l'application d'amendes, de confiscations, ou à la fermeture de fabriques ou usines, seront intentées et poursuivies par l'administration ou en son nom devant lesdits tribunaux, lesquels,

en tout cas, ne prononceront sur ces affaires qu'après avoir entendu les conclusions du ministère public. Toutefois, sur la demande écrite qui lui en est faite par un titulaire d'une fonction de management ou un fonctionnaire ayant le titre de conseiller général désignés par l'Administrateur général des Douanes et Accises, le ministère public peut requérir le juge d'instruction d'informer, l'exercice de l'action publique restant pour le surplus réservé à l'administration. [...] ».

Il semble donc, à la lecture des dispositions de cette loi, que le contenu du dossier d'enquête visé par la demande d'accès est effectivement soumis au secret de l'instruction prévu par l'article 28 du Code d'Instruction criminelle précité.

3.6. Le motif d'exception prévu à l'article 6, § 2, 2°, est un motif d'exception absolu en ce qu'il n'implique pas que l'instance administrative effectue une mise en balance des intérêts en présence mais il doit être correctement et concrètement motivé (voy. en ce sens l'avis n° 2023-81 du 8 juin 2023).

En l'espèce, le SPF Finances invoque simplement les dispositions de la loi du 18 juillet 1977 sans toutefois motiver concrètement en quoi la divulgation des informations demandées porterait effectivement atteinte au secret de l'instruction. Il convient de motiver *in concreto* le recours à l'exception évoquée ci-avant.

3.7. La Commission relève également que l'article 6, § 1^{er}, 5°, de la loi du 11 avril 1994 pourrait trouver à s'appliquer dans le cas d'espèce. Cette disposition se lit comme suit :

« § 1^{er}. 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, le SPF Finances 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.

3.8. La Commission souhaite enfin 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 constate 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 (voy. notamment l'avis n° 2022-83 précité) et de la jurisprudence du Conseil d'Etat (voy. notamment C.E., n° 254.914 du 27 octobre 2022) 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.

3.9. En conclusion, la Commission considère que dans la seule mesure où les documents demandés peuvent être considérés comme des documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994, l'accès ne peut être refusé qu'en vertu d'un ou plusieurs motif(s) d'exception dûment et concrètement motivé(s).

Le SPF Finances peut, dans ces conditions, invoquer l'article 28*quinquies* du Code d'instruction criminelle lu en combinaison avec l'article 6, § 2, 2°, l'article 6, § 1^{er}, 5°, mais également l'article 6, § 1^{er}, 6°, de la loi du 11 avril 1994, pour autant qu'il motive concrètement en quoi les informations visées en l'espèce sont effectivement couvertes par ces exceptions.

Bruxelles, le 5 novembre 2024.

S. JOCHEMS
Secrétaire

L. DONNAY
Président