

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 247.349 van 31 maart 2020  
in de zaak A. 225.528/IX-9680**

In zake :        de NV GAASCH PACKAGING  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Roland Forestini  
                      kantoor houdend te 1030 Brussel  
                      Eugène Plaskyalaan 102  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister  
van Financiën  
die woonplaats kiest bij  
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën  
gevestigd te 1030 Brussel  
North Galaxy – Toren B  
Koning Albert II-laan 33 bus 15

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 8 juni 2018, strekt tot de  
nietigverklaring van “de beslissing van de FOD Financiën van 13 april 2018, die  
weigert gunstig gevolg te geven aan het verzoek tot heroverweging vanwege [de  
nv Gaasch Packaging] van 9 maart 2018 als gevolg van de eerste weigering door  
de FOD Financiën om inzage te verlenen in een administratief dossier”.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 maart 2020.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Naomi Sundermann, die *loco* advocaat Roland Forestini verschijnt voor de verzoekende partij en Selim Dedeli, attaché, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

## *III. Feiten*

3.1. Naar aanleiding van een anonieme klacht van 18 augustus 2003 bij de fiscale administratie en gelet op de gegevens die door buitenlandse fiscale

administraties werden meegedeeld, worden er lastens de verzoekende partij aanslagen ingekohierd voor meerdere aanslagjaren.

Die aanslagen worden telkens aangevochten door de verzoekende partij voor de fiscale rechter. De verschillende procedures zijn nog hangende voor de rechtbank van eerste aanleg of voor het hof van beroep.

De klacht is volgens de verzoekende partij ook ingediend bij het parket en heeft geleid tot de opening van een strafrechtelijk onderzoek.

De anonieme klacht van 18 augustus 2003 wordt in de beslissing van 13 april 2018 omschreven als volgt:

- “- Het stuk is anoniem, de naam van de auteur van de klacht staat niet vermeld;
- Het stuk geeft de mening weer van de anonieme klager over [de nv Gaasch Packaging];
- In het stuk wordt weergegeven hoe [de nv Gaasch Packaging] zich tracht aan de fiscale wetgeving te onttrekken. Meer bepaald geeft het stuk concrete elementen aan waaruit blijkt dat buitenlandse leveranciers van [de nv Gaasch Packaging] hun producten zouden overfactureren en dat de betrokken leveranciers deze meerprijs zouden afstaan en overschrijven op rekeningen waarvan de Belgische ingezetenen de economisch begunstigden zijn;
- Het stuk bevat, naast informatie omtrent [de nv Gaasch Packaging] ook informatie omtrent andere vennootschappen en natuurlijke personen.”

3.2. Met een brief van 3 januari 2018 vraagt de raadsman van de verzoekende partij om een kopie te krijgen van deze anonieme klacht van 18 augustus 2003. De verzoekende partij vernam het bestaan van die klacht bij de inzage van de stukken neergelegd in het kader van de hangende procedures, meer bepaald uit het neergelegde ontvangstbewijs voor de stukken meegedeeld aan de Duitse belastingadministratie ter gelegenheid van de uitwisseling van informatie die plaatsvond op 14 april 2010.

3.3. Met een brief van 30 januari 2018 weigert de algemene administratie van de Bijzondere Belastinginspectie van de federale

overheidsdienst Financiën (hierna: de FOD Financiën) een kopie te bezorgen van deze anonieme klacht. Daarbij wijst de FOD Financiën op de regels en bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek die bepalen hoe conclusies en stukken kunnen worden neergelegd. De FOD Financiën verwijst eveneens naar artikel 6, § 1, 8°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ om de openbaarheid te weigeren.

3.4. Bij brief van 9 maart 2018 dient de aanvrager bij de FOD Financiën een verzoek tot heroverweging in. Bij brief van diezelfde dag vraagt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de commissie) om een advies.

3.5. Op 28 maart 2018 geeft de commissie het volgende advies:

“Artikel 6, § 1, 8° van de wet van 11 april 1994 dat de fiscale administratie inroept om de openbaarmaking te weigeren luidt als volgt: ‘Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van (...) de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit.’. De uitzondering leidt enkel tot bescherming van de identiteit van diegene die aangifte heeft gedaan van een strafbaar of strafbaar geacht feit en niet tot de bescherming van de inhoud van de klacht zelf tenzij de openbaarmaking van de inhoud zou kunnen leiden tot onthulling van de identiteit van de betrokkene. De geheimhouding is slechts mogelijk wanneer voldaan is aan de vereisten van deze bepaling, namelijk dat de aanvrager om de vertrouwelijkheid heeft gevraagd bij zijn aangifte en dat het aangegeven feit strafbaar is of door de aanvrager strafbaar wordt geacht. De fiscale administratie geeft niet in concreto aan dat aan deze voorwaarden is voldaan. Bovendien moet nog een belangenafweging plaatsvinden. Het is duidelijk dat het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het belang van de geheimhouding van de identiteit. De aanvrager roept slechts een particulier belang in. Zonder afbreuk te doen aan het voorgaande, is de Commissie van mening, gezien het doeleinde van de wetgever, dat het belang van de geheimhouding van de identiteit van wie een aangifte verricht als zwaarwegend moet worden beschouwd.

Is niet voldaan aan voorwaarden van artikel 6, § 1, 8° van de wet van 11 april 1994, dan kan de identiteit van de betrokkene ook onder de bescherming vallen van artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 als

de administratieve overheid aantoon dat de openbaarmaking afbreuk pleegt aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. In dit geval dient er trouwens geen belangenafweging plaats te vinden. Wel moet ook deze uitzonderingsgrond in concreto worden gemotiveerd.

Mogelijks kan ook de inhoud van de klacht aan de openbaarmaking worden onttrokken wanneer zij valt onder de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 3, 2° van de wet van 11 april 1994, namelijk wanneer de fiscale administratie weliswaar opnieuw in concreto kan aantonen dat de klacht moet worden beschouwd als een advies of een mening die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld. Om deze uitzonderingsgrond in te roepen moet in concreto worden aangetoond dat het gaat om een advies of een mening en dus niet om feiten. Daarnaast moet deze uit vrije wil aan de overheid zijn meegedeeld, d.w.z. dat op de mededeling aan de overheid geen verplichting rust. Ten slotte moet bij de aangifte de betrokkene om de vertrouwelijkheid hebben gevraagd.

Het is maar voor zover de fiscale administratie voldoende in concreto zijn beslissing tot niet-openbaarmaking kan motiveren, dat zij de hiervoor genoemde uitzonderingsgronden kan inroepen. Als ze hierin niet slaagt, is ze ertoe gehouden het gevraagde document openbaar te maken.

Voor zover maar bepaalde informatie op grond van een uitzonderingsgrond aan de openbaarmaking kan worden onttrokken, is de fiscale administratie ertoe gehouden de informatie die niet onder een uitzonderingsgrond valt openbaar te maken.”

3.6. Op 13 april 2018 beslist de FOD Financiën om geen gunstig gevolg te geven aan het verzoek tot heroverweging van 9 maart 2018 van de verzoekende partij. Die beslissing steunt in hoofdorde op het feit “dat de betwisting in verband met de toegang tot bestuursdocumenten kadert in een geschil dat aanhangig is bij een ander rechtscollege”, zodat de openbaarmaking “een inmenging zou betekenen in de procedure die tot op heden nog steeds aanhangig is voor het Hof van Beroep te Brussel”.

Dat is de bestreden beslissing.

#### *IV. Bevoegdheid van de Raad van State*

##### *Exceptie*

4. De verwerende partij werpt een exceptie van onbevoegdheid op. Zij wijst erop dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift het volgende heeft benadrukt:

“Er bestaat tussen verzoekster en de Belgische staat een belastinggeschil met betrekking tot een groot aantal bijdragen die ten laste van verzoekster werden ingekohierd voor verschillende aanslagjaren.

Er zijn inderdaad vier dossiers hangende voor de rechtbank van eerste aanleg en voor het hof van beroep.

Het onderzoek van de fiscale administratie is gebaseerd op een anonieme klacht van 18 augustus 2003, volgens de administratie.

Deze klacht werd ook ingediend bij het parket en leidde tot de opening van een strafrechtelijk onderzoek dat vandaag nog niet is afgerond (Not. nr. BR.78.97.3907/2013 – dossier nr. 2013/147 op het kabinet van de heer onderzoeksrechter [G.]).

In de verschillende gedingen verwijst de fiscale administratie regelmatig naar het bestaan van deze klacht, maar ondanks de vragen van verzoekster heeft ze die klacht nooit overgelegd.”

Volgens de verwerende partij is de Raad van State niet bevoegd om uitspraak te doen inzake beroepen ingesteld tegen de afwijzing van een verzoek om op grond van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ inzage en afschrift te verlenen, wanneer er reeds een vordering is ingeleid voor een rechtscollege. Zij wijst erop dat volgens de rechtspraak van de Raad van State de bevoegdheid, hem verleend bij artikel 8, § 2, vierde lid, van de voornoemde wet van 11 april 1994, ophoudt te bestaan op het ogenblik dat een rechtscollege wordt geadieerd dat zelf de neerlegging van documenten met inachtneming van de rechten van verdediging kan bevelen en dat de rechten van de verzoekende partij zijn gevrijwaard in de procedure voor de rechtscolleges van de rechterlijke orde waar zij de ingekohierde aanslagen aanvecht. De verwerende partij benadrukt ook dat de verzoekende partij geen elementen aanbrengt waaruit blijkt dat de nietigverklaring door de Raad van State zich nog zou opdringen

niettegenstaande de reeds aanhangig zijnde procedures voor de voornoemde rechtscolleges.

5.1. In haar memorie van wederantwoord betwist de verzoekende partij deze exceptie.

Zij stelt dat de anonieme klacht is opgenomen in haar fiscaal dossier waartoe zij toegang heeft en dat op het ogenblik waarop zij een eerste maal toegang had tot haar fiscaal dossier, dit stuk bewust door de fiscale administratie daaruit was verwijderd.

De commissie was tevens op de hoogte van de geschillen tussen de verzoekende partij en de tegenpartij verwerende partij en zij heeft beslist dat de administratie de anonieme klacht van 18 augustus 2003 moest voorleggen.

5.2. Volgens de verzoekende partij staat het verzoek tot raadpleging van stukken bovendien volledig los van de procedures tussen haar en de verwerende partij voor andere rechtbanken. Haar verzoek heeft enkel tot doel het belangrijkste stuk van het dossier te krijgen op basis waarvan het fiscaal onderzoek werd gevoerd door de diensten van de Bijzondere Belastinginspectie, teneinde beter de bedoelingen van deze laatste te begrijpen. De Raad van State is bevoegd om van deze zaak kennis te nemen en de voorlegging te bevelen van de anonieme klacht van 18 augustus 2003 die opgenomen is in het fiscaal dossier van de verzoekende partij en waartoe deze laatste toegang heeft op grond van de wet van 11 april 1994, wet die trouwens volledig losstaat van het bestaan van gerechtelijke procedures tussen dezelfde partijen voor andere rechtbanken.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, is het absoluut niet gewaarborgd dat, op grond van het principe van debat op tegenspraak en eerbiediging van de rechten van verdediging, de klacht van 18

augustus 2003 haar wordt meegedeeld in het kader van de dossiers neergelegd bij de rechtbanken waarbij de geschillen aanhangig zijn gemaakt.

In eerste aanleg was deze klacht in ieder geval niet neergelegd door de administratie voor de rechtbank van eerste aanleg te Leuven die bijgevolg beslist heeft zonder kennis te hebben van dit stuk, wat echter van wezenlijk belang is wat betreft de eerbiediging van het debat op tegenspraak en van de rechten van verdediging.

Deze klacht is ook niet terug te vinden in het kader van het dossier, neergelegd door de verwerende partij bij het hof van beroep te Brussel in het kader van de eerste conclusies die de verwerende partij heeft ingediend en dit niettegenstaande het verzoek van de verzoekende partij. Het is dan ook heel waarschijnlijk dat de verwerende partij dit stuk nooit zal neerleggen en dat de verzoekende partij er geen kennis van zal kunnen nemen.

Volgens de verzoekende partij is dan ook enkel de Raad van State bevoegd om aan de administratie de voorlegging te bevelen van de anonieme klacht van 18 augustus 2003.

6. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat er geen enkele garantie bestaat dat, in overeenstemming met het beginsel van tegensprekelijkheid en de gerelateerde bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, alsook de eerbiediging van het recht van verdediging, de klacht van 18 augustus 2003 vervat in het fiscaal dossier van de verzoekende partij, daadwerkelijk aan de verzoekende partij zal worden overhandigd in het kader van de hangende procedures. Ondanks de inleiding van onderhavige procedure en het advies van de commissie, heeft de verwerende partij de anonieme klacht nog steeds niet neergelegd in de hangende procedure voor het hof van beroep te Brussel.

Volgens de verzoekende partij zal de Raad van State, door uitspraak te doen en toegang te verlenen tot “het gevorderde stuk (i.e. de

[strafklacht] van 18 augustus 2003 [...]), zich niet mengen in de gerechtelijke procedure die momenteel aanhangig is vóór het Hof van Beroep te Brussel, aangezien het gaat om bijdragen in de vennootschapsbelasting die ten laste van verzoekster worden gebracht zonder beroep te doen op deze [strafklacht]”. Anders oordelen – en om de enkele reden dat er een fiscale procedure hangend is tussen beide partijen – zou het “elke gedingvoerende partij aanzetten om op elke moment toegang te vorderen tot zijn fiscaal dossier, en dit ondanks het feit dat er reeds een vordering is ingesteld, zolang er kan worden verzekerd dat dergelijk vordering geen betrekking heeft op de inhoud van het stuk waarvan de overlegging gevorderd wordt”.

Een andere beslissing zou overeenkomen met een schending van artikel 32 van de Grondwet en de bepalingen van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’.

### *Beoordeling*

7. Alhoewel de Raad van State in beginsel bevoegd is, op grond van artikel 8, § 2, vierde lid, van de voornoemde wet van 11 april 1994, om kennis te nemen van beroepen gericht tegen beslissingen waarbij de inzage in bestuursdocumenten wordt geweigerd, kan die bevoegdheid beperkingen ondergaan ten gevolge van het feit dat de betwisting in verband met de toegang tot bestuursdocumenten kadert in een geschil dat aanhangig is bij een ander rechtscollege. Het staat dan aan dat andere rechtscollege om al dan niet de overlegging van de betrokken stukken te bevelen. De Raad van State zou zich mengen in het geding dat bij dat andere rechtscollege aanhangig is, indien hij zich zou uitspreken over de wettigheid van de weigering van het bestuur om een verzoekende partij toegang te verlenen tot de bedoelde stukken.

De bevoegdheid van de Raad van State, hem verleend bij artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 houdt dus op te bestaan als een rechtscollege is geadieerd dat zelf, met inachtneming van het recht van

verdediging, de neerlegging van documenten kan bevelen. Weliswaar bestaat er geen garantie dat het rechtscollege de neerlegging van deze stukken zal bevelen. Het komt de Raad van State echter niet toe het risico van een mogelijke verwerping van het verzoek tot neerlegging of inzage te voorkomen.

8. In de voor het hof van beroep te Brussel hangende procedure heeft de verzoekende partij in haar eerste beroepsconclusie aan het hof gevraagd om de procedure op te schorten omwille van de huidige procedure voor de Raad van State.

Indien het hof op die vraag niet zou ingaan, dient volgens de verzoekende partij toch de schorsing van de procedure voor het hof te worden bevolen op grond van artikel 736 van het Gerechtelijk Wetboek. Zij licht dit nader toe als volgt:

“Dit artikel bepaalt immers:

‘De partijen moeten hun stukken aan elkaar meedelen, alvorens er gebruik van te maken; anders wordt de rechtspleging ambtshalve geschorst.’

Het is duidelijk dat de Administratie *in casu* gebruik maakt van een stuk, dat zij niet heeft meegedeeld aan concludente, noch aan uw Hof. Meer zelfs, de anonieme klacht ligt zelfs aan de basis van onderhavig geschil.

Deze werkwijze schendt derhalve artikel 736 Ger.W. en meer in het algemeen het principe van het tegensprekelijk debat en de rechten van verdediging.”

Uit het voorgaande blijkt dat er een geschil aanhangig is voor een ander rechtscollege en dat de verzoekende partij in het kader van dat geschil heeft gevraagd om het stuk dat het voorwerp uitmaakt van het verzoek dat heeft geleid tot de voor de Raad van State bestreden beslissing, aan het dossier te laten toevoegen. Het gegeven dat die vraag in ondergeschikte orde werd geformuleerd, neemt niet weg dat de verzoekende partij de neerlegging van het betrokken stuk in de loop van het geding alsnog in hoofdorde kan vragen. Die neerlegging kan zelfs ambtshalve door het hof worden bevolen. In die omstandigheden zou een uitspraak van de Raad van State over de wettigheid van de weigering van het bestuur om de verzoekende partij toegang te verlenen tot bedoeld stuk,

neerkomen op een inmenging in het geding dat nog steeds bij het hof van beroep te Brussel aanhangig is.

De exceptie is gegrond. De Raad van State is onbevoegd om van het beroep kennis te nemen.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwierpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig maart tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Geert Van Haegendoren, | kamervoorzitter, |
| Bruno Seutin,          | staatsraad,      |
| Bert Thys,             | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Tiny Temmerman,        | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Tiny Temmerman**

**Geert Van Haegendoren**