

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 261.840 van 20 december 2024

in de zaak A. 240.813/IX-10.402

In zake: de PRIVATE STICHTING KLOOSTERGEMEENSCHAP
BROEDERS VAN LIEFDE BELGIË
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip Smet en Annick Visschers
kantoor houdend te 1930 Zaventem
Gateway Building
Luchthaven Brussel Nationaal 1J
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 33/15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 december 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het College van de dienst Voorafgaande Beslissingen in fiscale zaken bij de FOD Financiën van 25 juli 2023 “waarbij werd besloten om het verzoek tot heroverweging inzake het verzoek tot afschrift van het dossier 2021.v1.3094 ingesteld door verzoekster [...] af te wijzen”.

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.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting van 4 november 2024, welke zitting is uitgesteld naar de terechtzitting die heeft plaatsgevonden op 2 december 2024.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stefanie Christiaens, die verschijnt voor de verzoekende partij en adviseur Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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. Verzoekster is verzekeringnemer en begunstigde van een levensverzekeringsovereenkomst, onderschreven bij de nv PI. Laatstgenoemde verzekeraar heeft op 22 juli 2021 een regularisatieaangifte ingediend met toepassing van de wet van 21 juli 2016 ‘tot invoering van een permanent systeem inzake fiscale en sociale regularisatie’ (“regularisatiewet”).

Verzoekster betwist de noodzaak hiertoe en heeft de nv PI in gebreke gesteld voor de schade ingevolge het uitvoeren van de regularisatie en het aanrekenen van deze kost op haar portefeuille. In het kader van die betwisting vragen de raadslieden van verzoekster op 30 maart 2023 aan de afdeling Regularisatie van de dienst Voorafgaande Beslissingen in fiscale zaken bij de FOD Financiën (DVB) om “een afschrift te bezorgen van het volledige dossier (incl. alle briefwisseling, mailverkeer en interne nota’s) dat bij [de DVB] gekend is onder het nummer 2021.v1.3094 en betrekking heeft op een regularisatieaanvraag” ingediend namens de nv PI.

3.2. Omdat de raadslieden van verzoekster geen reactie ontvangen op hun vraag tot openbaarmaking, richten zij op 17 mei 2023 een verzoek tot heroverweging aan de DVB.

Tegelijkertijd vragen zij om advies aan de commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten.

3.3. De commissie verleent op 8 juni 2023 advies 2023-82 ‘[m]et betrekking tot de weigering om een afschrift te bezorgen van het volledige fiscale dossier dat betrekking heeft op een regularisatieaanvraag ingediend door een rechtspersoon’.

3.4. Bij beslissing van 25 juli 2023 wijst het college van de DVB het verzoek tot heroverweging af op grond van de volgende overwegingen:

“Overeenkomstig het schrijven d.d. 30 maart 2023 van Mr. [...] en Mr. [...] blijkt dat de Private Stichting Kloostergemeenschap Broeders van Liefde België (verder: de Private Stichting) in 2018 begunstigde is geworden van een levensverzekeringscontract met n° [...].

Het voormelde levensverzekeringscontract zou aldus dit schrijven één van de polissen zijn die het voorwerp uitmaakte van een regularisatiedossier ingediend door [PI] nv, waarbij de regularisatiekost zou worden toegerekend op de portefeuille.

Het bedrag van de levensverzekering wordt heden geblokkeerd onder meer om het deel van de regularisatieheffing dat betrekking heeft op deze

levensverzekering toe te kunnen rekenen aan de Private Stichting. Aan de vraag tot afkoop werd tot op heden geen positief gevolg gegeven.

De Private Stichting beschikt inmiddels via [PI] over 1) de regularisatieaangifte 2) het regularisatieattest 3) het proces-verbaal van vaststelling van de gerechtsdeurwaarder en 4) de details van de geregulariseerde bedragen en de naderhand aangegeven roerende voorheffing en taks op de beursverrichtingen.

Teneinde [PI] nv te kunnen dagvaarden en zich te kunnen verdedigen, wenst de Private Stichting een afschrift van alle documenten gekend in het dossier [...] te bekomen (incl. alle briefwisseling, mailverkeer en interne nota's). Ze beroept zich hiervoor op artikel 32 van de Grondwet en artikel 4 van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (verder: WOB). De Private Stichting is van mening dat de openbaarheid in casu geenszins in wanverhouding staat ten opzichte van de belangen opgesomd in artikel 6, § 1 WOB of geenszins afbreuk doet aan de belangen opgesomd in artikel 6, § 2 WOB.

Op 18 april 2023 vond een Teams overleg plaats met Mr. [...] en Mr. [...], waarin het Contactpunt regularisaties (verder: CPR) mondeling heeft verdedigd dat het afschrift van de bestuursdocumenten niet kon worden overgemaakt op grond van artikel 6, § 2, 2° WOB.

Krachtens artikel 6, § 2, 2° kan een aanvraag tot afschrift van bestuursdocumenten niet worden verleend in de mate dat de openbaarmaking van de bestuursdocumenten afbreuk zou doen aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. Artikel 7 van de Wet van 21 juli 2016 tot invoering van een permanent systeem inzake fiscale en sociale regularisatie stelt dat ambtenaren en personeelsleden die actief zijn binnen het Contactpunt regularisaties gehouden zijn tot het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek.

De Private Stichting stelt dat dit beroepsgeheim niet absoluut is en dat het belang van de openbaarmaking in concreto dient te worden afgewogen tegen het belang van de uitzonderingsgrond. Aldus de Private Stichting primeert het belang van verdediging op het beroepsgeheim ten voordele van [PI] nv, hetgeen nochtans werd nageleefd door het overmaken van alle documenten via de niet-vertrouwelijke communicatie van de raadslieden van [PI] nv.

Per aangetekend schrijven d.d. 17 mei 2023 werd door Mr. [...] en Mr. [...] een verzoek ingediend bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, vermits het CPR geen afschrift had overgemaakt.

Op 8 juni 2023 werd door de Commissie het 'Advies 2023-82' overgemaakt, waarin staat dat de FOD Financiën de gevraagde bestuursdocumenten openbaar dient te maken voor zover hij geen uitzonderingsgronden inroept en deze in concreto motiveert.

Aan de hand van huidig schrijven herhaalt het CPR de voorheen impliciete weigering tot het overmaken van de documenten op grond van artikel 6, § 2, 2° WOB. Behoudens het geval dat zij geroepen worden om in rechte getuigenis af te leggen en behoudens het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken, kunnen de ambtenaren en

personeelsleden die actief zijn binnen het CPR geen informatie bekendmaken die hen zouden zijn toevertrouwd door [PI] nv.”

Dat is het thans bestreden besluit.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. Een enig middel is geput uit de schending van artikel 32 van de Grondwet en van de artikelen 4 en 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (WOB).

Verzoekster betoogt dat de verwerende partij niet, of minstens onvoldoende uiteenzet waarom in het voorliggende geval de wettelijke geheimhoudingsplicht moet worden geëerbiedigd. Het loutere feit dat er sprake is van een wettelijke geheimhoudingsverplichting is op zich onvoldoende om het verzoek tot afschrift te weigeren. De weigering moet namelijk nog steeds *in concreto* en op pertinente wijze worden gemotiveerd. De geheimhoudingsplicht in artikel 7 van de regularisatiewet is niet absoluut. In de concrete omstandigheden van de zaak primeert haar recht van verdediging, zoals gewaarborgd door artikel 6 EVRM, op het beroepsgeheim ten voordele van de nv PI. Zonder het gevraagde afschrift kan zij zich immers niet adequaat verdedigen in haar rechtszaak ten aanzien van de nv PI. De stukken waarvan afschrift wordt gevraagd, zijn voorts niet te kwalificeren als een “geheim” in de zin van artikel 458 van het Strafwetboek, daar ze niet op vertrouwelijke wijze zijn meegedeeld aan de verwerende partij en zij reeds een kopie mocht ontvangen van sommige stukken die zich in het dossier bevinden waarvan de openbaarmaking wordt gevraagd. Tot slot wijst verzoekster erop dat het dossier waarvan afschrift wordt gevraagd deels ook betrekking heeft op (de fiscale situatie van) haarzelf waardoor inzage en afschrift haar niet zonder meer mogen worden geweigerd.

5. De verwerende partij antwoordt dat de “bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting” in de zin van artikel 6, § 2, 2°, WOB een absolute

uitzonderingsgrond is, wat impliceert dat indien bepaalde informatie onder die uitzonderingsgrond valt, de openbaarheid moet worden geweigerd zonder dat enige belangenafweging moet plaatsvinden tussen het belang van de openbaarheid en het door de uitzonderingsgrond beschermde belang. Het beroepsgeheim waartoe de ambtenaren van het contactpunt regularisaties op grond van artikel 7 van de regularisatiewet gebonden zijn, betreft een dergelijke “bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting”. Het beoogt de personen die gegevens toevertrouwen aan de desbetreffende ambtenaren te verzekeren dat zij met een gerust gemoed informatie kunnen verstrekken aan de administratie zonder het risico te lopen dat die informatie openbaar zou worden gemaakt. Voorts ligt het op de weg van de aanvrager om in het verzoek tot openbaarmaking, dan wel in het verzoek tot heroverweging, aannemelijk te maken dat de gevraagde informatie dienend is om zijn fiscale toestand vast te stellen.

Het standpunt van verzoekster dat haar recht van verdediging voorrang heeft op het beroepsgeheim van de desbetreffende ambtenaren en dat de opgevraagde documenten niet vertrouwelijk werden meegedeeld aan de administratie, kan de verwerende partij niet bijvallen. De opgevraagde documenten werden aan de verwerende partij medegedeeld om een verzoek tot regularisatie te kunnen beoordelen en eventueel een regularisatie te verkrijgen. Het feit dat verzoekster van de betrokken vennootschap niet alle documenten heeft ontvangen, bevestigt dat die stukken waarvan zij geen kopie ontving, wel degelijk op vertrouwelijke wijze aan de verwerende partij werden meegedeeld. Uit de omstandigheid dat de betrokken vennootschap zelf weigert om aan verzoekster alle stukken van het dossier te bezorgen, kan immers worden afgeleid dat de niet-meegedeelde stukken vertrouwelijke stukken zijn.

Tot slot merkt de verwerende partij nog op dat de vraag tot openbaarmaking alle stukken van het dossier betreft en niet enkel de stukken die op verzoekster zelf betrekking hebben. Verzoekster gaat dan ook uit van het

foutieve standpunt dat alle stukken van het dossier (mede) op haar betrekking hebben.

6. In haar laatste memorie herneemt de verwerende partij het standpunt dat zij heeft ingenomen in de memorie van antwoord. Zij voegt er nog aan toe dat uit het administratief dossier blijkt dat verzoekster op de hoogte is van de redenen waarom een beroep wordt gedaan op het beroepsgeheim om inzage af te wijzen. In brieven van 30 maart 2023 en van 17 mei 2023 tracht verzoekster, niettegenstaande zij van oordeel is dat de overheid geen formeel standpunt heeft ingenomen met betrekking tot haar vraag om inzage, onder meer te weerleggen waarom artikel 6, § 2, 2°, WOB niet van toepassing is, zodat dient te worden aangenomen dat zij op de hoogte is van de redenen waarom in voorliggende zaak de overheid een beroep heeft gedaan op de uitzonderingsgrond opgenomen in artikel 6, § 2, 2°, WOB.

Beoordeling

7. De openbaarheid van bestuursdocumenten is een door artikel 32 van de Grondwet gewaarborgd fundamenteel recht. Eenieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de ordonnantie. De uitzonderingen kunnen enkel limitatief worden opgesomd en moeten beperkend worden geïnterpreteerd. De openbaarheid is de regel, de beslotenheid de formeel te motiveren uitzondering.

8. De Raad van State dient na te gaan, wanneer hij kennisneemt van een beroep tegen een beslissing waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, of het beroep op een uitzonderingsbepaling is gemotiveerd met verwijzing naar de concrete gegevens van de zaak en steunt op deugdelijk vastgestelde motieven (algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 256.076 van 20 maart 2023).

9. In de voorliggende zaak steunt de verwerende partij de weigering van de gevraagde openbaarheid op de uitzonderingsgrond, vermeld in artikel 6, § 2, 2°, WOB, namelijk “wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet [...] aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting”. Dit is een zogenaamde absolute uitzonderingsgrond: de wetgever heeft voor die uitzonderingsgrond zelf vastgesteld dat het beschermde belang steeds opweegt tegen het belang van de openbaarheid. Dat impliceert dat indien bepaalde informatie onder die uitzonderingsgrond valt, de openbaarheid moet worden geweigerd zonder dat nog nadere belangenafweging moet plaatsvinden tussen het belang van de openbaarheid en het door de uitzonderingsgrond beschermde belang.

Als uitzondering op het fundamentele recht op openbaarheid, moet deze bepaling strikt worden geïnterpreteerd, zonder evenwel het begrip ‘geheimhoudingsverplichting’ zelf van elke inhoud te ontdoen. Het “absolute” karakter van de uitzonderingsgrond laat ook niet toe dat ze systematisch wordt aangevoerd en op een automatische wijze wordt toegepast. Er moet nog steeds worden nagegaan of de gevraagde informatie onder het “geheim” valt én of de openbaarmaking afbreuk zou doen aan die geheimhoudingsverplichting. De betrokken overheidsinstantie dient steeds *in concreto* te beoordelen of de openbaarmaking afbreuk doet aan de belangen die de wetgever door middel van de geheimhoudingsplicht beoogt te beschermen.

10. De verwerende partij motiveert haar weigering inzonderheid als volgt:

“Artikel 7 van de Wet van 21 juli 2016 tot invoering van een permanent systeem inzake fiscale en sociale regularisatie stelt dat ambtenaren en personeelsleden die actief zijn binnen het Contactpunt regularisaties gehouden zijn tot het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek. [...]

Behoudens het geval dat zij geroepen worden om in rechte getuigenis af te leggen en behoudens het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken, kunnen de ambtenaren en personeelsleden die actief zijn binnen het CPR geen informatie bekendmaken die hen zouden zijn toevertrouwd door [PI] nv.”

11. De bestreden beslissing beperkt zich aldus in wezen tot het parafraseren van artikel 7 van de regularisatiewet en artikel 458 van het Strafwetboek, maar motiveert niet op concrete wijze, met verwijzing naar de specifieke gegevens eigen aan de zaak, waarom in het voorliggende geval op de gevraagde informatie het beroepsgeheim van toepassing is.

Uit deze zeer summiere motivering, die slechts algemeenheden bevat die bij élk dossier ingeroepen kunnen worden om alzo op systematische wijze de openbaarheid te weigeren, blijkt niet of de verwerende partij rekening heeft gehouden met het argument van verzoekster dat het dossier op haar eigen fiscale situatie ziet, zodat zij geen derde is waartegen de geheimhoudingsplicht kan worden ingeroepen. Evenmin blijkt of de verwerende partij heeft onderzocht of, in de concrete omstandigheden van de zaak, de gevraagde openbaarmaking afbreuk zou doen aan door het beroepsgeheim beschermde belangen. Ten slotte valt bezwaarlijk te begrijpen dat de ingeroepen uitzonderingsgrond in de weg zou staan van een minstens gedeeltelijke bekendmaking van stukken van het dossier overeenkomstig artikel 6, § 4, WOB – minstens valt noch uit de beslissing zelf, noch uit het administratief dossier af te leiden dat dit door de verwerende partij is onderzocht.

12. De argumenten die de verwerende partij uitwerkt in de memorie van antwoord ontbreken in de bestreden beslissing, maar zijn evenmin terug te vinden in enig stuk van het aan de Raad van State voorgelegde administratief dossier. Het zijn bijgevolg achteraf opgegeven motieven, waarop geen acht kan worden geslagen omdat op grond van het administratief dossier niet bewezen is dat ze hebben meegespeeld op het tijdstip dat de overheid haar beslissing nam. Over de deugdelijkheid ervan spreekt de Raad van State zich dan ook niet uit.

13. De verwerende partij verwijst in haar laatste memorie vergeefs naar verzoeksters brieven van 30 maart 2023 (initieel openbaarheidsverzoek) en

van 17 mei 2023 (verzoek tot heroverweging). Hiermee lijkt zij de Broeders van Liefde immers de gave toe te dichten om al vóór de bestreden beslissing is genomen, de motieven ervan te kennen. Hoe dan ook zijn dit brieven waarin verzoekster enkel op algemene wijze uiteenzet waarom volgens haar géén van de in artikel 6, § 1, WOB opgesomde uitzonderingsgronden en géén van de uitzonderingsgronden van artikel 6, § 2, WOB kunnen worden ingeroepen. De vraag is overigens niet of verzoekster wéét welke uitzondering grond is ingeroepen, maar wel of die terecht is ingeroepen.

14. Vooralsnog blijkt niet dat *in concreto* is onderzocht en aangetoond dat de gevraagde documenten onder de ingeroepen geheimhoudingsplicht vallen. Er is, met andere woorden, voorshands niet aangetoond dat de verwijzing naar de geheimhoudingsverplichting méér is dan een stijlformule die het beroepsgeheim afwendt van de maatschappelijke noodzaak waarin het zijn verantwoording vindt, zonder inschatting van de feitelijke dossiergegevens en de situatie van verzoekster.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het College van de dienst Voorafgaande Beslissingen in fiscale zaken bij de FOD Financiën van 25 juli 2023 waarbij het verzoek van de Private Stichting Kloostergemeenschap Broeders van Liefde België tot afschrift van het regularisatiedossier 2021.v1.3094 wordt afgewezen.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren