

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 62.548 van 14 oktober 1996

A. 64.356/VI-12.678

In zake : **SIMENON** Christian,
Quai G. Kurth 21
4020 Luik,

tegen :

de Belgische Staat,
vertegenwoordigd door de Minister
van Financiën.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 3 juli 1995 ingediende verzoekschrift, waarbij Christian SIMENON de nietigverklaring vordert van de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij tot afwijzing van het verzoek tot heroverweging dat hij met toepassing van artikel 8 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur had ingediend;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer FORTPIED, eerste auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 20 maart 1996, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 6 september 1996, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 2 oktober 1996;

Gehoord het verslag van de heer LEROY, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van verzoeker en van de heer GROBELNY, bestuurssecretaris, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het andersluidend advies van de heer FORTPIED, eerste auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep :

D e n a l a t e n s c h a p v a n mevrouw Joséphine TROISFONTAINES, die op 2 december 1993 overleden is, is voor de helft in volle eigendom te beurt gevallen aan de heer Daniel WALRAVENS en voor de andere helft aan mevrouw Jeanne TROISFONTAINES, afgezien van een bijzonder legaat van een gebouw, gelegen te Luik, Quai Godefroid Kurth, 21, aan de heer Christian SIMENON, de verzoeker.

Er zijn drie verschillende aangiften van nalatenschap gedaan, waarin het gelegateerde gebouw op heel andere bedragen is geschat.

Daar de verzoeker ervan uitging dat de waarde die het bestuur had toegekend te hoog was, heeft hij geweigerd de van hem gevorderde successierechten te betalen.

Op 7 december 1994 heeft de heer LEJEUNE, de fiscalist die verzoeker vertegenwoordigde, de ontvanger van het zesde bureau van de registratie van Luik meegedeeld dat hij het dossier wenste in te kijken overeenkomstig de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Op 9 januari 1995 is hem geantwoord dat hij, op overlegging van een reglementaire volmacht, een kopie kon krijgen van de door de wettige erfgenaam ingediende verklaring maar niet van de interne documenten, noch van de vertrouwelijke documenten die van derden uitgaan en waarvoor het beroepsgeheim geldt.

Doordat verzoeker oordeelde dat hij moeilijkheden ondervond om toegang tot de bestuursdocumenten te krijgen, heeft hij, 's anderendaags, op 10 januari 1995, het verzoek om heroverweging ingediend waarin is voorzien door artikel 8 van de voormelde wet van 11 april 1994 en heeft hij dezelfde dag het advies gevraagd van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten die bij hetzelfde artikel 8 is opgericht.

Die Commissie heeft op 20 februari 1995 in haar advies gesteld dat verzoeker moet kunnen beschikken over, enerzijds, een uittreksel uit de ministeriële beslissing dd. 24 januari 1995, mits wat op derden betrekking heeft daaruit verwijderd is, en, anderzijds, over een kopie van de door de wettige erfgenaam ingediende verklaring en van het administratief dossier, met uitzondering van de interne documenten en van de

vertrouwelijke documenten voor zover ze van derden uitgaan of het beroepsgeheim daarvoor geldt.

Op 23 maart 1995 heeft de heer BURNONVILLE, auditeur-generaal bij de administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, der registratie en domeinen, het door de Commissie gegeven advies namens de Minister van Financiën ter kennis van de heer LEJEUNE gebracht.

Op 3 april 1995 vraagt de heer LEJEUNE aan de heer BURNONVILLE hem een kopie van het administratief dossier te bezorgen.

Verzoeker gaat ervan uit dat hij tot nog toe geen genoegdoening heeft gekregen;

Overwegende dat er grond is om het document dat verzoeker op 23 juli 1996 aan de Raad van State heeft gericht uit de debatten te weren, aangezien de procedureregeling daarin niet voorziet;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie opwerpt dat verzoeker geen verzoek tot voortzetting van de procedure heeft ingediend nadat hij het verslag van de auditeur had ontvangen waarin deze besluit dat het beroep behoort te worden verworpen en dat de laatste memorie die hij heeft ingediend zelfs niet zulk een verzoek bevat; dat zij daaruit besluit dat verzoeker met toepassing van artikel 21, zesde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geacht moet worden van het geding afstand te doen;

Overwegende dat de auditeur in zijn verslag tot het besluit komt dat het beroep behoort te worden verworpen; dat dit verslag op 22 april 1996 ter kennis van verzoeker is gebracht; dat verzoeker op 15 mei 1996 aan de Raad van State een laatste memorie heeft gestuurd

waarin hij verscheidene punten van het verslag betwist; dat, hoewel geen enkele afzonderlijke akte is ingediend waarbij de voortzetting van de procedure wordt gevraagd en geen enkele passage van de laatste memorie een uitdrukkelijk verzoek tot voortzetting van de procedure bevat, die laatste memorie, ingediend binnen de termijn gesteld voor de indiening van het verzoek tot voortzetting van de procedure, een termijn die overigens gelijk is aan die welke voor het indienen van de laatste memorie is gesteld, toch het bewijs levert dat verzoeker zich niet bij de conclusie van het verslag wil aansluiten; dat die memorie rechtens als een verzoek tot voortzetting van de procedure kan worden beschouwd; dat er geen grond is om uitspraak te doen over een vermoedelijke afstand van het geding door de verzoeker;

Overwegende dat verzoeker een eerste middel aanvoert waarin hij stelt dat "het bestuur binnen de wettelijke termijn geen enkele beslissing heeft meegedeeld", dat "aangezien de overheid, bij ontstentenis van mededeling binnen de voorgeschreven termijn, geacht wordt het verzoek te hebben afgewezen (...) de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen geschonden is";

Overwegende dat de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen als volgt luiden :

" Artikel 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Artikel 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn.";

Overwegende dat artikel 8, § 2, derde en vierde lid van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur als volgt luiden :

" De federale administratieve overheid brengt binnen vijftien dagen na ontvangst van het advies of na verloop van de termijn waarbinnen kennis moest worden gegeven van het advies, haar beslissing tot inwilliging of afwijzing van het verzoek tot heroverweging ter kennis van de verzoeker. Bij ontstentenis van kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de overheid geacht een beslissing tot afwijzing te hebben genomen.

Tegen deze beslissing kan de verzoeker beroep instellen overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973. Het beroep bij de Raad van State is in voorkomend geval vergezeld van het advies van de Commissie.";

Overwegende dat de voormelde bepalingen van de wet van 29 juli 1991 alleen kunnen worden toegepast op bestuurshandelingen die een bepaalde vorm hebben, welke die ook zij; dat wanneer de overheid geacht wordt een verzoek te hebben afgewezen, die overheid geen enkele beslissing heeft genomen; dat in dat geval het stilzwijgen van het bestuur op basis van de wet als een afwijzende beslissing kan worden beschouwd, met als gevolg dat de beroepen die ten aanzien van een echte beslissing bestaan, kunnen worden uitgeoefend; dat het echter om een fictieve beslissing gaat, die dienstig is voor het instellen van latere procedures, maar die, doordat zij niet echt bestaat, uit de aard der zaak, geen enkele vorm kan aannemen; dat het niet denkbaar is dat zou kunnen worden geëist dat zulk een stilzwijgende beslissing uitdrukkelijk gemotiveerd wordt; dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat verzoeker een tweede middel ontleent aan de schending van artikel 32 van de Grondwet die erin bestaat "te weigeren een kopie te geven van de bestuursdocumenten met uitzondering van de interne

documenten en van de vertrouwelijke documenten voor zover ze van derden uitgaan of het beroepsgeheim daarvoor geldt";

Overwegende dat artikel 32 van de grondwet bepaalt dat "ieder ... het recht (heeft) 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 regel bedoeld in artikel 134"; dat in casu krachtens de wet kan worden geweigerd sommige inlichtingen mee te delen; dat het middel, voor zover het niet met het derde middel samenvalt, ongegrond is;

Overwegende dat verzoeker een derde middel aanvoert dat hij als volgt uiteenzet :

" Artikel 6, § 4, van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur bepaalt dat, wanneer een document slechts enkele passages bevat waarvoor een uitzondering op de regel van de openbaarheid geldt, dat document moet worden bekendgemaakt nadat de passages in kwestie onleesbaar zijn gemaakt.

Volgens ons kan het bestuur nauwelijks redenen hebben om er (stilzwijgend) van uit te gaan dat voor de volledige tekst van alle bestuursdocumenten (zoals zij bedoeld zijn in het verzoek tot heroverweging) een uitzondering op de regel geldt, te meer daar het Wetboek der successierechten in geen enkel specifiek beroepsgeheim voorziet en het verzoek om mededeling van 3 april 1995 volledig overeenstemt met het advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten";

Overwegende dat de verwerende partij het belang van verzoeker bij het aanvoeren van dat middel als volgt betwist :

" 1. Ontstentenis van belang van verzoeker bij het aanvoeren van de schending van de bepalingen betreffende de openbaarheid van bestuur.

Van bij het begin vraagt de verwerende partij zich af welk belang verzoeker zou kunnen

hebben bij het aanvoeren van de schending van de bepalingen betreffende de openbaarheid van bestuur in deze zaak.

De bestuursdocumenten om de mededeling waarvan de heer SIMENON in zijn verzoek tot heroverweging van 10 januari 1995 verzoekt, zijn immers in feite de adviezen en andere voorbereidende handelingen die hebben geleid tot de ministeriële beslissing die de verwerende partij op 28 september 1995 heeft genomen.

Bij verzoekschrift van 2 oktober 1995 heeft verzoeker echter tegen de voormelde beslissing van 28 september 1995 beroep tot nietigverklaring ingesteld.

Daaruit volgt dat de verwerende partij in het kader van dat beroep het administratief dossier van de zaak moet indienen waarvan de omstreden documenten in principe deel zullen uitmaken.

Mocht de verwerende partij het beroepsgeheim gebruiken als voorwendsel om de omstreden documenten niet bij het dossier te voegen, dan zou de Raad van State de overlegging ervan kunnen eisen als de Raad zulks nodig acht. Artikel 16 van de algemene procedureregeling bepaalt immers onder meer het volgende : "De aangewezen raadsheer en het aangewezen lid van het auditoraat kunnen rechtstreeks briefwisseling voeren met alle overheden en haar alle dienstige inlichtingen vragen. Zij zijn er toe gerechtigd zich alle bescheiden te laten overleggen door de administratieve overheden.".

Bovendien heeft de Raad van State kort geleden geoordeeld dat de door de wet van 11 april 1994 geregelde vormen van openbaarheid niet van toepassing zijn wanneer zij ertoe strekken bij een rechtscollege documenten te laten indienen waarvan dat rechtscollege de overlegging zou kunnen vorderen, noch wanneer die documenten betrekking hebben op een justitieel rechtsgeding.

Voor zover verzoeker beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld tegen de voormelde beslissing van 28 september 1995 en aangezien de bestuursdocumenten om de mededeling waarvan wordt verzocht, op dat beroep betrekking hebben, is de verwerende partij van oordeel dat de heer SIMENON in deze zaak alle belang heeft verloren bij het aanvoeren van de schending van de grondwetsbepaling en de wetsbepalingen betreffende de openbaarheid van bestuur";

Overwegende dat, toen de verwerende partij over het verzoek tot heroverweging uitspraak had moeten doen, geen enkel geding aanhangig was; dat het enige geding waarvan gewag wordt gemaakt bij de Raad van State is aangespannen, zodat zulks geen grond kan opleveren om de onbevoegdheid aan te voeren van hetzelfde rechtscollege dat ten aanzien van dit beroep is geadieerd; dat het middel ontvankelijk is;

Overwegende dat de verwerende partij, wat de zaak zelf betreft, als volgt op het middel antwoordt :

" 2. Argumentatie wat de zaak zelf betreft.

Verzoeker gaat ervan uit dat artikel 6, § 4, van de wet van 11 april 1994 geschonden is doordat het bestuur hem niet op zijn minst de administratieve verslagen heeft meegedeeld met schrapping van de passages waarvoor de in hetzelfde artikel bepaalde uitzondering geldt.

Deze wet is echter niet van toepassing op het inkijken van de briefwisseling tussen de onderscheiden diensten.

Het gaat immers alleen om interne verslagen gericht aan de overheid die beslissingsbevoegdheid heeft en die, net met het oog op het met kennis van zaken treffen van een beslissing, de onderscheiden bij de zaak betrokken diensten raadpleegt : de laatstgenoemde geven haar alleen een louter persoonlijk oordeel dat het bestuur niet kan binden of inlichtingen die, zodra ze door de belastingplichtigen gekend zouden zijn, hen in staat zouden stellen de normaal verschuldigde belasting te ontwijken, zich onvermogen te maken of elk onderzoek zinloos te maken.

Als deze wet toch op deze zaak van toepassing wordt geacht, moet worden opgemerkt dat paragraaf 2 ervan duidelijk bepaalt dat de administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument moet afwijzen wanneer de openbaarmaking van dat document afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

Artikel 146bis van het Wetboek der successierechten houdt echter een verplichting tot de meest volstreckte geheimhouding in voor ieder

die, uit welken hoofde ook, optreedt bij de toepassing van de belastingwetten.

Het bestuur heeft dus alleen een belastingwet nageleefd toen het geen toestemming gaf tot de mededeling van de interne administratieve verslagen.

Deze houding stemt overigens overeen met het advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten van 20 februari 1995.

Aangezien het voormelde artikel 146bis tot de meest volstreckte geheimhouding verplicht, zijn de enige stukken uit het dossier die kunnen worden meegegeeld die waarvan de openbaarheid uitdrukkelijk is toegestaan door de wet, in casu door de artikelen 143 tot 146 van het Wetboek der successierechten. Deze artikelen staan het de belastingplichtige niet toe van interne verslagen kennis te nemen.

Overigens zou het federaal financieel belang in de zin van artikel 6, § 1, van de wet, in het gedrang kunnen komen, mocht de belastingplichtige in elk stadium van de procedure tot vestiging van de aanslag van de inhoud van zijn dossier kennis kunnen nemen. Dat is het geval wanneer tussen verschillende diensten richtlijnen worden uitgewisseld om de fiscale toestand van een belastingplichtige te onderzoeken of controle op hem uit te oefenen. Als de belastingplichtige op elk ogenblik een kopie van zijn dossier zou kunnen krijgen, zou hij maatregelen kunnen nemen om aan die controle of dat onderzoek te ontsnappen";

Overwegende dat het verzoek tot heroverweging betrekking had op de mededeling van de "administratieve verslagen"; dat dit verzoek is ingediend ten gevolge van een brief van 9 januari 1995 waarin gewag werd gemaakt van een "officieus verslag van de heer PENNERS", dat "aan de hogere overheid is bezorgd"; dat het gaat om een document dat, zoals de verwerende partij aangeeft in de exceptie van niet-ontvankelijkheid die zij tegen het middel inbrengt, deel uitmaakt van het administratief dossier dat, in het geval van een beroep tot nietigverklaring, bij de Raad van State zou worden ingediend en aldus door verzoeker zou kunnen worden ingekeken; dat de in de wet van

11 april 1994 bedoelde documenten inzonderheid die omvatten welke deel uitmaken van de administratieve dossiers die bij de Raad van State worden ingediend; dat de verwerende partij de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur heeft geschonden, door de mededeling van die documenten te weigeren, hoewel daarom met toepassing van die wet was verzocht; dat het middel gegrond is;

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de stilzwijgende beslissing van de administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot afwijzing van het verzoek tot heroverweging van de beslissing dd. 9 januari 1995 waarbij ze Christian SIMENON het recht weigert om bestuursdocumenten in te kijken en er een kopie van te maken.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op veertien oktober 1900 zesennegentig door :

de HH. HANOTIAU, staatsraad, voorzitter,
LEROY, staatsraad,
HANSE, staatsraad,
Mevr. MALCORPS, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD
VAN STATE, GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.