

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. 66.860 van 18 juni 1997

A. 66.905/VI-13.001

In zake : **MATAGNE** Jacques,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mrs. Jean-Pierre BOURS en
Marie-Paule HANSENNE, advocaten,
rue Simonon 13
4000 Luik,

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoor-
digd door de Minister van
Financiën.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 20 december 1995 ingediende verzoekschrift, waarbij Jacques MATAGNE de nietigverklaring vordert van de beslissing van 25 oktober 1995, waarbij de Bijzondere Belastinginspectie weigert gevolg te geven aan zijn verzoek om hem afschriften te bezorgen van de documenten waarop zij zich in haar brief van 14 juli 1995 baseert om te beweren dat hij een rekening zou hebben bij de effectenmakelaar PITTI te Luik en nagelaten zou hebben belastbare bestanddelen in verband met die rekening aan te geven;

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 26 november
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 5 mei 1997,
waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij
wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting
van 4 juni 1997;

Gehoord het verslag van de heer LEROY,
staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. J.-P. BOURS,
advocaat, die voor verzoeker verschijnt, en van
Mevr. F. ROLAND, adjunct-controleur, die voor de
verwerende partij verschijnt;

Gehoord het andersluidend advies van
de heer PAUL, auditeur bij de Raad van State;

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 :

Op 28 juni 1995 krijgt verzoeker het bezoek
van twee ambtenaren van de Bijzondere
Belastinginspectie, die hem uitleg vragen over zijn
rekeningen. Op 14 juli 1995 vraagt de Bijzondere

Belastinginspectie hem om bijkomende inlichtingen, omdat hij een rekening zou hebben bij de effectenmakelaar PITTI te Luik, bij wie huiszoekingen verricht zijn in het kader van het "gerechtelijk dossier dat geopend is als gevolg van een vordering die in 1992 is ingesteld en betrekking heeft op de zaak van de gestolen waardepapieren"; de Bijzondere Belastinginspectie is door de procureur-generaal bij het Hof van beroep van Luik gemachtigd om dit dossier in te zien en ervan afschrift te nemen.

Op 9 augustus 1995 vragen de advocaten van verzoeker, met toepassing van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, een afschrift van de documenten waarop de Bijzondere Belastinginspectie zich baseert. Op 31 augustus 1991 wordt het verzoek door de Bijzondere Belastinginspectie afgewezen. Op 14 september 1995 sturen de advocaten van verzoeker enerzijds een verzoek tot heroverweging van de weigering om de documenten te bezorgen aan de verwerende partij, en richten zij anderzijds een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

Op 20 oktober 1995 verstrekt deze commissie een advies luidend als volgt :

- " (...)
- Wat de in artikel 6, § 1, 5°, genoemde uitzondering betreft, wordt niet aangevoerd dat er ten laste van bovengenoemden een strafrechtelijk dossier zou zijn samengesteld.
 - Gegevens met betrekking tot derden kunnen niet ter hand worden gesteld. De wet bepaalt echter uitdrukkelijk in artikel 6, § 4, dat wanneer een administratief dossier zulke gegevens bevat, er niets aan in de weg staat dat de rest van de documenten aan de verzoeker wordt bezorgd.
 - Het federale economische en financiële belang mag niet dermate systematisch worden aangevoerd dat het een holle frase wordt. Indien dat middel systematisch wordt aangevoerd, zou dat immers uiteindelijk tot

gevolg hebben dat de belastingadministratie en in het bijzonder de B.B.I. volledig buiten de toepassing van de wet van 11 april 1994 zou vallen, wat in strijd is met de uitdrukkelijk geformuleerde bedoeling van de wetgever.

Voor het overige wordt de administratie erop gewezen dat, wanneer zij gewag maakt van uitzonderingen, zij deze één voor één concreet moet staven".

De Bijzondere Belastinginspectie heeft bij de bestreden handeling het verzoek tot heroverweging afgewezen;

Overwegende dat de verwerende partij de bevoegdheid van de Raad van State betwist op de grond dat verzoeker, om zijn belang bij de nietigverklaring van de bestreden handeling aan te tonen, stelt dat hij een inkohiering en de inning van belastingen alsook het nadeel dat daaruit voortvloeit wil voorkomen; dat zij van oordeel is dat de inning van de belastingen tot de bevoegdheid van de gewone rechtscolleges behoort, evenals de vorderingen tot schadeloosstelling, en dat de geschillen betreffende de inkohiering tot de bevoegdheid van de gewestelijke directeur der belastingen behoort, zodat de Raad van State onbevoegd is;

Overwegende dat één van de bedoelingen van artikel 32 van de Grondwet en van de wet van 11 april 1994 erin bestaat de personen die van plan zijn een rechtsvordering in te stellen, de mogelijkheid te bieden kennis te nemen van het dossier voordat zij het rechtscollege adiëren, en de vordering pas in te stellen wanneer zij kennis van zaken hebben; dat die doelstelling niet kan worden bereikt indien de bestuurden alleen kennis kunnen nemen van de dossiers door ze in te zien op de griffie van het rechtscollege, zodra de vordering is ingesteld; dat het feit dat de documenten die verzoeker vraagt te mogen inzien, in voorkomend geval in het dossier van een rechtsvordering

kunnen worden neergelegd die niet tot de bevoegdheid van de Raad van State behoort, niet wil zeggen dat de Raad van State niet bevoegd is om te oordelen over de regelmatigheid van een weigering van toegang tot bestuursdocumenten;

Overwegende dat de verwerende partij betwist dat verzoeker een belang heeft omdat dit belang "louter hypothetisch" is, aangezien het te maken heeft met een rechterlijke procedure die nog moet komen;

Overwegende dat het recht om ieder bestuursdocument in te zien en er een afschrift van te krijgen, behalve in de gevallen en omstandigheden die vastgesteld zijn bij wet, decreet of bij een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, een fundamenteel recht is, dat gewaarborgd wordt door artikel 32 van de Grondwet; dat iedere bestuurde een dadelijk belang heeft bij de uitoefening van dat recht, welk gebruik ook hij nadien wil maken van de documenten waarvan hij kennis heeft genomen;

Overwegende dat de verwerende partij de wettigheid van het belang van verzoeker betwist; dat zij opwerpt dat het verzoek om de documenten toe te zenden, volgt op een verzoek om inlichtingen vanwege de administratie en zich afvraagt of verzoeker niet probeert "na te gaan wat de administratie precies wist over zijn fiscale toestand alvorens aan dat verzoek om inlichtingen gevolg te geven", en voorts stelt dat "het belang van verzoeker in dat geval immers als onwettig beschouwd moet worden, aangezien de doelstelling er kennelijk in zou bestaan de belasting te ontwijken door alleen de gegevens die reeds in het bezit van de administratie zijn te "onthullen";

Overwegende dat de uitoefening van een fundamenteel recht in de regel niet onwettig kan zijn; dat de verwerende partij in het onderhavige geval een poging doet verzoeker bepaalde zaken aan te wrijven door hem ervan te verdenken de belastingen te willen ontwijken, terwijl hij alleen vraagt om kennis te nemen van de gegevens waarop de administratie zich baseert om te stellen dat hij een rekening heeft; dat de exceptie niet opgaat;

Overwegende dat verzoeker een enig middel ontleent aan de "schending van de artikelen 4 en 6 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, doordat de bestreden handeling verzoeker het recht ontzegt om documenten die in het bezit zijn van de verwerende partij en waarop deze zich baseert om te beweren dat het bedrag van de inkomsten van verzoeker gecorrigeerd moet worden, in te zien en er afschrift van te krijgen, omdat : a) de gevraagde openbaarmaking afbreuk zou doen aan een geheimhoudingsplicht (artikel 6, § 2, 2°) voor zover de desbetreffende documenten betrekking hebben op derden; b) het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of de vervolging van strafbare feiten (artikel 6, § 1, 5°); c) het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het federale economische of financiële belang, omdat het louter individuele belang van verzoeker niet de overhand kan hebben op de inkomsten die de federale overheid nodig heeft, terwijl de beperkingen van het recht op inzage, uitleg of afschrift, in het algemeen in enge zin geïnterpreteerd moeten worden en dit recht, luidens artikel 6, § 4, ten volle moet blijven gelden voor de gedeelten van de documenten waarop de beperkingen genoemd in de paragrafen 1 tot 3 van het genoemde artikel niet van toepassing zijn, en terwijl, eerste onderdeel, de beperking genoemd in artikel 6, § 2, 2°,

alleen begrepen mag worden binnen de perken van een wettelijke geheimhoudingsplicht en het beroepsgeheim in fiscale zaken (artikelen 244, eerste lid, WIB 91 en 337, eerste lid, WIB 92) niet geschonden wordt door het toezenden van documenten betreffende derden van wie de naam of andere gegevens die het mogelijk maken om hen te identificeren weggelaten of geschrapt zijn, zodat in de bestreden handeling artikel 6, § 2, 2°, en § 4 van de wet en, voor zover nodig, de voornoemde wetsbepalingen betreffende het beroepsgeheim in fiscale zaken ten onrechte worden aangevoerd en geschonden worden, en terwijl, tweede onderdeel, de beperking genoemd in artikel 6, § 1, 5°, van de wet ("de opsporing of vervolging van strafbare feiten") onderstelt dat tegen verzoeker een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek lopende is of dat hij vervolgd wordt in verband met feiten die te maken hebben met de betrokken documenten, wat in het onderhavige geval niet zo is, dat deze beperking, ook al heeft ze betrekking op het geval waarbij de gevraagde openbaarmaking de opsporing of vervolging van strafbare feiten begaan door derden, zou schaden, wat hier niet concreet wordt aangevoerd, alleen van toepassing is voor zover dat ook zo zou zijn wanneer de gegevens die de genoemde opsporing of vervolging in het gedrang zouden brengen, weggelaten of geschrapt zijn, en niet in abstracte of algemene zin, zodat de bestreden handeling artikel 6, § 1, 5°, en § 4, van de wet ten onrechte aanvoert en schendt, en terwijl, derde onderdeel, de beperking genoemd in artikel 6, § 1, 6° ("het federale economische of financiële belang") onder het algemeen belang als dusdanig valt, ongeacht of het gaat om individuele geschillen tussen de federale overheid en een bestuurde, zo niet zou het recht op openbaarmaking in de praktijk weinig of geen gevolg hebben, (en) dat het juist de bedoeling was van de wetgever om met name de bestuurde de mogelijkheid te bieden alle gegevens te kennen waarop een beslissing die

hem betreft gebaseerd is, zodat de bestreden handeling artikel 6, § 1, 6°, van de wet ten onrechte aanvoert en schendt";

Overwegende dat de verwerende partij zeer uitvoerig antwoordt; dat in haar betoog samengevat de volgende punten worden opgeworpen :

- wat het eerste onderdeel betreft, is zij van mening dat verzoeker terloops erkent dat de weigering om de documenten over te zenden rechtsgeldig was, aangezien daardoor afbreuk zou worden gedaan aan het beroepsgeheim; indien een document volledig onder het beroepsgeheim valt, mag vanzelfsprekend niets van dat document worden toegezonden; indien een document niet volledig onder het beroepsgeheim valt, mag het gedeelte van het document dat onder het beroepsgeheim valt niet worden toegezonden; het toezenden van de rest van het document kan op andere gronden worden geweigerd;
- wat het tweede onderdeel betreft, voert zij aan dat de procureur-generaal de belastingadministratie toegang heeft verleend tot het strafrechtelijk dossier; het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten brengt met zich mee dat in geen geval informatie kan worden verkregen uit een gerechtelijk dossier op grond van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur, aangezien de federale administratieve overheid die zich moet uitspreken over een verzoek om bestuursdocumenten over te zenden, zich niet in de plaats kan stellen van de procureur-generaal; de enige informatie waarvan verzoeker kennis mag hebben in het stadium waarin de belastingen worden vastgesteld, is de informatie die hem is meegedeeld bij de brief van 14 juli 1995 en bij het bericht van wijziging van 18 oktober 1995; dat de administratie

toegang heeft tot het strafrechtelijk dossier is daarentegen gewettigd door haar taak van openbare orde om de volledige verschuldigde belasting te innen en dus eerst vast te stellen;

- met betrekking tot het derde onderdeel voert zij aan dat het federale economische of financiële belang onder meer door de inning van de belastingen gevrijwaard wordt; de Grondwet legt de federale Staat ook de verplichting op te handelen met inachtneming van de federale loyauteit; wanneer het, zoals hier, om de inning van een gedeelde belasting en een samengevoegde belasting gaat, in de zin van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, heeft de wijze waarop de Staat de belastingen van de natuurlijke personen int een rechtstreekse invloed op de inkomsten van de Gemeenschappen en de Gewesten; bijgevolg is haar federale verantwoordelijkheid in dezen aan de orde; de opbrengst van de belastingen, vervolgt zij, dient gedeeltelijk om de internationale verbintenissen die België is aangegaan na te komen; het recht op openbaarmaking moet in bepaalde gevallen wijken om alle taken die de verschillende overheden, namelijk de federale overheid en de gewest-, gemeenschaps-, provincie- en gemeenteoverheden moeten vervullen, met elkaar te verzoenen; artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 11 april 1994 schrijft voor dat de federale administratieve overheid alleen rekening dient te houden met bepaalde algemene belangen, wat begrijpelijk is aangezien zowel de grondwetgever als de wetgever een openbaarheid voor ogen hadden die een onderdeel vormde van de op inspraak gerichte democratie, en geen openbaarheid als een processuele waarborg, vooral in het stadium van de voorbereiding van de beslissing inzake de belastingen; in het onderhavige geval voert verzoeker aan dat hij bepaalde

bestuursdocumenten wil inzien uit eigenbelang en niet om de democratie te versterken op het stuk van de besluitvorming die de burgers in het algemeen aanbelangt; de federale administratieve overheid moet nagaan of de inzage van de documentatie die zij verzameld heeft met betrekking tot een bepaalde belastingplichtige, toegestaan kan worden rekening houdend met het doel van die documentatie; aangezien het gaat om stukken die dienen om de belasting vast te stellen of te controleren, is de taak van de belastingadministraties niet beperkt tot het goedkeuren van de aangiftes van de belastingplichtigen; het is ook haar taak om na te gaan of de aangifte juist en volledig is, onder meer door inlichtingen bij derden in te winnen; indien een belastingplichtige kennis zou kunnen nemen van bepaalde maatregelen zoals de voorbereiding van een controle-actie in een bepaalde bedrijfssector of in een bepaalde streek, zou zulks de doeltreffendheid van de bestrijding van de belastingfraude in het gedrang brengen; de administratie kan niet verplicht worden gaandeweg alle informatie te onthullen waarover zij beschikt, terwijl zij haar onderzoeksbevoegdheden uitoefent, inzonderheid wanneer zij een belastingplichtige van fraude verdenkt : indien de belastingplichtige onmiddellijk alle informatie meegedeeld zou krijgen die hem betreft, zou het gevaar ontstaan dat deze zich aan de belastingen onttrekt; als de belastingplichtige zou weten wat de administratie weet, zou hij dezelfde informatie verstrekken, niet meer en niet minder, terwijl hij in het tegenovergestelde geval informatie zou kunnen verstrekken waarvan de administratie niet op de hoogte is en zou kunnen nalaten informatie te verstrekken waarover de administratie reeds beschikt; de administratie kan, door niet meteen te onthullen wat zij al weet, gericht informatie verzamelen met

betrekking tot één of meer bepaalde belastingplichtigen van wie zij de fiscale toestand onderzoekt, zodat zij kan nagaan of alle informatie die haar bezorgd had moeten worden, haar ook bezorgd is; indien de administratie te snel onthult over welke informatie zij beschikt, kan de belastingplichtige voorzieningen treffen om te voorkomen dat hij de verschuldigde belasting moet betalen : compromitterende documenten doen verdwijnen naar het buitenland of ze vernietigen, een toestand van insolventie opzetten, enz.; de administratieve overheid moet dus altijd weigeren om in dat stadium van haar onderzoek informatie mee te delen;

Overwegende, wat het eerste onderdeel betreft, dat het feit dat in de documenten waarvan gevraagd was dat zij overgezonden zouden worden, informatie voorkomt die onder het beroepsgeheim valt, de totale weigering om deze toe te zenden niet kan wettigen, aangezien in artikel 6, § 4, van de wet van 11 april 1994 bepaald is dat "wanneer in toepassing van de §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, (...) de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel (wordt) beperkt"; dat het verzoek om de documenten toe te zenden, en vervolgens het verzoek tot heroverweging geen betrekking hadden op de informatie betreffende andere belastingplichtigen; dat het eerste onderdeel van het middel gegrond is;

Overwegende dat, wat het tweede onderdeel betreft, ook al is het waar dat de documenten waarvan is gevraagd dat zij zouden worden toegezonden, oorspronkelijk in een strafrechtelijk dossier zaten waarvan de belastingadministratie kennis mocht nemen, zij later in een louter fiscaal dossier zijn neergelegd; dat dit dossier alleen de vaststelling van de belasting

tot doel heeft en kan hebben, en normaal gezien geen documenten bevat die verband houden met de opsporing of de vervolging van strafbare feiten, waarvan op grond van artikel 6, § 1, van de wet geweigerd mag worden dat ze worden toegezonden; dat, in de veronderstelling dat er nog sporen in terug te vinden zijn van datgene waarvoor zij eerst dienden, het de administratie vrij stond deze weg te laten uit het overgezonden gedeelte; dat zulk een werkwijze geenszins afbreuk doet aan het beginsel van de scheiding der machten; dat de documenten waarop de administratie zich baseert om te stellen dat verzoeker een rekening heeft die ontdekt is bij de effectenmakelaar PITTI, bovendien documenten zijn die, indien rechterlijke beroepen worden ingesteld tegen de aanslag waartoe de ontdekking van die rekening aanleiding kan geven - en effectief aanleiding heeft gegeven - in het dossier van die beroepen moeten worden neergelegd en dus ter kennis van de belastingplichtige moeten worden gebracht om de rechten van verdediging te eerbiedigen; dat wegens de hierboven aangevoerde samenhang tussen de documenten waartoe met toepassing van artikel 32 van de Grondwet en van de wet van 11 april 1994 toegang moet worden verleend, en de documenten die het dossier moeten vormen dat voor onderzoek wordt voorgelegd aan het rechtscollege waarbij een rechtsgeding kan worden ingesteld waarin deze documenten zullen worden overgelegd, de belastingadministratie niet kan beletten dat de stukken waarop zij zich baseert om een aanslag te vestigen, worden ingezien; dat het tweede onderdeel van het middel gegrond is;

Overwegende, wat het derde onderdeel betreft, dat de uitdrukking "federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet" die in punt 6° van artikel 6, § 1, van de wet van 11 april 1994 staat, in enge zin geïnterpreteerd moet worden, aangezien dit een afwijking is van de algemene openbaar-

heidsregel; dat zij niet kan slaan op iedere activiteit die een weerslag kan hebben op de overheidsfinanciën; dat de verwerende partij in het onderhavige geval zich in hoofdzaak ertoe beperkt in het algemeen te stellen dat een te uitgebreide openbaarmaking haar doel om de fiscale fraude te bestrijden zou kunnen schaden, zonder aan te geven in welk opzicht dat doel in het gedrang kan worden gebracht door verzoeker documenten te bezorgen waarop zij zich baseert om te stellen dat hij een rekening zou hebben in de boekhouding van de effectenmakelaar PITTI onder een naam die erg op zijn naam lijkt; dat het derde onderdeel van het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 25 oktober 1995, waarbij de Bijzondere Belastinginspectie weigert gevolg te geven aan het verzoek een afschrift te krijgen van de documenten waarop zij zich baseert in haar brief van 14 juli 1995 om te beweren dat Jacques MATAGNE een rekening zou hebben bij de effectenmakelaar PITTI te Luik en nagelaten zou hebben belastbare bestanddelen aan te geven die verband houden met die rekening.

Artikel 2.

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

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare
terechtzing van de VIe kamer, op achttien juni 1900
zevenennegentig door :

de HH.	HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	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.