

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. 68.609 van 2 oktober 1997

A. 68.263/XIII-25

In zake : **de Besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid BA-WA**,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Monique BLONDIAU, advocaat,
Chemin de la Procession 164
7000 Bergen,

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Financiën.

DE RAAD VAN STATE, XIIIe KAMER,

Gezien het op 27 maart 1996 ingediende verzoekschrift, waarbij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid BA-WA de nietigverklaring vordert van de beslissing van 30 januari 1996, die genomen is door de centrale administratie van de Bijzondere belastinginspectie en waarbij het door de verzoekende partij ingediende verzoek tot heroverweging wordt afgewezen;

Gelet op arrest nr. 59.900 van 5 juni 1996, waarbij de debatten worden heropend en wordt bevolen dat de rechtspleging wordt voortgezet overeenkomstig de artikelen 6 en volgende van de algemene procedureregeling;

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 25 november 1996, waarbij de neerlegging ter griffie van het dossier en het verslag wordt gelast;

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

Gelet op de beschikking van 30 juli 1997, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 18 september 1997;

Gehoord het verslag van de heer LEROY, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. P. KESTEMAN, loco Mr. M. BLONDIAU, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van de heer F. GROBELNY, adjunct-controleur, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend 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 feiten die dienstig zijn voor het onderzoek van het geschil uiteengezet zijn in arrest nr. 59.900 van 5 juni 1996;

Overwegende dat de verwerende partij de ontvankelijkheid van het beroep betwist omdat het bericht van rechtzetting van 20 november 1995 geleid heeft tot een inkohiering, zodat de verzoekende partij de mogelijkheid heeft om een bezwaar in te dienen bij de gewestelijke directeur der directe belastingen, tegen wiens beslissing beroep kan worden ingesteld bij het hof van beroep, waartegen dan weer een cassatieberoep kan worden ingesteld;

Overwegende dat de wijzen van openbaarmaking die geregeld zijn bij de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur niet van toepassing zijn wanneer het de bedoeling is op die manier documenten bij een rechtscollege te laten neerleggen waarvan dat rechtscollege de overlegging kan bevelen; dat de Raad van State, indien hij met toepassing van artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994, zou bevelen dat bepaalde stukken worden overgelegd, zich immers zou mengen in het verloop van een juridische procedure, waarvan de wettigheid beoordeeld wordt door het fiscale rechtscollege en door het hof van beroep, en in laatste instantie getoetst wordt door het Hof van Cassatie, terwijl noch uit de wet van 11 april 1994, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat de procedures die bij die wet geregeld zijn, nl. het verzoek tot heroverweging en, wanneer dat wordt afgewezen, het beroep bij de Raad van State, bovenop de procedures zouden komen die van toepassing zijn vóór de administratieve en gerechtelijke rechtscolleges, overeenkomstig de voorschriften die respectievelijk erop toepasselijk zijn;

Overwegende echter dat de Raad van State, die uitdrukkelijk bevoegd wordt verklaard bij artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994, alleen onbevoegd is wanneer een rechtscollege wordt geadieerd

en niet door het loutere feit dat een rechtscollege kan worden geadieerd; overwegende dat één van de voornaamste nuttige gevolgen van artikel 32 van de Grondwet en van de wet van 11 april 1994 erin bestaat dat de personen die van plan zijn een rechtsvordering in te stellen, de mogelijkheid hebben 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, een weigering die uitgesproken wordt op een tijdstip waarop geen enkel rechtscollege geadieerd is;

Overwegende dat noch een bericht van rechtzetting, noch een inkohiering rechterlijke handelingen zijn; dat tussen de verzoekende en de verwerende partij pas een geschil ontstaat zodra een bezwaar wordt ingediend bij het rechtscollege, nl. de gewestelijke directeur der directe belastingen; dat op de dag dat het verzoek tot heroverweging is afgewezen, nog geen bezwaar was ingediend; dat het beroep bij de Raad van State tegen die afwijzing bijgevolg ontvankelijk is en blijft, ondanks het bezwaar dat nadien is ingediend;

Overwegende dat de verwerende partij betwist dat het beroep ontvankelijk is op grond dat de verzoekende partij alleen een indirect belang heeft; dat zij opmerkt dat de verzoekende partij aanvoert "dat de

weigering om documenten over te zenden die deel uitmaken van het fiscaal dossier waarop de Minister van Financiën zijn bericht van rechtzetting van de aangifte baseert, het (haar) (...) onmogelijk maakt om, met toepassing van artikel 346 WIB 92, volledig en op afdoende wijze haar argumenten te laten gelden"; dat zij daaruit afleidt dat de verzoekende partij "ernaar streeft dat zou worden geoordeeld dat zij niet op afdoende wijze heeft kunnen reageren op het bericht van rechtzetting van 20 november 1995 (en dat) haar belang zich ertoe beperkt ervoor te zorgen dat haar standpunt dat de weigeringsbeslissing onwettig is, gezag van gewijsde krijgt, om aldus gunstige voorwaarden te scheppen voor haar beroep omtrent de grond van de zaak met betrekking tot de aanslag en, in voorkomend geval, de nietigverklaring van de aanslag te verkrijgen"; dat zij erop wijst dat de verzoekende partij rechtstreeks beroep kan instellen tegen de daaropvolgende aanslag, door een bezwaar in te dienen bij de gewestelijke directeur der directe belastingen, en vervolgens bij het hof van beroep, en ten slotte bij het Hof van Cassatie; dat zij daaruit besluit dat "het beroep van de verzoekende partij, aangezien het enkel het hierboven beschreven doel heeft, onontvankelijk is omdat er een parallel beroepsmiddel bestaat dat de bevoegdheid van de Raad van State uitsluit";

Overwegende dat het recht om ieder bestuursdocument in te zien en er een afschrift van te krijgen, een fundamenteel recht is dat is vastgelegd in artikel 32 van de Grondwet; dat iedereen er belang bij heeft zo te handelen dat dat recht geëerbiedigd wordt, en de beslissingen waarbij hem inzage geweigerd wordt nietig te laten verklaren; dat het feit dat de documenten die de verzoekende partij 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; dat de exceptie niet opgaat;

Overwegende dat de verwerende partij betwist dat de verzoekende partij een belang heeft door te stellen dat de administratie haar met het bericht van rechtzetting van 20 november 1995 voldoende informatie heeft gegeven om zich te kunnen verdedigen, zodat zij niet alleen gebruik heeft kunnen maken van het recht te worden gehoord, maar ook de gelegenheid heeft gehad de dienstige informatiegegevens in te zien en zij er geen enkel belang bij heeft om op basis van een andere rechtsgrond opnieuw te vragen dat die gegevens worden overgezonden;

Overwegende dat noch het feit dat de administratie de informatie die zij nuttig acht aan de verzoekende partij meedeelt, noch het feit dat de rechten van verdediging geëerbiedigd zijn tijdens de procedure van onderzoek van het bezwaar, beschouwd kunnen worden als het verlenen van inzage in de bestuursdocumenten, waarop zij aanspraak maakt; dat de exceptie niet opgaat;

Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan de schending van de artikelen 4 en 6, § 1, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en aan het algemeen rechtsbeginsel vervat in artikel 32 van de Grondwet; dat zij aanvoert dat de uitzonderingen op de regel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten in enge zin geïnterpreteerd moeten worden en dat de overheid pas kan weigeren bepaalde stukken te bezorgen wanneer zij, na de belangen die in het geding zijn (openbaarheid enerzijds,

federaal economisch of financieel belang anderzijds) tegen elkaar te hebben afgewogen, heeft vastgesteld dat het tweede belang zwaarder weegt, waarbij de overheid verplicht is in haar afwijzingsbeslissing uiteen te zetten waarom zij van oordeel is dat het economisch of financieel belang belangrijker is dan het belang van de openbaarheid;

Overwegende dat de verwerende partij in hoofdzaak antwoordt dat het federaal economisch of financieel belang onder meer bestaat in de inning van de belastingen; dat zij uiteenzet dat het begrotingstekort van de Staat algemeen bekend is en dat het streven naar een begrotingsevenwicht tevens een doelstelling is die de wetgever toestaat het recht op inzage in de bestuursdocumenten te beperken; dat zij aanvoert dat in de Grondwet een beperking van de openbaarheid voorkomt, aangezien in artikel 180, tweede lid, van de Grondwet, dat betrekking heeft op het Rekenhof, wordt bepaald dat het Hof tevens algemeen toezicht uitoefent op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten; dat zij daaruit afleidt dat de grondwetgever aldus zelf de correcte inning van de belastingen beschouwt als een economisch of financieel belang; dat zij aanvoert dat het federaal economisch of financieel belang veel verder gaat dan de loutere inning van de belastingen, en ook slaat op de algemene maatregelen die zijn uitgevaardigd om de fiscale fraude te bestrijden, en dat het vanzelf spreekt dat indien een belastingplichtige kennis zou kunnen nemen van bepaalde maatregelen zoals de wijze waarop de fraude wordt aangepakt of de voorbereiding van een controle-actie in een bepaalde bedrijfssector of in een bepaalde streek, zulks de doeltreffendheid van de bestrijding van de belastingfraude in het gedrang zou brengen; dat zij stelt dat indien een belastingplichtige

zijn dossier zou mogen inzien zodra een onderzoek naar zijn fiscale toestand wordt gestart, de controle-actie ondoeltreffend zou worden, dat inzage dus pas mogelijk is nadat de controle-actie volledig is afgelopen en dat op dat moment de gerechtelijke openbaarheid van toepassing is; dat zij ook aanvoert dat inzage van bestuursdocumenten de doeltreffendheid van de onderzoeken en van de controle in het gedrang zou brengen, aangezien de verzoekende partij dan alles zou weten wat de administratie weet, terwijl deze nog niet klaar is met het onderzoek van haar fiscale toestand, dat niet beperkt is tot de inkomstenbelastingen, maar ook betrekking heeft op de belasting over de toegevoegde waarde; dat zij van mening is dat in dat geval de kans zich voordoet dat niet het volledige verschuldigde belastingbedrag kan worden vastgesteld, wat het federaal economisch of financieel belang in het gedrang brengt, dat overeenkomstig artikel 6, § 1, 6°, van de wet zwaarder weegt dan het belang van de passieve openbaarheid; dat zij erop wijst dat het niet vereist is dat het federale economische of financiële belang daadwerkelijk in het gedrang is, maar dat het voldoende is dat het mogelijk in het gedrang komt, met dien verstande dat die mogelijkheid zich aldus aandient dat in sommige gevallen het beschermde belang onvermijdelijk in het gedrang zal komen, maar dat in andere gevallen de federale administratieve overheid pas achteraf kan weten of het al dan niet in het gedrang is gekomen;

Overwegende dat in artikel 32 van de Grondwet staat 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";

Overwegende dat in artikel 6, § 1, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur onder meer het volgende wordt bepaald :

" 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 een van de volgende belangen :

(...)

6° een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet";

Overwegende dat de inning van belastingen een federaal economisch of financieel belang is; dat bij wijze van uitzondering op de in de Grondwet vastgelegde openbaarheidsregel, te rechtvaardigen valt dat geweigerd wordt administratieve documenten over te zenden als daardoor dat belang in het gedrang komt; dat die uitzondering op een bepaling waarbij een fundamenteel recht wordt vastgesteld in enge zin geïnterpreteerd moet worden, en dat dat belang niet systematisch kan worden aangevoerd ter staving van elke weigering om de inhoud van een fiscaal dossier mede te delen zonder het beginsel van de openbaarheid van de bestuurshandelingen volledig uit te hollen ten aanzien van de belastingadministraties, wat nooit de bedoeling is geweest van de wetgever en in strijd zou zijn met de doelstellingen die de Grondwetgever voor ogen had; dat de verzoekende partij in het onderhavige geval niet gevraagd heeft om kennis te mogen nemen van maatregelen met betrekking tot de wijze waarop de fraude wordt aangepakt, of met betrekking tot de voorbereiding van een bepaalde controle-actie, wat de administratie haar wellicht had kunnen weigeren; dat zij zelfs niet bij de aanvang van het onderzoek van haar fiscale toestand gevraagd heeft haar dossier te mogen inzien, maar pas nadat zij een bericht van rechtzetting van haar

belastingaangifte had gekregen; dat, aangezien het onderzoek is afgerond, de stukken waarop de administratie zich gebaseerd heeft om de aangifte recht te zetten, thans in het dossier van de verzoekende partij zitten en aan haar moeten worden overgezonden indien een bezwaar wordt ingediend; dat het niet duidelijk is in welk opzicht de economische of financiële belangen van de Staat zouden beletten dat deze stukken onmiddellijk worden overgezonden, aangezien zij in ieder geval nadien moeten worden overgezonden; dat niet blijkt dat een snellere inzage van de betrokken documenten problemen zou opleveren voor de inning van de belastingen; dat het middel gegrond is;

Overwegende dat er geen aanleiding is om het andere middel van het verzoekschrift te onderzoeken, dat, gesteld dat het gegrond is, geen ruimere nietigverklaring kan meebrengen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing die op 30 januari 1996 door de centrale administratie van de Bijzondere belastinginspectie is genomen tot afwijzing van het verzoek tot heroverweging van haar beslissing van 20 december 1995, waarbij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid BA-WA het recht geweigerd wordt om de stukken waaruit haar fiscaal dossier bestaat, toegestuurd te krijgen.

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 XIIIe kamer, op twee oktober 1900 zevenennegentig door :

de HH. HANOTIAU,	kamervoorzitter,
LEROY,	staatsraad,
QUERTAINMONT,	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.