

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. 94.082 van 16 maart 2001

A. 81.331/VIII-2075

In zake : **LOUIS** Pol,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean-Marie RIKKERS, advocaat,
rue de Chaudfontaine 13
4020 Luik,

tegen :

de Belgische Staat,
vertegenwoordigd door de Minister van Financiën.

DE RAAD VAN STATE, VIIIe KAMER,

Gezien het op 27 november 1998 ingediende verzoekschrift, waarbij Pol LOUIS de nietigverklaring vordert van de beslissing van de gemachtigde ambtenaar van de directie der directe belastingen van de provincie Luik van 30 september 1998 "bij welke beslissing hij afwijzend heeft beschikt over een verzoek tot heroverweging dat hem op 15 september 1998 was toegestuurd betreffende de op 21 augustus 1998 genomen beslissing houdende afwijzing van verzoekers vraag om zijn belastingdossier te mogen inkijken";

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

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

Gelet op de beschikking van 25 april 2000, 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 memorie van verzoeker;

Gelet op de beschikking van 23 januari 2001, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij bepaald wordt dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 23 februari 2001;

Gehoord het verslag van mevrouw GEHLEN, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. OVERATH, loco Mr. RIKKERS, advocaat, die voor verzoeker verschijnt, en van de heer GROBELNY, inspecteur bij een fiscaal bestuur, die voor de verwerende partij verschijnt:

Gehoord het eensluidend advies van de heer THIBAUT, auditeur;

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

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

1. Nadat het fiscaal bestuur hem vragen had gesteld over verrichtingen op bankrekeningen in het buitenland in de loop van de jaren 1992 tot 1996, heeft verzoeker op 29 juli 1998 op grond van artikel 5 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur gevraagd zijn belastingdossier te mogen inkijken.

Inzage is hem geweigerd bij een brief van 21 augustus 1998 op de grond dat "de belastingplichtige, krachtens artikel 4 van die wet, alleen het recht heeft een bestuursdocument in te kijken wanneer hij van een belang doet blijken"; in die brief wordt erop gewezen dat "een belastingdossier maar mag worden ingekeken wanneer een wijzigingsbericht of een aanslagbericht is verstuurd".

2. Op 15 september 1998 heeft de raadsman van verzoeker aan het fiscaal bestuur een verzoek tot heroverweging gericht, waarin hij steunt op een arrest van de Raad van State van 18 juni 1997 en waarin hij erop wijst dat zijn cliënt "doet blijken van een belang bij het verzoek om zijn belastingdossier te mogen inkijken, zulks overeenkomstig artikel 32 van de Grondwet". Op 7 september 1998 heeft hij

voorts bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten een adviesaanvraag ingediend.

3. Op 30 september 1998 laat de directeur bij een fiscaal bestuur van Luik de voormelde Commissie het volgende weten :

" Ik heb de eer u te laten weten dat ik, ondanks de argumenten die de raadsman van de heer LOUIS in zijn onderscheiden brieven aanvoert, besloten heb om hem in de huidige omstandigheden het dossier van zijn cliënt niet te laten inkijken.

Advocaat RIKKERS steunt op een arrest dat de Raad van State op 18 juni 1997 heeft gewezen en waarin erkend wordt dat het fiscaal bestuur als administratieve overheid binnen de werkingssfeer van de wet van 11 april 1994 valt.

Mijn standpunt is, volgens mij, niet strijdig met dat arrest, aangezien ik nooit beweerd heb dat die wet in fiscale zaken niet van toepassing is.

Het argument dat ik tegen het verzoek van advocaat RIKKERS heb aangevoerd, steunt daarentegen op het antwoord op de parlementaire vraag die senator HATRY op 10 oktober 1997 heeft gesteld (Bulletin van vragen en antwoorden - Senaat 19 mei 1998).

In die parlementaire vraag wordt overigens verwezen naar het voormelde arrest van de Raad van State en het antwoord van de Minister van Financiën is bijgevolg bijzonder relevant.

In casu heeft de betrokkene thans geen enkel werkelijk belang bij de inzage, aangezien het onderzoek van de aangiften die voor de aanslagjaren 1996 en 1997 zijn gedaan niet verder reikt dan een verzoek om inlichtingen dat ertoe strekt afschriften te krijgen van bankrekeningen die in Luxemburg en Italië zijn geopend.

Voorts denk ik erop te moeten wijzen dat :

- de belastingplichtige in het aan de Raad van State voorgelegde geval overeenkomstig artikel 4 van de wet van 11 april 1994 een kopie wenste te krijgen van de stukken waarop de Administratie steunde, aangezien hij betwistte dat de rekening bestond;
- noch de heer LOUIS, noch zijn raadsman in het onderhavige geval het bestaan van die rekeningen in het buitenland in twijfel hebben getrokken en dat hun verzoek om de stukken van hun dossier te mogen inkijken als enige bedoeling heeft hen in staat te stellen een antwoord "uit te werken";
- het artikel 4 dat hier ter sprake komt ertoe strekt de belastingplichtige in staat te stellen inzage te krijgen in elk bestuursdocument, maar niet om kennis te nemen van zijn volledig belastingdossier.

Zulks kan alleen voor dossiers waarover een betwisting bestaat op grond van de bepalingen van artikel 366 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (artikel 374 - derde lid)".

4. Op 9 november 1998 brengt de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten het volgende advies uit :

" De Commissie stelt vast dat het fiscaal bestuur sedert enige tijd, met verwijzing naar het antwoord dat de Minister van Financiën heeft gegeven op een

parlementaire vraag van Senator HATRY, stelt dat een belastingdossier pas "raadpleegbaar" is zodra een bericht van wijziging of een bericht van aanslag is verstuurd (Bulletin van vragen en antwoorden van de Senaat, 19 mei 1998, blz. 3816).

De Commissie is van oordeel dat die stellingname verkeerd is en ertoe strekt de werkingssfeer van de wet te beperken. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat volgens de bepalingen van de wet, die in dat opzicht alleen artikel 32 van de Grondwet ten uitvoer legt, openbaarheid de regel is en dat eenieder het recht heeft om een afschrift te krijgen van bestuursdocumenten zonder daartoe van enig belang te hoeven doen blijken. Fiscale documenten vormen geen uitzondering op die regel.

Daaruit volgt dat een belastingplichtige normaal gezien het recht heeft een afschrift te krijgen van zijn volledig belastingdossier zonder dat hij daarvoor een bericht van wijziging of een bericht van aanslag hoeft te hebben ontvangen.

In de wet wordt alleen, bij wijze van uitzondering, gesteld dat de betrokkene van een belang moet doen blijken wanneer de kennisgeving betrekking heeft op documenten van persoonlijke aard. In artikel 1, tweede lid, 3°, van diezelfde wet wordt van het begrip document van persoonlijke aard een zeer precieze definitie gegeven, zodat er geen sprake van kan zijn dat het bestuur de reikwijdte ervan uitbreidt of beperkt.

In het onderhavige geval lijken de omstreden documenten niet te beantwoorden aan de definitie. Als een belastingdossier bij hoge uitzondering zulke documenten bevat, wat in casu niet het geval lijkt te zijn, dient de betrokkene te doen blijken van een belang bij de kennisgeving ervan.

Dat belang kan inzonderheid bestaan in het feit dat die kennisgeving noodzakelijk is opdat de belastingplichtige kan antwoorden op een verzoek om inlichtingen dat de fiscus hem heeft gestuurd.

Kortom, volgens de Commissie heeft de aanvrager het recht om een kopie te krijgen van de afschriften van de bankrekeningen waar hij om verzocht heeft, doch onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen die in casu niet worden opgeworpen en die zouden kunnen worden aangevoerd op grond van artikel 6 van de voormelde wet".

5. Bij een aangetekende brief van 13 november 1998 zendt de administratie der directe belastingen van Seraing 2 verzoeker een bericht van wijziging van de aangifte 1995 en verzoekt ze hem zijn opmerkingen mee te delen, wat hij doet in een antwoord dat op 11 december 1998 bij de administratie binnenkomt.

6. Op 17 november 1998 geven de raadslieden van verzoeker de directeur bij een fiscaal bestuur te Luik kennis van het gunstig advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten; zij verzoeken om inzage van het belastingdossier van hun cliënt en vragen aan de geadresseerde om hen mee te delen welke beslissing hij naar aanleiding van het verzoek tot heroverweging neemt.

Op 3 december 1998 wordt hen het volgende geantwoord :

" U zal deze brief ontvangen na afloop van de termijn van 15 dagen waarvan sprake is in artikel 8 van de wet van 11 april 1994.

Zoals u weet, bepaalt dat artikel uitdrukkelijk dat wanneer de overheid niet antwoordt binnen de termijn van 15 dagen vanaf de ontvangst van het advies uitgebracht door de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, ingesteld bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het verzoek geacht wordt afgewezen te zijn.

Teneinde elke dubbelzinnigheid op te heffen en voor de goede orde meen ik erop te moeten wijzen dat ik, namens de Administratie, besloten heb het voormelde advies niet te volgen en mij te houden aan het antwoord dat op 10-10-1997 is gegeven op de parlementaire vraag van Senator HATRY.

(...)"

Door deze uitdrukkelijke beslissing vervalt de impliciete afwijzende beslissing die het gevolg was van het feit dat de verwerende partij niet geantwoord had op het verzoek tot heroverweging dat haar op 15 september 1998 was toegestuurd.

Na een briefwisseling met het fiscaal bestuur, dient verzoeker op 25 februari 1999 bij de directeur van de directe belastingen te Luik een bezwaarschrift in tegen het bericht van wijziging van 13 november 1998 dat op 23 december 1998 geleid heeft tot een gewijzigde inkohiering; verzoeker betwist deze inkohiering onder aanvoering van inzonderheid de schending van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en van artikel 32 van de Grondwet;

Overwegende dat er grond bestaat om het onderwerp van het beroep ambtshalve uit te breiden tot de beslissing van 3 december 1998;

Overwegende dat de verwerende partij betoogt dat de Raad van State *ratione materiae* onbevoegd is; dat zij erop wijst dat verzoeker zijn oorspronkelijke aanvraag heeft gedaan in het stadium waarin de vestiging van de belasting wordt voorbereid en dat de Raad van State in dat stadium bevoegd is kennis te nemen van de weigering om toestemming te verlenen voor het inkijken van fiscale documenten, maar dat zulks niet geldt in het stadium van de georganiseerde beroepen tegen de vestiging van de belasting; dat zij benadrukt dat de belastingplichtige, overeenkomstig artikel 374, derde lid, van het WIB 92, naar aanleiding van die beroepen inzage kan krijgen van "de stukken met betrekking tot de betwisting"; dat zij vaststelt dat de stukken waarvan verzoeker in casu de overlegging heeft gevraagd op grond van de wet van 11 april 1994 de grondslag van de inkohiering vormen waartegen hij een bezwaar heeft ingediend en bijgevolg de "stukken met betrekking tot de betwisting" vormen; dat zij daaruit afleidt dat de Raad van State, door het indienen van het bezwaarschrift, "onbevoegd is geworden om uitspraak te doen over het onderhavige beroep, aangezien dit beroep samenvalt en interfereert met het verloop van een gerechtelijke procedure waarvan de wettigheid wordt beoordeeld

door fiscale rechtscolleges en door het hof van beroep, en in laatste instantie wordt getoetst door het Hof van Cassatie"; dat zij tot staving van haar stelling arrest nr. 58.514 van de Raad van State d.d. 8 maart 1996 citeert, dat, volgens haar, nog steeds relevant is, ook al moet er van uit worden gegaan dat de directeur der belastingen in casu optreedt als administratieve overheid onder het toezicht van het hof van beroep en van het Hof van Cassatie; dat zij betoogt dat, zoals bij een koninklijk besluit dat in de loop van een geding bij een wet bekrachtigd wordt, "de bevoegdheid van de Raad van State niet behoeft te worden nagegaan op het ogenblik waarop het beroep wordt ingesteld, maar op het ogenblik dat hij het beroep onderzoekt"; dat zij daarop laat volgen dat "artikel 8, § 2, laatste lid, van de wet van 11 juni 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur weliswaar bepaalt dat tegen de beslissing van de overheid beroep kan worden ingesteld, maar dat zulks alleen kan «overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973»";

Overwegende dat de stelling van de verwerende partij steunt op de hypothese dat het bezwaar bij de directeur der belastingen een gerechtelijk beroep is, terwijl het in feite een administratief beroep is, aangezien het gerechtelijke stadium begint op het niveau van het hof van beroep; dat de Raad van State, die bevoegd wordt verklaard bij artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, alleen onbevoegd is wanneer een rechtscollege wordt geadieerd en niet door het loutere feit dat een rechtscollege kan worden geadieerd; dat vaststaat dat de door verzoeker bestreden weigering aan hem is meegedeeld voordat hij zijn bezwaar had ingediend, wat hij gedaan heeft toen hij zijn beroep bij de Raad van State reeds had ingesteld; dat één van de voornaamste nuttige gevolgen van artikel 32 van de Grondwet en van de voormelde wet van 11 april 1994 erin bestaat dat de personen die van plan zijn een vordering in te stellen, de mogelijkheid hebben kennis te nemen van het dossier voordat zij de overheid of het rechtscollege adiëren teneinde 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 wanneer de vordering al is ingesteld; dat het feit dat de documenten kunnen worden overgelegd in het kader van een rechtsvordering 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 die, zoals in het onderhavige geval, uitgesproken wordt op een tijdstip waarop geen enkel bezwaar is ingediend en, a fortiori, geen enkel rechtscollege geadieerd is; dat de Raad van State bevoegd was en nog steeds bevoegd is om van de bestreden weigering kennis te nemen, ook al is naderhand een bezwaar ingediend; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat de verwerende partij voorts stelt dat verzoeker geen enkel belang meer heeft om in rechte op te treden door de procedure inzake inkomstenbelastingen die ingeleid is; dat zij in dat verband de volgende uitleg geeft :

" Wanneer bij de gewestelijk directeur een bezwaarschrift aanhangig is gemaakt, dient hij zijn taak te vervullen met naleving van de rechten van verdediging en in verband met het onderzoek van een bezwaarschrift bepaalt artikel 374, derde lid, WIB 92 uitdrukkelijk dat «wanneer de bezwaarindiener zulks schriftelijk heeft gevraagd, (hij) zal worden gehoord en hij inzage (kan) krijgen, zonder verplaatsing, van de stukken met betrekking tot de betwisting waarvan hij geen kennis had». De correcte toepassing van die bepalingen en principes wordt vervolgens getoetst door het hof van beroep en, ten slotte, door het Hof van Cassatie";

Overwegende dat noch de mededeling van de inlichtingen vervat in een bericht van inkohiering, noch de omstandigheid dat de rechten van verdediging worden nageleefd ter gelegenheid van de procedure waarbij een bezwaarschrift wordt onderzocht, gelden als de inzage van bestuursdocumenten die door verzoeker is aangevraagd, door de Grondwet wordt gegarandeerd en door de wet wordt geregeld; dat de bepalingen van artikel 32 van de Grondwet en van de wet van 11 april 1994 primeren op artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorzover dat artikel de mogelijkheid om beroep tot nietigverklaring in te stellen alleen biedt aan personen die van een belang of een nadeel doen blijken; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat verzoeker een enig middel ontleent aan schending van artikel 32 van de Grondwet en van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur; dat hij uiteenzet dat die bepalingen hem het fundamentele recht verlenen inzage te krijgen van zijn belastingdossier zonder dat hij daartoe, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij ten onrechte heeft beweerd, van een belang hoeft te doen blijken;

Overwegende dat het recht om elk bestuursdocument in te kijken en daarvan een kopie te krijgen een fundamenteel recht is dat gegarandeerd wordt door artikel 32 van de Grondwet; dat artikel 4, tweede lid, van de voormelde wet van 11 april 1994 bepaalt dat de aanvrager van een belang moet doen blijken wanneer het om "documenten van persoonlijke aard" gaat; dat uit artikel 2 van dezelfde wet volgt dat de documenten die aldus aangeduid worden documenten zijn die op derden betrekking hebben; dat de verwerende partij aan artikel 4 van de wet van 11 april 1994 een voorwaarde heeft toegevoegd die daarin niet voorkomt en de reikwijdte van dat artikel heeft geschonden door aan verzoeker inzage van zijn eigen belastingdossier te weigeren op de grond dat hij daarbij geen belang had zolang hem

geen bericht van wijzing of een bericht van aanslag was toegezonden; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden de beslissing van de gemachtigde ambtenaar van de directie der directe belastingen van de provincie Luik van 30 september 1998 "bij welke beslissing hij afwijzend heeft beschikt over een verzoek tot heroverweging dat hem op 15 september 1998 was toegestuurd betreffende de op 21 augustus 1998 genomen beslissing houdende afwijzing van verzoekers vraag om zijn belastingdossier te mogen inkijken" en de beslissing van 3 december 1998 met dezelfde strekking.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 7.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting, op zestien maart tweeduizend en één door :

de Hr.	GEUS,	kamervoorzitter,
Mevr.	DAURMONT,	staatsraad,
Mevr.	GEHLEN,	staatsraad,
Mevr.	HONDERMARCQ,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.

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