

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. 94.419 van 28 maart 2001

A. 76.693/VIII-2068

In zake : **1. SWARTENBROEKX** Pierre,
 2. VERCRUYSSSE Bernadette,
 die woonplaats hebben gekozen bij
 Mr. Pierre A. GONTHIER en
 Mr. Dirk LINDEMANS, advocaten,
 Keizerslaan 3
 1000 Brussel,

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Financiën.

DE RAAD VAN STATE, VIIIe KAMER,

Gezien het op 10 december 1997 ingediende verzoekschrift, waarbij Pierre SWARTENBROEKX en Bernadette VERCRUYSSSE de nietigverklaring vorderen van de beslissing van 15 oktober 1997 van de bijzondere belastinginspectie van Luik voorzover "hen slechts gedeeltelijk toegang wordt verleend tot het belastingdossier dat is afgeleid uit een strafdossier waarop de administratie aan hen geadresseerde berichten van wijziging baseert";

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 4 oktober 1999, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen;

Gelet op de beschikking van 18 januari 2001, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 9 februari 2001;

Gehoord het verslag van Mevr. DAURMONT, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. VERHOEVEN, loco Mr. GONTHIER, advocaat, die voor de verzoekers verschijnt, en van Mevr. ROLAND, inspecteur, 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 feiten aan het geding ten grondslag liggen :

1. Op 12 december 1996 en 21 april 1997 geeft de procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel de ambtenaren van de belastingbesturen van de verwerende partij toestemming om alle stukken uit de dossiers 70.97.3574/96 en 70.98.7450/96 van de gerechtelijke procedures tegen verschillende personen, onder wie de eerste verzoekende partij, in te kijken en een afschrift ervan te maken om de door de Staat gevestigde belastingen vast te stellen en te innen.

2. Op 2 juni 1997 richt de bijzondere belastinginspectie van LUIK aan de verzoekende partijen drie berichten van wijziging van de inkomsten en andere gegevens van de aangiften in de personenbelasting voor de aanslagjaren 1992, 1993 en "1993 speciaal", alsook een kennisgeving van ambtshalve opgelegde aanslag in de belasting van niet-inwoners" voor het aanslagjaar 1995.

Op al die fiscale stukken staat dat de bijzondere belastinginspectie toestemming heeft gekregen om kennis te nemen en een afschrift te maken van de bescheiden van een gerechtelijk dossier, waaruit is gebleken dat de eerste verzoekende partij een rekening had in Luxemburg; op de genoemde stukken staan voorts de volgende passages :

" Toen de heer Pierre SWARTENBROEKX in het kader van die zaak door de gerechtelijke overheid werd ondervraagd, heeft hij op 24-02-1997 onder meer het volgende verklaard :

- "Ik heb als zelfstandige gewerkt aan de pijpleiding ANTWERPEN-GELEEN-SERAING in opdracht van L'AIR LIQUIDE ..."
- "Mijn taak bestond erin twee soorten problemen op te lossen. Eerst en vooral plaatselijke problemen, die te wijten waren aan de weerstand van de buurtbewoners, voornamelijk landbouwers, waarvan de meesten lid waren van de Boerenbond, alsook weerstand van de gemeenten. Het tweede probleem had te maken met het feit dat het Vlaams Gewest de gewestplannen wilde wijzigen ..."
- "Van meet af aan was afgesproken dat mijn werk zou worden bezoldigd door uitbetaling in Luxemburg ..."
- "Ik werd betaald op een rekening in Luxemburg. Het geld kwam inderdaad van een maatschappij die gevestigd is in de Arabische Emiraten. De heer DECONINCK had mij gezegd dat hij een systeem had om mij te laten uitbetalen door een maatschappij die gevestigd was in het buitenland..."
- "Ik had geen rekening in Luxemburg. Ik heb daartoe een rekening geopend..."
- "Vanaf het begin wilde ik mijn honoraria in Luxemburg innen, voornamelijk om fiscale redenen ..."
- "Ik geef toe dat ik in heel die zaak wel wist dat ik belasting ontdukte, aangezien ik mij liet uitbetalen in Luxemburg..."

Op 3 maart 1997 heeft de heer Pierre SWARTENBROEKX voorts verklaard: "In het kader van het werk dat ik heb verricht voor L'AIR LIQUIDE in verband met de aanleg van pijpleidingen in België, had ik mijn hoofdverblijf in België"..."

3. Op 28 juli 1997 vragen de verzoekende partijen aan de bijzondere belastinginspectie van LUIK "of ze, alvorens grondiger te antwoorden op het bericht van wijziging, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, ter plaatse alle bescheiden mogen inkijken waarop de inspectie haar bericht van wijziging baseert en of ze een afschrift kunnen krijgen van de stukken waarvan het (hen) nuttig lijkt erover te beschikken".

4. Op 14 augustus 1997 meldt de bijzondere belastinginspectie van Luik aan de raadsman van de verzoekende partijen dat arrest nr. 62.547 van de Raad

van State, dat enkele dagen tevoren was overgezonden tot staving van de documentatie van het verzoek om inzage, niets te maken heeft met het geval van de verzoekende partijen, dat inzage in stukken uit een gerechtelijk dossier niet kan worden toegestaan omdat zulks nadelig zou zijn voor de beveiliging van de opsporing of de vervolging van strafbare feiten, dat het verkrijgen van de toestemming van de procureur-generaal haar ambtenaren niet ontslaat van het beroepsgeheim en dat de verzoekende partijen de procureur-generaal om een afschrift van die stukken moeten verzoeken.

5. Op 5 september 1997 vraagt de raadsman van de verzoekende partijen aan de bijzondere belastinginspectie van LUIK om haar beslissing van 14 augustus te heroverwegen en wint hij het advies in van de commissie voor toegang tot bestuursdocumenten.

6. Op 30 september 1997 brengt de commissie voor toegang tot bestuursdocumenten een gunstig advies uit over de afgifte van een afschrift van het belastingdossier, dat bestaat uit stukken uit het strafdossier, waarbij ze steunt op arrest MATAGNE nr. 66.860 d.d. 18 juni 1997 van de Raad van State, maar tegelijk opmerkt dat de administratie geen afschrift hoeft te geven van stukken waaruit kan worden opgemaakt dat ze uit een strafdossier komen.

7. Op 15 oktober 1997 neemt de bijzondere belastinginspectie van LUIK de volgende beslissing die als volgt is gemotiveerd:

"In uw verzoek om heroverweging vraagt u om inzage te krijgen in de stukken uit het strafdossier waarop ik mij voor mijn berichten van wijziging baseer. U bent immers van oordeel "dat de administratie, in het kader van een bericht van wijziging van een aangifte of ambtshalve opgelegde aanslag, geen passages van stukken uit een strafdossier mag onthullen (waarbij de belastingplichtige een maand de tijd krijgt om op de argumenten van de administratie te antwoorden en waarbij, als hij dat niet doet, een belasting te zijnen laste wordt ingekohierd) en tegelijk beweren dat de openbaarheid die zou ontstaan wanneer de belastingplichtige inzage zou krijgen in het hele dossier of op zijn minst alle stukken waaraan de passages zijn ontleend, nadelig zou zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten".

Vanaf nu hebt u toestemming om inzage te hebben in de passages van de stukken uit het strafdossier die alleen op u betrekking hebben en die zijn gebruikt om het ontwerp van belasting op te stellen.

Eerst willen we eraan herinneren dat de belastingwetten twee verplichtingen opleggen aan de gerechtelijke overheden :

1° De bestuursdiensten van de Staat, met inbegrip van de griffies der hoven en rechtbanken ... zijn gehouden, wanneer zij daartoe aangezocht zijn door een

ambtenaar van een der rijksbesturen belast met de aanslag in, of de invordering van de belastingen, hem alle in hun bezit zijnde inlichtingen te verstrekken, hem, zonder verplaatsing, van alle in hun bezit zijnde akten, stukken, registers en ongeacht welke bescheiden inzage te verlenen en hem alle inlichtingen, afschriften of uittreksels te laten nemen welke bedoelde ambtenaar ter verzekering van de aanslag in, of de heffing van de door de Staat geheven belastingen nodig acht.

"Van de akten, stukken, registers en bescheiden of inlichtingen in verband met gerechtelijke procedures, mag evenwel geen inzage worden verleend zonder uitdrukkelijke toelating van de procureur-generaal of de auditeur-generaal" (artikel 327, § 1, eerste en tweede lid, van het WIB 92 en artikel 93 quaterdecies, § 1, eerste en derde lid, WBTW).

- 2° "De ambtenaren van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken, waarbij een strafzaak aanhangig is, waarvan het onderzoek ernstige indicieën van ontduiking inzake inkomstenbelastingen aan het licht brengt, zullen de Minister van Financiën hierover inlichten, nadat ze van de procureur-generaal of van de auditeur-generaal uitdrukkelijk verlof daartoe hebben gekregen".

Die twee verplichtingen van openbare orde moeten zich verdragen met een ander grondbeginsel van ons recht, namelijk de inachtneming van de geheimhouding van het onderzoek : zolang het onderzoek niet is afgesloten, moet het geheimgehouden worden. De geheimhouding van het onderzoek houdt in dat niemand van hen die eraan medewerken, namelijk onderzoeksrechter, procureur des Konings, lid van de politie, lid van de rijkswacht, expert enz. aan wie ook enige inlichting mag verstrekken die tijdens het onderzoek is ingezameld of erop betrekking heeft. Op te merken valt dat die personen krachtens artikel 458 van het Strafwetboek gebonden zijn door het beroepsgeheim. In het algemeen vormt die tekst de sanctie verbonden aan schending van de geheimhouding van het onderzoek (M. FRANCHIMONT, Manuel de procédure pénale, Uitgeverij Jeune Barreau de Liège, 1989, blz. 272 e.v.).

Aangezien ambtenaren van belastingbesturen gebonden zijn door het beroepsgeheim krachtens inzonderheid de artikelen 337 van het WIB 92 en artikel 93bis van het WBTW, geldt het beginsel van de inachtneming van de geheimhouding van het onderzoek ook wanneer Justitie stukken bezorgt of de administratie toestaat een strafdossier in te zien dat nog wordt onderzocht.

Verdragen die verplichtingen zich met het beginsel van de openbaarheid van bestuur ?

Dat beginsel is verwoord in artikel 32 van de Grondwet, dat 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". De toepassing van dat principe wordt geregeld bij de wet van 11 april 1994, die onder meer in uitzonderingen voorziet in artikel 6 ervan. Zo wordt, met het oog op de bestaanbaarheid van het beginsel van de inachtneming van de geheimhouding van het onderzoek met het beginsel van de openbaarheid, in artikel 6, § 1, 5°, een uitzondering gemaakt voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten.

In het algemeen en voorzover een afschrift zou zijn gemaakt van andere stukken van het gerechtelijk dossier die nog altijd in onderzoek zijn maar

die niet voor fiscale doeleinden gebruikt zijn, ligt het voor de hand dat ik u de toegang daartoe moet blijven weigeren."

Dat is de bestreden handeling.

Bij die beslissing zijn drie processen-verbaal van het Hoog Comité van Toezicht gevoegd. Het eerste proces-verbaal bevat de verklaringen d.d. 24 en 25 februari 1997 van de eerste verzoekende partij ter uitvoering van de onderzoeksverplichtingen die de onderzoeksrechter had opgelegd, alsook de verklaringen van een persoon met wie ze is geconfronteerd. Het tweede proces-verbaal bevat de verklaring die de eerste verzoekende partij op 3 maart 1997 heeft afgelegd aan een lid van bovengenoemd comité en bevat fotokopieën van stukken die deze partij aan die onderzoeker heeft gegeven. Het derde proces-verbaal bevat het voorblad van proces-verbaal nr. 675 van datzelfde comité over de confrontatie van de eerste verzoekende partij met een persoon; van de rest van dat proces-verbaal is geen afschrift aan de verzoekende partijen bezorgd;

Overwegende dat de verwerende partij van oordeel is dat het belang van de verzoekende partijen niet in overeenstemming is met artikel 4, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur; dat de verzoekende partijen volgens haar immers aldus toegang zouden krijgen tot persoonlijke bescheiden hoewel ze geen blijk geven daarbij enig belang te hebben, terwijl ze hen in casu alle gegevens heeft meegedeeld waarop ze zich heeft gebaseerd om haar ontwerpen van belasting vast te stellen, zonder dat ze evenwel heeft bewilligd in het bezorgen van afschriften van processen-verbaal die betrekking hebben op andere personen en die niet gebruikt zijn om de fiscale situatie van de verzoekende partijen recht te zetten; dat de verwerende partij daaruit besluit dat de verzoekende partijen aldus volledig toegang hebben gekregen tot het belastingdossier dat is afgeleid uit een strafdossier waarop de administratie berichten van wijziging heeft gebaseerd;

Overwegende dat de verzoekende partijen op 28 juli 1997 hebben gevraagd alle gegevens die de bijzondere belastinginspectie voor haar berichten van wijziging heeft gebruikt, ter plaatse te mogen inkijken en die gegevens aan hen mee te delen in de vorm van een afschrift van de stukken; dat het verzoek om heroverweging ook dezelfde strekking heeft en zich helemaal niet beperkt tot het belastingdossier van de verzoekende partijen, maar slaat op alle relevante stukken die het basisdossier vormen dat is aangelegd op basis van de stukken van de gerechtelijke

procedure; dat de verzoekende partijen er belang bij hebben om kennis te nemen van de bescheiden uit het basisdossier die op hen betrekking hebben, zelfs als de administratie ze niet voor fiscale doeleinden heeft gebruikt; dat moet worden opgemerkt dat de exceptie betreffende de persoonlijke aard van sommige bescheiden niet ontvankelijk is, aangezien ze niet is opgeworpen in de bestreden handeling en ze overigens niet verhindert dat een afschrift wordt bezorgd van een deel van die - eventueel anoniem gemaakte - bescheiden; dat de exceptie wordt verworpen;

Overwegende dat de verzoekende partijen een eerste middel ontleen aan schending van artikel 32 van de Grondwet, van de artikelen 4 en 6 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; dat ze uiteenzetten dat ze het recht hebben om het door de administratie aangelegde basisdossier in te kijken en dat de reden die in het laatste lid van de bestreden handeling wordt aangevoerd, niet deugdelijk is, aangezien om inzage in het basisdossier was verzocht om alle stukken te kunnen inkijken die relevant zijn om een volledig antwoord op de berichten van wijziging te krijgen; dat het volgens hen niet aan de administratie is om een selectie te maken uit de stukken waarvan een afschrift kan worden bezorgd en die waarvan een afschrift moet worden geweigerd, op de grond dat de stukken waarvan een afschrift is bezorgd, de enige zouden zijn die bij het opstellen van die berichten zijn "gebruikt"; dat ze voorts betogen dat zelfs als ze niet "gebruikt" zijn, andere stukken toegankelijk moeten zijn voor de belastingplichtige, zodat de bestreden handeling op geen enkel uitzonderingscriterium steunt bepaald in artikel 6 van de genoemde wet van 11 april 1994; dat de verzoekende partijen verwijzen naar arrest nr. 66.860 van de Raad van State;

Overwegende dat de verwerende partij in hoofdzaak antwoordt dat de bijzondere belastinginspectie aan de verzoekende partijen een afschrift heeft bezorgd van de stukken van het strafdossier die op hen persoonlijk betrekking hadden en die bij het opstellen van de ontwerpen van belasting waren gebezigd, waarbij die belastinginspectie zich heeft afgestemd op de rechtspraak van de arresten 66.860 tot 66.862 van de Raad van State, alsook op een door haar weergegeven brief van de procureur-generaal van 8 oktober 1997; dat ze betoogt dat de toestemming die door de procureur-generaal is gegeven niet ipso facto het recht inhoudt om die stukken te bezorgen aan derden, zelfs niet op basis van de wet van 11 april 1994; dat ze aanvoert dat de geheimhouding van het onderzoek wordt opgeheven, enkel en

alleen om belastingredenen, voor de stukken die door de fiscus zijn gebruikt, maar dat die alleen aan de betrokken belastingplichtige mogen worden bezorgd, dat de stukken die niet door de fiscus worden gebruikt, gedekt blijven door het geheim van het onderzoek en aan niemand mogen worden bezorgd, tenzij met toestemming van de procureur-generaal; dat ze voorts van oordeel is dat de belastingadministratie de mogelijkheid behoudt om uit het gedeelte waarvan een afschrift wordt gegeven, die stukken weg te laten waaruit kan worden opgemaakt dat ze uit een strafdossier komen en dat de verzoekende partijen alleen inzage kunnen eisen in hun eigen belastingdossier en alleen voorzover dat verenigbaar is met het belang van de opsporing of vervolging van strafbare feiten, zodat de bestreden handeling gemotiveerd is overeenkomstig de genoemde wet van 29 juli 1991; dat ze aan de auditeur-rapporteur voorstelt om het belastingdossier van de verzoekende partijen te onderzoeken om zich ervan te vergewissen dat dit dossier geen enkel stuk bevat waarvan geen afschrift is bezorgd;

Overwegende dat de verzoekende partijen in hun wederantwoord stellen dat ze nooit inzage in stukken over derden hebben gevraagd en dat niet duidelijk is welke toepassing de verwerende partij geeft aan artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994, behalve dat uit de weigering van inzage blijkt dat de administratie over stukken betreffende de verzoekende partijen beschikt die ze weigert te bezorgen; dat ze van oordeel zijn dat de door de verwerende partij genoemde arresten niet de aangevoerde strekking hebben en dat het beginsel van de rechten van verdediging de verwerende partij ertoe verplicht om tegenspraak mogelijk te maken tegen alle bescheiden waarvan ze kennis heeft genomen om de belasting te vestigen, tenzij ze een van de uitzonderingen van de wet van 11 april 1994 kan aantonen, zonder dat ze een selectie mag maken of stukken mag weglaten waaraan de verzoekende partijen argumenten voor hun verdediging zouden kunnen ontleen;

Overwegende dat de verzoekende partijen bij de bestreden handeling inzage hebben gekregen "in de passages van de stukken van het strafdossier die uitsluitend op hen betrekking hebben en die zijn gebruikt om het ontwerp van belasting op te stellen"; dat de stukken uit een strafdossier, die aan de belastingadministratie worden bezorgd opdat ze de belasting kan vestigen, bestuursdocumenten zijn, ongeacht of de genoemde administratie ze al dan niet heeft gebruikt om fiscale beslissingen te nemen; dat de stukken die uit dat strafdossier komen, maar die de administratie nooit heeft gebezigd om ontwerpen van belasting

op te stellen, bijgevolg niet gedekt zijn door het geheim van het onderzoek en dat het voor de inzage van die stukken niet nodig is dat de betrokkenen op hun beurt toestemming van de procureur-generaal krijgen; dat het onderscheid dat door de verwerende partij wordt gemaakt om inzage te weigeren in stukken die wel betrekking hebben op de verzoekende partijen, maar niet gebruikt zijn om de ontwerpen van belasting op te stellen, niet berust op enige bepaling van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur; dat het eerste middel gegrond is;

Overwegende dat er geen aanleiding is om het tweede middel van het verzoekschrift te onderzoeken, aangezien het, gesteld dat het gegrond is, niet tot een ruimere nietigverklaring kan leiden,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 15 oktober 1997 van de bijzondere belastinginspectie van Luik, voorzover Pierre SWARTENBROEKX en Bernadette VERCRUYSSSE daarbij slechts gedeeltelijk toegang wordt verleend tot het belastingdossier dat is afgeleid uit een strafdossier waarop de administratie aan hen geadresseerde berichten van wijziging baseert.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 14.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting, op achtentwintig 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.