

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. 81.740 van 9 juli 1999

A. 67.078/XIII-873

In zake : **SCHEPPERS de BERGSTEIN** Catherine,
Universiteitslaan 57, bus 59
1050 Brussel,

tegen :

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

DE RAAD VAN STATE, XIIIe KAMER,

Gezien het op 8 januari 1996 ingediende verzoekschrift, waarbij Catherine SCHEPPERS de BERGSTEIN de nietigverklaring vordert van de beweerdelijk negatieve beslissing van de verwerende partij om de aanvraag om inzage van het fiscaal dossier van haar gewezen echtgenoot af te wijzen;

Gezien de memorie van antwoord en de toelichtende memorie die regelmatig uitgewisseld zijn;

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

Gelet op de beschikking van 5 november 1998 waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en op het verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend door verzoekster en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 19 april 1999, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 20 mei 1999;

Gehoord het verslag van de heer QUERTAINMONT, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. A. VERCRUYSE, loco Mr. A. de le COURT, advocaat, die voor verzoekster verschijnt, en van de heer F. GROBELNY, inspecteur bij een belastingbestuur, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het andersluidend 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 dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep :

1. Op 31 mei 1991 wordt de echtscheiding uitgesproken van verzoekster en haar echtgenoot;

2. Op 6 juni 1995 deelt de belastingontvanger van Geldenaken verzoekster mee dat haar gewezen echtgenoot, voor het aanslagjaar 1991 (inkomsten van 1990) toen hij feitelijk van haar gescheiden leefde, nog een aanslag verschuldigd is van 1.279.554 frank en dat

dit bedrag van haar zal worden gevorderd indien de gewezen echtgenoot het verschuldigde bedrag niet betaalt.

Op 19 juni 1995 deelt dezelfde belastingontvanger verzoekster mee dat haar gewezen echtgenoot voor het aanslagjaar 1992 (inkomsten van 1991) nog een aanslag verschuldigd is van 788.756 frank en dat dit bedrag van haar zal worden gevorderd ten belope van 5/12 indien de gewezen echtgenoot het verschuldigde bedrag niet betaalt.

Als gevolg van die twee brieven ontvangt verzoekster op 21 juni 1995 twee aanmaningen tot betaling van de voormelde bedragen.

3. Op 6 juli 1995 stelt verzoekster bij de gewestelijk directeur van de invordering te Luik het bij artikel 394bis van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (WIB 1992) ingevoerde beroep in. Ze verzoekt hem de invordering te willen uitstellen en haar een totale beperking van die invordering toe te staan. Ze geeft tevens te kennen dat ze zou willen vernemen "op welke gronden het bestuur heeft gesteund om de belasting te vestigen".

Gelijklopend met dat beroep en op dezelfde dag dient verzoekster op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur bij het Ministerie van Financiën een aanvraag in om inzage te krijgen van het fiscaal dossier van haar gewezen echtgenoot met betrekking tot de omstreden belastingen.

4. Gelet op het stilzwijgen van de verwerende partij in verband met de laatstgenoemde aanvraag, dient verzoekster op 26 september 1995 bij de Minister van Financiën een verzoek in tot heroverweging van de beslissing, die geacht wordt negatief te zijn, omdat de

aanvraag om inzage te krijgen van het dossier onbeantwoord blijft.

Op dezelfde dag dient ze de genoemde aanvraag in bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

Tijdens haar vergadering van 6 oktober 1995 brengt de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten een ongunstig advies uit.

In dit advies, bij brief van 19 oktober 1995 ter kennis gebracht van de gewestelijk directeur van de invordering te Luik, staat onder meer het volgende te lezen :

" (De commissie) is van oordeel dat de wet van 11 april 1994 geen toepassing vindt op de directeur-generaal der directe belastingen of op de gemachtigde ambtenaar die uitspraak doet over een bezwaarschrift, aangezien zij bij die gelegenheid een rechtsprekende functie uitoefenen.

De commissie heeft herhaaldelijk de mening uitgesproken dat ze zich op generlei wijze kon mengen in de afwikkeling van een procedure die hangende was bij justitiële of administratieve rechtbanken en zich behoorde te onthouden van enige inmenging in de bevoegdheden van die rechtbanken. Voor het overleggen van stukken in rechte gelden specifieke regels die de toepassing van de vormen van openbaarmaking waarin de wet van 11 april 1994 voorziet, uitsluiten.

(...)."

5. Op 6 november 1995 deelt de Minister van Financiën verzoekster mee dat de brieven betreffende haar zaak voor verder gevolg zijn toegezonden aan het hoofdbestuur der directe belastingen, naar gelang van het advies dat zal worden uitgebracht door de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

6. Op 13 november 1995 gaat verzoekster ervan uit dat de aanvraag om inzage te krijgen van het fiscaal

dossier van haar gewezen echtgenoot impliciet is afgewezen, wegens het verstrijken van de termijn waarover de Minister van Financiën beschikte om zich uit te spreken na de zogenaamde ontvangst van het advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

Dat is de beweerdelijke negatieve beslissing die thans wordt bestreden.

7. Op 3 mei 1996 beperkt de gewestelijk directeur van de invordering te Luik gedeeltelijk de invordering van de aanslagen die op naam van verzoeksters gewezen echtgenoot in het kohier zijn ingeschreven, als gevolg van het beroep dat verzoekster op 6 juli 1995 heeft ingesteld.

Het betreft de bestreden beslissing in de zaak A. 69.574/XIII-903.

Overwegende dat er geen grond is om het verzoek tot samenvoeging van de zaken A. 67.078/XIII-873 en A. 69.574/XIII-903, door verzoekster geformuleerd in haar toelichtende memorie, in te willigen, aangezien er geen voldoende samenhang bestaat tussen het eerste verzoekschrift, dat betrekking heeft op een beweerde schending van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, en het tweede verzoekschrift, dat is ingediend tegen een door de gewestelijk belasting-directeur genomen beslissing, als gevolg van het uitoefenen van het beroep dat openstaat op grond van artikel 394bis van het WIB 92; dat beide verzoekschriften weliswaar betrekking hebben op hetzelfde fiscaal dossier, doch uit het onderwerp zelf ervan kan worden afgeleid dat daarmee de nietigverklaring wordt gevorderd van fundamenteel verschillende beslissingen, waarvan de eerste de impliciete beslissing is tot weigering om inzage te verlenen van een fiscaal dossier en de tweede

een uitdrukkelijke beslissing tot gedeeltelijke beperking van de invordering van belastingen; dat daaruit blijkt dat het onderzoek en de behandeling van die twee zaken afzonderlijk kunnen geschieden zonder daarom tot oplossingen te leiden die onverenigbaar zouden kunnen zijn; dat erop dient te worden gewezen dat het bestuur bij voorbeeld de inzage in bepaalde stukken van een dossier zou kunnen weigeren wegens de bij de wet van 11 april 1994 opgelegde beperkingen, maar anderzijds ertoe gehouden zou kunnen zijn, wil ze de rechten van verdediging in acht nemen, om bepaalde stukken mee te delen of bepaalde stukken voor te leggen in het kader van een gerechtelijke procedure;

Overwegende dat de verwerende partij de ontvankelijkheid van het verzoekschrift betwist door te betogen dat omtrent het op grond van artikel 394bis van het WIB 92 ingestelde beroep een beslissing is genomen op 3 mei 1996 door de gewestelijk belastingdirecteur te Luik en dat verzoekster, daar ze geen beroep heeft ingesteld tegen die beslissing, er geen dadelijk belang zou bij hebben inzage te vragen van het fiscaal dossier van haar gewezen echtgenoot;

Overwegende dat verzoekster op 27 juni 1996 een beroep heeft ingesteld tot nietigverklaring van de beslissing van de gewestelijk directeur van 3 mei 1996, waarbij haar een gedeeltelijke beperking van de invordering wordt toegestaan (zaak A. 69.574/XIII-903); dat bovendien het recht om elk bestuursdocument in te kijken en er een afschrift van te krijgen, behalve in de gevallen en onder de voorwaarden vastgesteld bij de wet, een fundamenteel recht is dat gewaarborgd wordt door artikel 32 van de Grondwet; dat elkeen er een dadelijk belang bij heeft op te treden met het oog op de inachtneming van dat recht en de weigering om inzage te krijgen te laten vernietigen; dat verzoekster er in dit

geval een bijzonder belang bij heeft de fiscale situatie van haar gewezen echtgenoot te kennen, aangezien de verwerende partij de door die gewezen echtgenoot niet-betaalde belastingen wil verhalen op haar vermogen; dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid bijgevolg niet opgaat;

Overwegende dat de omstandigheid dat de bestuursdocumenten waarvan verzoekster inzage heeft gevraagd, thans in het dossier van de rechtspleging zitten dat aangelegd is in de zaak A. 69.574/XIII-903 en dat is neergelegd ter de griffie van de Raad van State, er niet aan in de weg staat dat verzoekster er belang blijft bij hebben voor de Raad van State de regelmatigheid te betwisten van de impliciete weigering om haar inzage te verlenen van die documenten; dat een van de nuttige gevolgen van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur erin bestaat de personen die van plan zijn een beroep in te stellen tegen een bestuurshandeling, in casu een beslissing tot gedeeltelijke beperking van de belastinginvordering, in staat te stellen kennis te nemen van het dossier en het beroep eerst met kennis van zaken in te stellen; dat dit doel niet kan worden bereikt indien de bestuursonderhorigen eerst kennis kunnen nemen van het dossier nadat ze de Raad van State hebben geadieerd, door het op de griffie in te kijken als de vordering is ingesteld;

Overwegende dat verzoekster een middel, het tweede van het verzoekschrift, ontleent aan schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, schending van de motiveringsplicht en schending van het redelijkheids- en fair-playbeginsel; dat ze in hoofdzaak betoogt dat de houding van de verwerende partij "aan de kaak moet worden gesteld", daar ze met schending van het fair-playbeginsel verzuimd heeft te antwoorden op een vraag om inzage te

krijgen van het fiscaal dossier en op het verzoek tot heroverweging binnen de termijnen gesteld bij de wet van 11 april 1994 en daar ze door haar volgehouden stilzwijgen de uitoefening van de rechten van verdediging bij de gewestelijk belastingdirecteur in het kader van het beroep ingesteld op grond van artikel 394bis van het WIB 92, onmogelijk heeft gemaakt, aangezien zulks de procedure gedurende verscheidene maanden nodeloos heeft vertraagd; dat ze voorts zegt dat de rechtsleer het inhouden van informatie in aanmerking neemt als schending van het fair-playbeginsel; dat ze in bijkomende orde erop wijst dat de bestreden handeling weliswaar behoorlijk was gemotiveerd door een impliciete verwijzing naar het advies van de commissie voor de toegang tot de bestuursdocumenten, doch erop opmerkzaam dient te worden gemaakt dat het advies van de genoemde commissie in rechte faalt omdat het steunt op een verwarring tussen het op grond van artikel 366 van het WIB 92 ingediende bezwaar, welke procedure van gerechtelijke aard is, en de procedure die is ingeleid op grond van artikel 394bis van het WIB 92, waarin de beslissing van de gewestelijk belastingdirecteur niet van gerechtelijke, maar van administratieve aard is;

Overwegende dat de verwerende partij in haar antwoord betoogt dat er verscheidene motieven voorhanden zijn om het afwijzen te rechtvaardigen van de aanvraag van verzoekster om inzage te krijgen van het fiscaal dossier van haar gewezen echtgenoot; dat ze als eerste motief de geheimhoudingsplicht aanvoert die is ingesteld bij artikel 337 van het WIB 92 en eraan herinnert dat luidens artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994, "de administratieve overheid de aanvraag om inzage te krijgen afwijst wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan de bij de wet ingestelde geheimhoudingsverplichting"; dat ze als tweede motief aanvoert de inachtneming van de persoonlijke

levenssfeer van de gewezen echtgenoot van verzoekster, die zich, evenmin als de overheid, niet kan beroepen op artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens; dat ze betoogt dat luidens artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994, de administratieve overheid de aanvraag om inzage te krijgen afwijst indien de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon vooraf schriftelijk heeft ingestemd met de inzage, en erop wijst dat die uitzondering op de openbaarmaking van het document van dwingende aard is; dat ze, wat ten slotte het fair-playbeginsel betreft, betoogt dat het geen algemeen rechtsbeginsel is en op grond daarvan niet kan worden voorbijgegaan aan de wet, noch kan worden toegestaan dat de bepalingen worden geschonden die vervat liggen in artikel 6, § 2, van de wet van 11 april 1994 die de administratieve overheid verplicht de aanvraag om inzage af te wijzen wanneer de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer of aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting;

Overwegende dat verzoekster, in haar toelichtende memorie, die in werkelijkheid een weerlegging vormt van de memorie van antwoord van de verwerende partij, daarop antwoordt dat in dit geval het beroepsgeheim niet van toepassing is, daar de verwerende partij niet buiten de perken van de uitoefening van haar ambt zou treden in de zin van artikel 337, eerste lid, van het WIB 92, door aan de gescheiden echtgenoot inzage te verlenen van het fiscaal dossier van de belastingplichtige wiens belasting wordt verhaald op de goederen van die echtgenoot; dat de echtgenote in dit geval immers niet kan worden beschouwd als een derde, aangezien haar eigen situatie ten aanzien van de fiscus in het geding is, dat in het kader van artikel 394bis van het WIB 92 de echtgenote haar rechten moet kunnen laten

gelden, dat het vertrouwelijke karakter van het fiscaal dossier niet rechtvaardigt dat wordt afgeweken van het fundamentele recht om de gegrondheid van een schuld te betwisten, wat het recht impliceert om een bezwaar in te dienen en inzage te krijgen van het fiscaal dossier, dat de wet van 11 april 1994 en artikel 394bis van het WIB van latere datum zijn dan artikel 337, waarbij het beroepsgeheim wordt ingevoerd, en toestaan dat het dossier van de gewezen echtgenoot wordt ingekeken, dat het recht op de inachtneming van de persoonlijke levenssfeer van de gewezen echtgenoot moet wijken voor de inmenging die wordt toegestaan op grond van het tweede lid van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, daar ze nodig is om de rechten van anderen te beschermen, en ten slotte dat de zogenaamde dwingende uitzonderingen niet dwingend zijn op grond van artikel 6, § 4, van de wet van 11 april 1994, dat een beperking van de inzage toestaat;

Overwegende dat verzoekster er voorts in haar laatste memorie op wijst dat de kennisneming van het fiscaal dossier van haar gewezen echtgenoot hem niet alleen geen nadeel meer kan berokkenen, maar zelfs voordelig kan zijn voor hem in zoverre de belastingschuld, indien verzoeksters bezwaarschrift gegrond wordt verklaard, zal worden uitgewist, zowel ten aanzien van verzoekster, als ten aanzien van haar gewezen echtgenoot;

Overwegende dat artikel 32 van de Grondwet bepaalt : "Ieder heeft het recht 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 artikel 6, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, onder meer het volgende bepaalt :

" § 2. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet :

1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd;

2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting;

(...);"

dat de uitzonderingen waarin het voormelde artikel 6 voorziet, limitatief worden opgenoemd en strikt moeten worden geïnterpreteerd en niet systematisch kunnen worden aangevoerd tot staving van elke weigering om inzage te krijgen van een fiscaal dossier zonder het beginsel van de openbaarheid van de bestuurshandelingen uit te hollen;

Overwegende, wat betreft de motieven die in casu door de verwerende partij worden aangevoerd om te weigeren inzage te verlenen van het fiscaal dossier van verzoeksters gewezen echtgenoot, dat het bepaalde in artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 alleen verstaan moet worden binnen de perken van een wettelijke geheimhoudingsverplichting en dat het fiscale beroepsgeheim, zoals wordt vermeld in het eerste lid van artikel 337 van het WIB 92, alleen geldt buiten de uitoefening van het ambt; dat het tweede lid van dezelfde bepaling die interpretatie adstrueert in zoverre het ervan uitgaat dat de ambtenaren van de administratie der directe belastingen binnen de uitoefening van hun ambt blijven wanneer zij aan andere administratieve diensten van de Staat en aan rechtscolleges de inlichtingen verstrekken die in de fiscale dossiers voorkomen; dat de wet van 11 april 1994 aan die opsomming van degenen die aanspraak kunnen maken op het fiscaal geheim, impliciet

doch stellig de particulieren heeft toegevoegd die, in de uitoefening van hun grondwettelijk recht en onder de voorwaarden gesteld in de wetgeving, inzage vragen van het fiscaal dossier; dat hoewel artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994, wat de inachtneming van de persoonlijke levenssfeer van de gewezen echtgenoot betreft, de administratieve overheid dwingt een aanvraag om inzage van een bestuursdocument, gedaan met toepassing van de genoemde wet, af te wijzen, wanneer de bekendmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, behoudens voorafgaande instemming van de betrokken persoon, er op grond van de in beginsel vertrouwelijke aard van het fiscaal dossier evenwel geen reden bestaat om af te wijken van het fundamentele recht van de belastingplichtige om de gegrondheid van een schuld die het bestuur van hem vordert te betwisten, wat het recht impliceert om zich de gegevens te laten meedelen die noodzakelijk zijn om de door het bestuur aangevoerde gegevens te begrijpen en in voorkomend geval te betwisten; dat verzoekster in dit geval blijk geeft van een bijzonder belang bij het kennen van de financiële situatie van haar gewezen echtgenoot, aangezien het op haar vermogen is dat de verwerende partij de niet-betaalde belastingen beoogt te verhalen en ze, zonder kennis te hebben van de gegevens van het fiscaal dossier, de te haren laste verhaalbare bedragen niet kan beperken tot hetgeen verschuldigd zou zijn geweest indien haar gewezen echtgenoot al zijn rechten had uitgeoefend; dat artikel 394bis van het WIB 92 weliswaar niets zegt over de mogelijkheid voor de echtgenoot die feitelijk gescheiden leeft om inzage te krijgen van het fiscaal dossier, doch deze bepaling niet zo kan worden uitgelegd dat op grond daarvan inzage kan worden geweigerd; dat de wetgever immers, door te voorzien in de procedure vermeld in artikel 394bis, de echtgenoot die feitelijk gescheiden leeft juist de mogelijkheid heeft willen bieden om de gewestelijk directeur te vragen het bedrag dat van hem

zou worden teruggevorderd te beperken tot het bedrag dat door de andere echtgenoot zou zijn verschuldigd indien hij zijn bezwaarrecht en recht op ontheffing van ambtswege volledig zou hebben uitgeoefend; dat uit die gegevens kan worden afgeleid dat de verwerende partij het bepaalde in artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 niet kan aanvoeren om in dit geval elke inzage van het fiscaal dossier te ontzeggen; dat het middel gegrond is;

Overwegende dat er geen grond is om de overige middelen van het beroep te onderzoeken, die gesteld dat ze gegrond zijn, niet kunnen leiden tot een ruimere nietigverklaring,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van de Minister van Financiën, die krachtens artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur geacht wordt negatief te zijn en waarbij verzoeksters aanvraag om inzage te krijgen van het fiscaal dossier betreffende de aanslag in de personenbelasting gevestigd ten laste van haar gewezen echtgenoot onder de artikelen 2719406 en 748969249 van de kohieren aangelegd voor de aanslagjaren 1991 en 1992, wordt afgewezen.

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 XIIIe kamer, op negen juli 1900
negenennegentig 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.