

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ALGEMENE VERGADERING

A R R E S T

**nr. 256.076 van 20 maart 2023
in de zaak A. 231.920/AGAV-152**

In zake : Kevin MCCABE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frank Mortier
kantoor houdend te 1000 Brussel
Verenigingstraat 57-59
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Financiën
woonplaats kiezend bij
de Rechtskundige dienst van de FOD Financiën
North Galaxy
Toren B, 26e verdieping
Koning Albert II-laan 33, bus 15
1030 BRUSSEL

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 oktober 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissingen van respectievelijk 30 juni 2020 en 19 augustus 2020, van de adviseur-generaal van de Centrale diensten Internationale Betrekkingen van de algemene administratie van de Fiscaliteit van de federale overheidsdienst Financiën tot weigering van inzage aan Kevin McCabe in de correspondentie en het administratief dossier over de onderlinge overlegprocedure met het Verenigd Koninkrijk.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 254.235 van 7 juli 2022 is het debat heropend en

is de zaak voorgelegd aan de eerste voorzitter van de Raad van State, die de verantwoordelijkheid heeft over de afdeling Bestuursrechtspraak.

Bij beschikking van 23 januari 2023 is de zaak verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 maart 2023.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Mortier die verschijnt voor de verzoekende partij en de heer Selim Dedeli, attaché, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberghe heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker heeft een fiscaal geschil met de belastingadministraties van België en het Verenigd Koninkrijk. In de periode tussen 5 april 2006 en 20 februari 2014 had verzoeker zijn woonplaats in België en was hij onderworpen aan de Belgische fiscale reglementering. De belastingadministratie van het Verenigd Koninkrijk is evenwel van oordeel dat verzoeker gedurende die periode belast kan worden op grond van de fiscale regelgeving van het Verenigd Koninkrijk – wat verzoeker betwist – waardoor hij dus het risico loopt te worden onderworpen aan een dubbele belasting.

3.2. Bij arrest nr. 247.694 van 2 juni 2020 vernietigt de Raad van State de beslissing van 8 januari 2018, genomen door de adviseur-generaal van de Centrale diensten Internationale Betrekkingen van de algemene administratie van de Fiscaliteit van de federale overheidsdienst Financiën tot weigering van inzage aan verzoeker in de correspondentie en het administratief dossier over de onderlinge overlegprocedure met het Verenigd Koninkrijk, gevoerd met toepassing van artikel 25 van het dubbelbelastingsverdrag tussen België en het Verenigd Koninkrijk van 1 juni 1987.

In dat arrest oordeelt de Raad van State dat de verwerende partij niet in overeenstemming met de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de wet van 11 april 1994) heeft gehandeld.

3.3. Met een e-mail van 4 juni 2020 vraagt verzoeker aan de verwerende partij om op korte termijn inzage te krijgen van het dossier inzake het onderling overleg tussen de belastingdiensten van België en het Verenigd Koninkrijk, met de mogelijkheid tot het kopiëren ervan.

3.4. Met brieven van 12 en 19 juni 2020 verzet de belastingdienst van het Verenigd Koninkrijk zich tegen de vraag van verzoeker tot openbaarmaking.

3.5. Op 30 juni 2020 weigert de verwerende partij om in te gaan op het verzoek tot openbaarheid.

Dat is de eerste bestreden beslissing.

3.6. Met een brief van 6 juli 2020 deelt verzoeker mee dat hij zich verzet tegen de eerste bestreden beslissing en meent dat verwerende partij het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest schendt.

Eveneens met een brief van 6 juli 2020 verzoekt verzoeker de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (hierna: de Commissie) opnieuw om advies.

3.7. Bij advies 2020-109 van 17 augustus 2020 gaat de Commissie niet in op de nieuwe adviesaanvraag. Zij stelt enkel bevoegd te zijn “om een advies uit te brengen over de beslissing over een oorspronkelijke aanvraag en niet over een eindbeslissing over een verzoek tot heroverweging”.

3.8. Op 19 augustus 2020 weigert de verwerende partij nogmaals om in te gaan op het verzoek tot openbaarheid.

Dat is de tweede bestreden beslissing.

3.9. Op 27 augustus 2020 dagvaardt verzoeker de verwerende partij voor de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel. In hoofddeorde vordert hij dat de rechtbank aan de Belgische Staat bevel zou opleggen om hem het administratief dossier inzake de onderlinge overlegprocedure en een kopie van alle correspondentie inzake dit dossier tussen de bevoegde autoriteiten te bezorgen. Subsidiair vordert hij een schadevergoeding, provisioneel begroot op 85.987 euro en in de loop van de procedure verhoogd tot 100.988 euro, wegens de schade geleden ten gevolge van een verkeerde toepassing van het dubbelbelastingsverdrag en ten gevolge van de foutieve weigering van inzage in het dossier van de overlegprocedure.

3.10. Met een vonnis van 8 april 2022 wijst de rechtbank de voormelde vordering van verzoeker af. In zoverre de vordering strekt tot het verkrijgen van stukken op grond van de wet van 11 april 1994, oordeelt de rechtbank dat zij niet over de rechtsmacht beschikt om te bevelen dat de Belgische Staat het “onderling overlegdossier” aan verzoeker moet bezorgen. In zoverre de vordering steunt op de artikelen 871, 877 en 878 Ger.W., stelt de rechtbank vooreerst vast dat die bepalingen geen autonome grondslag voor een

rechtsvordering vormen. Voorts oordeelt zij, na de subsidiaire vordering tot schadevergoeding te hebben afgewezen wegens gebrek aan schade “waarvoor vergoeding kan worden geëist of die in oorzakelijk verband kan gebracht worden tot de beweerde fouten van de Belgische Staat”, dat de stukken waarvan de overlegging wordt gevraagd haar niet tot een andere beoordeling zouden kunnen brengen. Die stukken zijn dan ook niet het bewijs van een ter zake dienend feit, zodat de overlegging ervan niet wordt bevolen.

Tegen dat vonnis heeft verzoeker hoger beroep ingesteld. De zaak is thans hangende voor het hof van beroep te Brussel.

3.11. Ook in het Verenigd Koninkrijk heeft verzoeker de belastingdienst verzocht om inzage in het dossier van de onderlinge overlegprocedure, en heeft die dienst de inzage geweigerd. Het daartegen ingestelde beroep van verzoeker is op 20 mei 2019 door het “First-Tier Tribunal”, “Tax Chamber”, verworpen.

Tegen die beslissing heeft verzoeker beroep ingesteld. Dat beroep is op 21 september 2020 afgewezen door het “Upper Tribunal”, “Tax and Chancery Chamber”.

Het verzoek om beroep te mogen instellen tegen dat vonnis is op 28 oktober 2020 door het “Upper Tribunal” afgewezen.

IV. Bevoegdheid van de Raad van State

Exceptie

4. Door de verwerende partij wordt opgeworpen dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van het beroep. Zij stelt dat uit het administratief dossier blijkt dat verzoeker een procedure heeft ingeleid voor de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel waarmee hij

schadevergoeding wenst te verkrijgen wegens onjuiste toepassing van de onderlinge overlegprocedure met het Verenigd Koninkrijk. In die procedure vraagt hij tevens, alvorens recht te doen, de overlegging te bevelen van het administratief dossier inzake de onderlinge overlegprocedure en alle correspondentie die naar aanleiding daarvan werd gevoerd tussen de Belgische fiscale overheden en de fiscale overheden van het Verenigd Koninkrijk.

Met verwijzing naar arresten nr. 51.549 van 6 februari 1995, nr. 181.544 van 31 maart 2008 en nr. 219.357 van 15 mei 2012 benadrukt de verwerende partij dat de Raad van State steeds heeft geoordeeld dat de bevoegdheid, hem verleend bij artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 ophoudt te bestaan op het ogenblik dat een rechtscollege wordt geadieerd dat zelf de neerlegging van documenten met inachtneming van de rechten van verdediging kan bevelen. De Raad van State zou zich mengen in het geding dat bij dat andere rechtscollege aanhangig is, indien hij zich zou uitspreken over de wettigheid van de weigering van het bestuur om verzoeker toegang te verlenen tot de bedoelde stukken.

Volgens de verwerende partij zijn de rechten van verzoeker gevrijwaard in de procedure voor het rechtscollege van de rechterlijke orde waar hij schadevergoeding lastens haar wenst te verkrijgen wegens onjuiste toepassing van de onderlinge overlegprocedure. Weliswaar bestaat er geen garantie dat het geadieerde rechtscollege de neerlegging van deze stukken zal bevelen, maar tegen die beslissing staan beroeps- en cassatiemogelijkheden open. Het komt niet de Raad van State toe om het risico van een mogelijke verwerping van het verzoek tot neerlegging te voorkomen of te remediëren. Verzoeker brengt trouwens ook geen elementen aan waaruit blijkt dat de nietigverklaring door de Raad van State zich nog zou opdringen niettegenstaande de reeds aanhangige procedure voor dit rechtscollege.

Uit het voorgaande volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om uitspraak te doen inzake beroepen ingesteld tegen de afwijzing van een verzoek

om op grond van de voormelde wet van 11 april 1994 inzage of afschrift te verlenen wanneer er reeds een vordering is ingeleid voor een rechtscollege.

Beoordeling

5. Luidens artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 kan tegen een beslissing van een federale administratieve overheid waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, beroep worden ingesteld bij de Raad van State.

De vraag rijst of die aan de Raad van State toegewezen bevoegdheid beperkingen kan ondergaan als een betwisting in verband met de toegang tot hetzelfde bestuursdocument kadert in een geschil dat aanhangig is bij een justitieel rechtscollege.

6.1. Hoewel de bevoegdheid van de Raad van State subsidiair van aard is, zou, zelfs bij ontstentenis van het bepaalde in artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994, tegen een beslissing waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, steeds een beroep bij de Raad van State kunnen worden ingesteld op grond van artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: de RvS-wet).

Niettegenstaande artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, RvS-wet, is de wetgever met de uitdrukkelijke invoeging van artikel 8, § 2, vierde lid, in de wet van 11 april 1994 blijkbaar van oordeel geweest dat het alleen aan de Raad van State toekomt – als natuurlijke rechter van administratieve beslissingen – om kennis te nemen van een beroep tegen een beslissing waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt geweigerd. Hij heeft alsoo dit beroep onder de exclusieve controle van de Raad van State willen plaatsen.

6.2. Ofschoon de justitiële rechter met toepassing van artikel 877 Ger.W. partijen of derden kan gelasten om een bestuursdocument over te leggen

dat het bewijs inhoudt van een ter zake dienend feit – zoals *in casu* de correspondentie en het administratief dossier over de onderlinge overlegprocedure met het Verenigd Koninkrijk – brengt dit niet met zich mee dat het dan uitsluitend aan die justitiële rechter toekomt en niet langer aan de Raad van State, om zich uit te spreken over de wettigheid van de weigering van de federale administratieve overheid om een verzoekende partij toegang te verlenen tot dit bestuursdocument.

De bij artikel 877 Ger.W. aan de justitiële rechter toegewezen bevoegdheid dient immers om een geschil met respect voor het recht van verdediging op te lossen. De rechter steunt daarbij niet op de wet van 11 april 1994 en doet geen uitspraak over de correcte toepassing van die wet door de federale administratieve overheid. Het betreft een aparte regeling met een eigen finaliteit en met eigen voorwaarden, gericht op de feitenvinding in een concreet geschil met het oog op de oplossing daarvan. Anders gezegd, het is niet omdat een burger om de overlegging van een bepaald bestuursdocument vraagt dat de justitiële rechter ook zal besluiten dat hij daarop recht heeft. De rechter kan weigeren de overlegging te bevelen, niet omdat een uitzonderingsgrond uit de wet van 11 april 1994 moet worden ingeroepen, maar wel omdat hij dat bestuursdocument niet nodig heeft voor de oplossing van de zaak die hem is voorgelegd.

6.3. De bij artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 aan de Raad van State toegewezen bevoegdheid is daarentegen van een volledig andere aard dan die welke is toegekend aan de justitiële rechter bij artikel 877 Ger.W. De Raad van State dient na te gaan, wanneer hij kennis neemt van een beroep tegen een beslissing waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, of het beroep door de federale administratieve overheid op een uitzonderingsbepaling in de wet van 11 april 1994 is gemotiveerd met verwijzing naar de concrete gegevens van de zaak en steunt op deugdelijk vastgestelde motieven.

Door het loutere gegeven dat in een geding bij een justitieel rechtscollege om de overlegging van een bestuursdocument is gevraagd, komt een

uitspraak van de Raad van State over de wettigheid van een beslissing waarbij inzage of afschrift van hetzelfde bestuursdocument wordt afgewezen, niet *ipso facto* neer op een inmenging in dat geding. Anders oordelen, zou inhouden dat de rechtzoekende de toegang tot de Raad van State wordt ontzegd voor de controle van de wettigheid van het beroep door de administratieve overheid op een uitzonderingsbepaling in de wet van 11 april 1994, terwijl de wetgever met artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 die wettigheidscontrole uitdrukkelijk aan de Raad van State heeft toegewezen.

7. Uit het voorgaande volgt dat, als de Raad van State zich in het kader van huidig beroep uitspreekt over de wettigheid van de bestreden beslissingen, hij zich niet mengt in het geding dat ingevolge het hoger beroep van verzoeker thans hangende is bij het hof van beroep te Brussel.

8. De exceptie is ongegrond. De Raad van State is bevoegd om van het voorliggende beroep kennis te nemen.

BESLISSING

1. Het debat wordt heropend.

2. De zaak wordt verwezen naar de IXde kamer.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 20 maart 2023, door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die was samengesteld uit:

Mevr.	Pascale Vandernacht,	voorzitster van de Raad van State,
de HH.	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
	Paul Lemmens,	kamervoorzitter,
	Geert Debersaques,	kamervoorzitter,

Mevr.	Colette Debroux,	kamervoorzitter,
de HH.	Luc Detroux,	kamervoorzitter,
	Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Mevr.	Anne-Françoise Bolly,	kamervoorzitter,
de heer	Bruno Seutin,	staatsraad,
Mevr.	Chantal Bamps,	staatsraad,
de HH.	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Jan Clement,	staatsraad,
	Bert Thys,	staatsraad,
	Peter Sourbron,	staatsraad,
	David De Roy,	staatsraad,
	Frédéric Gosselin,	staatsraad,
Mevr.	Patricia De Somere,	staatsraad,
	Nathalie Van Laer,	staatsraad,
de HH.	Marc Joassart,	staatsraad,
	Luc Donnay,	staatsraad,
Mevr.	Florence Piret,	staatsraad,
de heer	Denis Delvax,	staatsraad,
Mevr.	Élisabeth Willemart,	staatsraad,
	bijgestaan door	
de heer	Gregory Delannay,	hoofdgriffier.

De hoofdgriffier

De voorzitter

Gregory Delannay

Pascale Vandernacht