

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 132.072 van 7 juni 2004
in de zaak A. 111.974/IX-3103.**

In zake : Laetitia LYBAERT,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat K. VANHALLE,
 kantoor houdende te ANTWERPEN,
 Rijnkaai 93

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. D'HOOGHE en S. SOTTIAUX,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Henri Wafelaertsstraat 47-51.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Laetitia LYBAERT op 25 oktober 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van de Veiligheid van de Staat van 28 augustus 2001 waarbij geweigerd wordt haar inzage te verlenen in haar persoonlijk dossier bij de Staatsveiligheid;

Gelet op de beschikking van 25 februari 2002 waarbij aan verzoekster het voordeel van de kosteloze rechtspleging wordt verleend;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd
P. DE WOLF;

Gelet op de beschikking van 23 mei 2003 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 15 april 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 10 mei 2004;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter J. DE BRABANDERE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. VANHALLE, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat D. D'HOOGHE, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd P. DE WOLF;

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

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. In april 1998 stelt verzoekster zich kandidaat om erkend te worden als beëdigd vertaler bij de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen.

Met een brief van 25 januari 2001 deelt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen mee dat haar aanvraag niet aangenomen werd omdat, als gevolg van een dossier van de Staatsveiligheid op haar naam, een negatief advies werd uitgebracht.

1.2. In een brief van 20 februari 2001 aan de Veiligheid van de Staat vraagt verzoekster een gesprek en inzage in het dossier dat tegen haar werd aangelegd.

1.3. Met een brief van 26 februari 2001 antwoordt de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat aan verzoekster dat geen gevolg gegeven kan worden aan haar verzoek tot inzage van haar “eventueel” dossier bij de Veiligheid van de Staat. In de motivering voor die weigering wordt verwezen naar artikel 6, § 1, 4°, en § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en naar artikel 26, § 1, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

1.4. Met een brief van 6 juli 2001 vraagt de toenmalige raadsman van verzoekster advies aan de commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten. Het secretariaat-generaal van de commissie deelt in een brief van 18 juli 2001 aan de dienst Veiligheid van de Staat mee dat verzoek om advies op 16 juli 2001 ontvangen te hebben.

Namens verzoekster wordt bij brief van 9 augustus 2001 eveneens een verzoek tot heroverweging ingediend bij de verwerende partij.

1.5. Met brieven van 13 augustus 2001 deelt de voorzitter van de commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten aan verzoekster en de verwerende partij het advies mee dat de commissie tijdens haar vergadering van 13 augustus 2001 heeft uitgebracht. Dat advies besluit dat “de beslissing van de Veiligheid van de Staat onvoldoende pertinent gemotiveerd is om de vraag om toegang zomaar af te wijzen”.

1.6. Bij een aangetekende brief van 28 augustus 2001 deelt de dienst Veiligheid van de Staat aan de raadsman van verzoekster mee dat geen inzage verleend kan worden “in de documentatie van de Veiligheid van de Staat”.

In die brief wordt enerzijds opgemerkt dat binnen de termijn van dertig dagen geen advies van de commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten is ontvangen zodat overeenkomstig artikel 8, § 2, van de voormelde wet van 11 april 1994 aan dat advies voorbij kan worden gegaan, anderzijds wordt verwezen naar de motivering uiteengezet in de beslissing van 26 februari 2001.

1.7. Bij aangetekende brief van 25 oktober 2001 wordt namens verzoekster de nietigverklaring gevorderd van de bovenvermelde beslissing van de dienst Veiligheid van de Staat houdende afwijzing van het verzoek tot inzage van haar persoonlijk dossier.

2.1. Overwegende dat verzoekster als middel onder meer de 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 van de motiveringsplicht aanvoert; dat zij daarbij uiteenzet dat de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 4°, van de voormelde wet niet absoluut is en vereist dat in concreto een belangenafweging wordt verricht; dat, verwijzend naar de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 11 april 1994 zou worden, verzoekster betoogt dat het niet volstaat dat een bestuursdocument betrekking heeft op de Veiligheid van de Staat opdat het aan de openbaarheid zou zijn onttrokken en dat uit de opgegeven motivering in elk geval niet af te leiden valt dat er een concrete belangenafweging plaats heeft gevonden; dat zij voorts erop wijst dat een geheimhoudingsbepaling op grond van artikel 6, § 2, 2°, niet in abstracto mag worden ingeroepen maar dat rekening moet worden gehouden met het doel dat de wetgever met die bepaling voor ogen had : de geheimhoudingsbepalingen betreffende de Veiligheid van de Staat kunnen enkel ingeroepen worden wanneer de openbaarmaking de modus operandi van de Veiligheid van de Staat zou onthullen, zij kunnen dat niet wanneer een persoon toegang vraagt tot zijn eigen dossier bij de Veiligheid van de Staat en de bescherming van 's lands geheimen niet in gevaar komt; dat verzoekster ten slotte laat gelden dat weliswaar artikel 26, § 1, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen ingeroepen wordt, maar dat nagelaten wordt om aan te tonen dat de

documenten in het dossier van verzoekster het voorwerp uitmaken van een classificatie;

2.2.1. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat het beginsel van de openbaarheid van bestuursdocumenten geen absoluut recht is en dat de bescherming van andere fundamentele rechten en belangen uitzonderingen op de openbaarheid kan rechtvaardigen, zoals bepaald in artikel 6 van de wet van 11 april 1994; dat de verwerende partij dienaangaande verwijst naar twee categorieën uitzonderingsgronden : eensdeels die van artikel 6, § 1, van de wet, welke relatief van aard zijn omdat het bestuur het belang van de uitzonderingsgrond moet afwegen tegen het belang van de openbaarheid, met name de veiligheid van de bevolking, de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden, de federale internationale betrekkingen van België, de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land, de opsporing of vervolging van strafbare feiten, een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet, het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn medegedeeld en de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit, anderdeels een tweede categorie uitzonderingsgronden, opgenomen in artikel 6, § 2, van de wet van 11 april 1994, welke absoluut van aard is, wat betekent dat zodra de openbaarmaking afbreuk doet aan één van deze gronden, de administratieve overheid deze moet weigeren, meer bepaald wanneer het gaat om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting of het geheim van de beraadslaging van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij dan verder uiteenzet dat de vraag tot inzage van verzoekster om twee redenen diende te worden geweigerd : een eventuele openbaarmaking zal afbreuk doen aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting (artikel 6, § 2, 2°), daarenboven weegt het belang van de

openbaarheid in casu niet op tegen de bescherming van "de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land" en "de federale internationale betrekkingen van België" (artikel 6, § 1, 3° en 4°);

2.2.2.1. Overwegende dat wat het eerste betreft zij stelt dat de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst voorziet in een algemene en in een bijzondere geheimhoudingsverplichting, een algemene geheimhoudingsplicht in artikel 36, overeenkomstig welke bepaling iedere agent alsmede iedere persoon die, in welke hoedanigheid ook, zijn medewerking verleent aan de toepassing van deze wet, verplicht is de geheimen te bewaren die hem zijn toevertrouwd in de uitoefening van zijn opdracht of zijn medewerking, welke bepaling is ingesteld om zowel de identiteit van de privé-personen die hun medewerking verlenen aan de uitvoering van de wet te beschermen, als om het beroepsgeheim in te stellen ten overstaan van de agenten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de personen die meewerken aan de uitvoering van de wet; dat wat de bijzondere geheimhoudingsplicht betreft de verwerende partij verwijst naar artikel 18, hetwelk bepaalt dat in de uitoefening van hun opdrachten de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een beroep kunnen doen op menselijke bronnen, in welk geval die diensten moeten waken over de veiligheid van de gegevens die op de menselijke bronnen betrekking hebben en over de inlichtingen die zij mededelen, zodat de bescherming van de menselijke bronnen bestaat uit twee aspecten, enerzijds de geheimhouding van de informatie medegedeeld door de menselijke bron en anderzijds de vertrouwelijkheid van de gegevens betreffende de bron zelf; dat de verwerende partij voorts verwijst naar artikel 43, 3°, van de wet van 30 november 1998, hetwelk voorziet in een strafrechtelijke sanctie bij miskenning van de geheimhoudingsverplichting; dat zij beklemtoont, onder verwijzing naar parlementaire documenten, dat geheimhouding van de menselijke bronnen van essentieel belang is voor een goed functioneren van de Veiligheid van de Staat, dat dit veronderstelt dat een wederkerige vertrouwensrelatie tot stand komt, zonder welke er geen bronnen meer zijn en zonder bronnen er geen inlichtingen meer zullen zijn, terwijl het vrijgeven van de informatie verstrekt door de menselijke bronnen de fysieke en morele veiligheid van de desbetreffende personen in het gedrang brengt; dat het verlenen van, zelfs partiële,

inzage in een mogelijk dossier, volgens de verwerende partij dit bronnengeheim op de helling zet, omdat het gevaar reëel is dat op basis van de inhoud van een dossier de verzoeker de afkomst van bepaalde informatie en de identiteit van de mogelijke bronnen kan achterhalen; dat zij besluit dat in de bestreden beslissing -althans in de beslissing van 26 februari 2001, waarvan de motieven in de bestreden beslissing zijn overgenomen- terecht wordt besloten dat, overeenkomstig artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994, de vraag tot inzage van verzoekster moest worden afgewezen;

2.2.2.2. Overwegende dat, wat betreft de tweede uitzonderingsgrond, de Veiligheid van de Staat volgens de verwerende partij op wettige wijze heeft vastgesteld dat het verzoek tot inzage in een mogelijk dossier van verzoekster, ook moest worden afgewezen omdat het belang van de openbaarheid in casu niet opweegt tegen de bescherming van "de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land" en "de federale internationale betrekkingen van België" (artikel 6, § 1, 3° en 4°); dat meer bepaald het verlenen van inzage in een mogelijk dossier dat de Veiligheid van de Staat van verzoekster zou bijhouden, de modus operandi van de Veiligheid van de Staat dreigt te onthullen, wat de toekomstige werking van de Veiligheid van de Staat zou hypothekeren;

2.3.1. Overwegende dat volgens artikel 32 van de Grondwet eenieder 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 ordonnantie; dat op federaal vlak de passieve openbaarheid is geregeld in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur; dat artikel 4 van die wet bepaalt dat het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een federale administratieve overheid en op het ontvangen van een afschrift van het document erin bestaat dat eenieder volgens de voorwaarden bepaald in deze wet, elk bestuursdocument ter plaatse kan inzien, uitleg kan krijgen en mededeling in afschrift ervan kan ontvangen; dat artikel 6 de uitzonderingsgronden bepaalt in welk geval de openbaarheid kan of moet worden geweigerd; dat die uitzonderingen op de algemene regel van de openbaarheid beperkend worden uitgelegd en een weigering concreet moet worden verantwoord;

2.3.2. Overwegende dat de ter zake door de verwerende partij ingeroepen uitzonderingsgronden als volgt luiden :

“Artikel 6, § 1. 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 :

(...)

3° de federale internationale betrekkingen van België;

4° de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land;

(...)

§ 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 :

(...)

2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting;

(...).”;

2.3.3. Overwegende, wat de in artikel 6, § 2, 2°, bedoelde geheimhoudingsverplichting betreft die de verwerende partij in de eerste plaats inroept, dat deze ingesteld is door artikel 36 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, luidens welk iedere agent alsmede iedere persoon die, in welke hoedanigheid ook, zijn medewerking verleent aan de toepassing van deze wet, verplicht is de geheimen te bewaren die hem zijn toevertrouwd in de uitoefening van zijn opdracht of zijn medewerking; dat de verwerende partij dit als een absolute uitzonderingsgrond ziet, dat wil zeggen dat zij de openbaarheid moet weigeren zonder een belangenafweging te mogen doen; dat een dergelijk principe echter niet in overeenstemming te brengen is met de regel van artikel 32 van de Grondwet; dat ook niet evident is dat de geheimhoudingsplicht waartoe bepaalde ambtenaren gehouden zijn zich uitstrekt, zowel tot alle stukken van een dossier dat met hun medewerking tot stand komt, als ten opzichte van alle derden en belanghebbende personen, inbegrepen diegenen wier situatie in de stukken van dat dossier direct betrokken is; dat wat dit laatste betreft niet uit het oog mag worden verloren dat, zeer concreet, verzoeksters erkenning als beëdigd vertaler bij de rechtbank werd geweigerd op grond van een verzet van de Staatsveiligheid -die nu bezwaarlijk kan doen alsof zij niet in het bezit is van een dossier over verzoekster- met andere

woorden werd geweigerd haar een politiek recht toe te kennen zonder het concreet motief daarvoor te willen mededelen; dat verzoekster derhalve een direct betrokkene is; dat ook al is in artikel 6, § 2, geen belangenafweging voorgeschreven, zulks niet betekent dat de uitzonderingsgronden van artikel 6, § 2, op een absolute wijze kunnen worden toegepast; dat artikel 6, § 2, immers bepaalt dat de openbaarmaking moet worden geweigerd wanneer die openbaarmaking “afbreuk doet” aan een aantal belangen, wat steeds een appreciatie in concreto vereist; dat zulks hier betekent dat moest worden onderzocht in hoeverre verzoeksters wettig belang om te weten waarom haar de vorenbedoelde erkenning werd geweigerd, niet opwoog tegen het gevaar dat, in dezen, de bronnen van de informatie van verzoekster waarover de Staatsveiligheid beschikte, onthuld zouden kunnen worden; dat de verwerende partij dat onderzoek echter niet concreet heeft gedaan maar zich ertoe beperkt heeft te verwijzen naar een beweerd absoluut verbod;

2.3.4. Overwegende wat de tweede ingeroepen uitzonderingsgrond betreft, “de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land” en “de federale internationale betrekkingen van België”, gesteund op artikel 6, § 1, 3° en 4°, van de wet van 11 april 1994, dat het gaat om zeer algemene begrippen die de verwerende partij ook zo ruim en algemeen uitlegt en toepast dat elk document van de Veiligheid van de Staat de veiligheid van het land aanbelangt, wat nog meer botst met het reeds vermelde beperkt karakter van de uitzonderingsgevallen van artikel 6 van de wet; dat ook hier elke belangenafweging ontbreekt, ofschoon uit de bewoordingen van artikel 6, § 1, ondubbelzinnig voortvloeit dat de betrokken administratieve overheid het belang van de openbaarheid moet afwegen tegen het ingeroepen belang; dat dus niet volstaat dat een bestuursdocument betrekking heeft op de veiligheid van de Staat opdat het aan de openbaarheid zou zijn onttrokken : er moet worden nagegaan of het verlenen van inzage in een bepaald document in concreto de veiligheid van de Staat aantast of niet;

2.3.5. Overwegende dat voor alle uitzonderingsgronden van artikel 6 overigens de wettelijke verplichting geldt om bij toepassing van die gronden zo mogelijk gedeeltelijk inzage of afschrift van het document te verlenen; dat artikel 6,

§ 4, immers bepaalt dat wanneer bij toepassing van de §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel wordt beperkt; dat aldus gegevens die de zogenaamde modus operandi van de Veiligheid van de Staat of de informatiebron zouden onthullen, kunnen worden weggelaten of onleesbaar gemaakt alvorens inzage of afschrift te verlenen; dat het zonder meer verwijzen naar artikel 26, § 1, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen daarbij evenmin een voldoende motief is voor een weigering van inzage of uitleg; dat dit artikel weliswaar bepaalt dat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is op informatie, documenten, etc. die met toepassing van de wet van 11 december 1998 geclassificeerd zijn; dat echter een wettelijke bepaling waarin uitdrukkelijk gesteld is dat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is op de documenten en informatie van de dienst Veiligheid van de Staat ook wanneer die niet geclassificeerd worden, niet bestaat; dat de veiligheidsdiensten bijgevolg in concreto aannemelijk moeten maken dat de informatie of documenten waarom inzage of uitleg wordt gevraagd, met toepassing van de wet van 11 december 1998 effectief werden geclassificeerd; dat zulks in dezen ook niet is aangetoond;

2.3.6. Overwegende dat het middel dienvolgens gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing genomen op 28 augustus 2001 door de Veiligheid van de Staat waarbij aan Laetitia LYBAERT geweigerd wordt inzage te verlenen in haar persoonlijk dossier bij de Staatsveiligheid.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de Belgische Staat.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zeven juni 2000 en vier, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	S. VAN AELST,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. VAN AELST.

J. DE BRABANDERE.