

**RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.**

**A R R E S T**

**nr. 164.654 van 13 november 2006  
in de zaak A. 69.057/IX-2140.**

In zake : Gerolf ANNEMANS,  
die woonplaats kiest bij  
advocaat G. VAN STEENBERGE,  
kantoor houdende te ERPE-MERE,  
Opaaigem 15

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van  
Landsverdediging.

---

**D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat Gerolf ANNEMANS op 23 mei 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de impliciete weigering van de minister van Landsverdediging tot het verlenen van inzage, uitleg en afschrift van zijn persoonlijk administratief dossier bij de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van het leger;

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 14 februari 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 27 september 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 november 2006;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van luitenant-kolonel militair administrateur A. DE DECKER, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

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. Met een brief van 27 november 1995 vraagt verzoeker, op grond van artikel 32 van de Grondwet en van de artikelen 4 en 5 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: de wet van 11 april 1994), aan de minister van Landsverdediging inzage, uitleg en afschrift van zijn persoonlijk administratief dossier bij de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van het leger (hierna: de ADIV).

Hij preciseert daarbij dat hij door middel van deze inzage een inzicht zou willen verwerven in en een controle zou willen uitoefenen op de gegevens die de veiligheidsdienst over zijn persoon verzamelt.

1.2. Op 22 december 1995 schrijft het hoofd van de ADIV, in opdracht van de minister van Landsverdediging, aan verzoeker dat met toepassing van artikel 6, § 1, 4°, van de wet van 11 april 1994 niet op zijn verzoek kan worden ingegaan. Het hoofd van de ADIV wijst er voorts op dat de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna: de wet van 8 december 1992) voorziet in een recht van inzage en verbetering van de gegevens van de ADIV door tussenkomst van de Commissie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

1.3. Met een brief van 6 februari 1996 dient verzoeker bij de minister van Landsverdediging een verzoek tot heroverweging in van de weigeringsbeslissing van 22 december 1995. Hij betwist daarin ook het motief van de weigering.

Met een brief van dezelfde datum richt verzoeker ook een verzoek om advies tot de voorzitter van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

1.4. Met een brief van 26 maart 1996 deelt de voorzitter van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten het volgende mee aan verzoeker :

“Luidens uw brief van 6 februari 1996 waarin U om een advies van de Commissie verzoekt, hebben de minister van Justitie (i.v.m. de Veiligheid van de Staat) en de Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid van Defensie uw aanvraag om inzage en afschrift van uw persoonlijk administratief dossier afgewezen. De minister van Binnenlandse zaken zou na meer dan 45 dagen geen antwoord hebben verstrekt, waaruit U besluit dat de aanvraag tot inzage bij de Rijkswacht eveneens verworpen is.

Mag ik erop wijzen dat er bij uw brief noch een copie van de aanvragen, noch een afschrift van de weigeringen was gevoegd zodat uw aanvraag in feite niet als een aanvraag in de zin van art. 8 §2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur kan worden beschouwd. Mag ik U dan ook verzoeken mij de ontbrekende documenten op te sturen opdat uw aanvraag ontvankelijk zou worden.

Van meet af aan wenst de Commissie echter reeds uw aandacht te vestigen op het feit dat de wens van de wetgever, toen hij de wet van 11 april 1994 heeft goedgekeurd, erin bestond het algemeen principe van de openbaarheid van bestuur en van de toegang tot de bestuursdocumenten vast te leggen.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet blijkt echter duidelijk dat de wetgever heeft gewild dat een bijzondere wet die op een volstrekt andere wijze de openbaarheid regelt dan deze voorzien door de algemene wet de toepassing van deze laatste wet uitsluit.

Dit is het geval voor de wet van 8 december 1992 die de bestanden, die met name door de Rijkswacht, de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid van Defensie worden bewaard, onderwerpt aan een specifieke regeling inzake openbaarheid.

Voor deze laatsten dient dan ook de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur plaats te maken voor de regeling waarin is voorzien bij de artikelen 11 en 13 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Voor de andere gegevens is de wet van 11 april 1994 van toepassing en is het raadzaam tegemoet te komen aan de verzoekers, behalve wanneer er een uitzonderingsgrond, die vervat is in de wet, kan worden ingeroepen.

Tenslotte wens ik te benadrukken dat wanneer er een beroep gedaan wordt op een uitzonderingsgrond, deze degelijk gemotiveerd moet worden. Een standaardformulering volstaat alleszins niet.”;

2.1. Overwegende dat de verwerende partij de onbevoegdheid van de Raad van State aanvoert; dat zij erop wijst dat krachtens de artikelen 3, § 3, en 13 van de wet van 8 december 1992 enkel de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bevoegd is om de uitoefening te waarborgen van het recht van toegang tot en verbetering van de verwerking van persoonsgegevens beheerd

door de ADIV, en bijgevolg niet de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, voorzien bij artikel 8, § 1, van de wet van 11 april 1994, die volgens haar te dezen niet van toepassing is; dat naar haar oordeel ook het sub 1.4. geciteerde advies van 26 maart 1996 van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten in die richting neigt;

2.2. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord stelt dat met het advies van 26 maart 1996 geen rekening gehouden kan worden, aangezien hij er, met toepassing van artikel 8 van de wet van 11 april 1994 op 6 februari 1996 om verzocht had, maar dat dit advies pas verstrekt werd na het verstrijken van de termijn van 30 dagen, voorzien bij dit artikel 8, dat hij de exclusieve bevoegdheden ter zake van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer erkent, maar stelt dat dit gegeven irrelevant is, gezien hij zijn verzoek om inzage, uitleg en afschrift van bestuursdocumenten steunt op de wet van 11 april 1994, die dit recht uitdrukkelijk erkent; dat hij benadrukt dat voornoemd artikel 8 uitdrukkelijk stelt dat, bij gebrek aan kennisgeving van een beslissing binnen de voorgeschreven termijn, de overheid geacht wordt een afwijzende beslissing te hebben genomen, waartegen hij een annulatieberoep kan instellen;

2.3. Overwegende dat verzoeker op grond van de wet van 11 april 1994, inzage, uitleg en afschrift van zijn persoonlijk dossier bij de ADIV gevraagd heeft; dat artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 luidt als volgt :

“§ 2. Wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van deze wet, kan hij een verzoek tot heroverweging richten tot de betrokken federale administratieve overheid. Terzelfder tijd verzoekt hij de Commissie (voor de toegang tot de bestuursdocumenten) een advies uit te brengen.

De Commissie brengt haar advies ter kennis van de verzoeker en van de betrokken federale administratieve overheid binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek. Bij ontstentenis van kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn wordt aan het advies voorbijgegaan.

De federale administratieve overheid brengt binnen vijftien dagen na ontvangst van het advies of na verloop van de termijn waarbinnen kennis moest worden gegeven van het advies, haar beslissing tot inwilliging of afwijzing van het verzoek tot heroverweging ter kennis van de verzoeker. Bij ontstentenis van kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de overheid geacht een beslissing tot afwijzing te hebben genomen.

Tegen deze beslissing kan de verzoeker beroep instellen overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973. Het beroep bij de Raad van State is in voorkomend geval vergezeld van het advies van de Commissie.”;

Overwegende dat door het verstrijken van de wettelijk voorgeschreven termijnen na het indienen van een verzoek tot heroverweging, met name van de termijn van dertig dagen om advies uit te brengen en van vijftien dagen om een beslissing tot inwilliging of afwijzing te nemen, de overheid geacht wordt een beslissing tot afwijzing van het verzoek tot heroverweging te hebben genomen; dat verzoeker tegen dergelijke impliciete weigeringsbeslissing een annulatieberoep heeft ingesteld en dat artikel 8, § 2, vierde lid, de Raad van State uitdrukkelijk bevoegd verklaart voor het beoordelen van dergelijke beslissingen; dat in de hypothese dat de situatie van verzoeker niet zou vallen onder de toepassing van de wet van 11 april 1994 maar dat zij volledig geregeld wordt door de wet van 8 december 1992, zulks geen afbreuk zou doen aan de bevoegdheid van de Raad van State om zich uit te spreken over de impliciete weigering na het verzoek tot heroverweging; dat hij in dat geval immers de middelen ontleend aan de schending van de wet van 11 april 1994 zal moeten verwerpen; dat de exceptie niet gegrond is;

3.1. Overwegende dat verzoeker een eerste middel aanvoert,

“GENOMEN uit de schending van art. 4 van de wet van 11 april 1994 inzake de openbaarheid van bestuur;

DOORDAT verzoeker inzage, uitleg en afschrift van een bestuursdocument, met name zijn persoonlijk dossier, geweigerd wordt door de federale overheid;

TERWIJL artikel 4 bepaalt dat ‘het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een federale administratieve overheid en 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, dienomtrent uitleg kan krijgen en mededeling in afschrift ervan kan ontvangen’;

Aangezien gedaagde partij aldus een beslissing genomen heeft die de wet schendt;

Aangezien verzoeker het raden heeft naar de redenen van deze afwijzende beslissing, doch wenst op te merken dat de door deze wet voorziene uitzonderingen niet van toepassing zijn;

Aangezien immers bv. niet kan ingezien worden hoe de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land in het gedrang zou komen doordat verzoeker inzage zou krijgen tot zijn eigen persoonlijk dossier;

Aangezien de wetgever gewild heeft dat elke burger het recht heeft bestuursdocumenten in te kijken en te controleren;

Aangezien verzoeker bovendien een democratisch verkozen parlamentslid is, en dus bij uitstek een controletaak heeft, zodat er geen reden is deze wet buiten toepassing te verklaren, wel integendeel”;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat de wet van 11 april 1994 te dezen niet van toepassing is zodat de verwijzing die verzoeker te dien aanzien maakt “niet pertinent” is;

3.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord stelt dat het recht op inzage van bestuursdocumenten de regel is die geldt voor alle administratieve overheden en waarvan slechts afgeweken mag worden in een beperkt aantal gevallen, opgesomd in artikel 6 van de wet van 11 april 1994; dat hij te dien aanzien verwijst naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 april 1994 waaruit blijkt dat een bestuursdocument slechts aan de openbaarheid kan worden onttrokken, wanneer effectief “op het tijdstip” van de inzage of mededeling de veiligheid van de staat in het gedrang zou komen en ook dat een slechts gedeeltelijk schadelijk document toch openbaar gemaakt wordt na het onleesbaar maken van de betreffende delen; dat hij er ook op wijst dat de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten in het advies van 26 maart 1996 zijn visie bijtreedt, waar zij stelt dat enkel bestanden onder toepassing van de wet van 8 december 1992 vallen; dat hij voorts betoogt, dat, zo aangenomen wordt dat zijn verzoek tot inzage zou kunnen worden afgewezen op grond van de uitzonderingen voorzien bij artikel 6 van de wet van 11 april 1994, het voor hem onduidelijk is op welke grond zijn verzoek afgewezen werd aangezien de verwerende partij hem niet geantwoord heeft en zij dat ook in de memorie van antwoord niet doet en dat in ieder geval, zelfs wanneer het schrijven van 22 december 1995 van een ambtenaar van de ADIV beschouwd zou worden als een antwoord van de minister, de daarin ontwikkelde redenering afgewezen dient te worden, omdat zij in zeer algemene termen verwijst naar artikel 6, § 1, 4°, van de wet van 11 april 1994, terwijl zij concreet had moeten verduidelijken hoe de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land in het gedrang zou komen bij de inwilliging van het verzoek tot inzage;

3.4.1. Overwegende dat het recht om elk bestuursdocument in te zien en er een afschrift van te krijgen een fundamenteel recht is, neergelegd in artikel 32 van de Grondwet; dat de wetgever de uitzonderingen hierop moet bepalen; dat de openbaarheid van bestuur de regel is en de uitzonderingen op dit fundamenteel recht beperkend geïnterpreteerd moeten worden;

Overwegende dat de wet van 11 april 1994 van toepassing is op federale administratieve overheden en dat voor de toepassing van die wet een bestuursdocument alle informatie kan zijn, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt;

Overwegende dat de wet van 8 december 1992 een beperkter toepassingsgebied heeft; dat hij luidens zijn artikel 3, § 1, in beginsel van toepassing

is op het houden van een manueel bestand van persoonsgegevens en op elke geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens;

3.4.2. Overwegende dat de wetten van 11 april 1994 en van 8 december 1992 verschillende doelstellingen nastreven; dat de eerstgenoemde wet aan elke burger principieel het recht verleent om inzage te krijgen van alle bestuursdocumenten, uiteraard ook die welke hem persoonlijk aanbelangen; dat de laatstgenoemde wet daarentegen de privacy van de betrokken personen wil beschermen door hen een recht van controle toe te kennen op de gegevens welke een overheid of gelijk welke derde over zijn persoon verzamelt in een "bestand"; dat in beide gevallen uitzonderingen zijn bepaald op het recht van inzage, die niet steeds samenvallen; dat dus niet zonder meer kan worden gesteld dat de toepasbaarheid van de wet van 8 december 1992, als *lex specialis*, die van de wet van 11 april 1994 als *lex generalis* uitsluit;

3.4.3. Overwegende dat het recht op inzage van persoonsgegevens die voorkomen in manuele bestanden of die het voorwerp uitmaken van een geautomatiseerde verwerking op bijzondere wijze geregeld is door de wet van 8 december 1992; dat aldus het recht op toegang tot en verbetering van de verwerking van gegevens beheerd door de ADIV langs de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verloopt; dat die bijzondere regeling de toepassing van de algemene regeling, voorzien bij artikel 4 van de wet van 11 april 1994, uitsluit; dat verzoeker echter, in zijn brief van 27 november 1995 en bij zijn verzoek tot heroverweging van 6 februari 1996, inzage, uitleg en afschrift gevraagd heeft van zijn persoonlijk administratief dossier bij de ADIV; dat zijn aanvraag bijgevolg niet specifiek of uitsluitend betrekking had op persoonsgegevens in manuele of automatisch verwerkte bestanden; dat zij dus niet zonder meer kon worden afgewezen op grond van de reden dat niet de wet van 11 april 1994, maar die van 8 december 1992 van toepassing was; dat het middel gegrond is,

## **B E S L U I T :**

### **Artikel 1.**

Vernietigd wordt de weigering van de minister van Landsverdediging tot het verlenen van inzage, uitleg en afschrift van het persoonlijk administratief dossier van Gerolf ANNEMANS bij de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van het leger.

**Artikel 2.**

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 99.16 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertien november 2000 en zes, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

|        |                     |                                   |
|--------|---------------------|-----------------------------------|
| de HH. | J. DE BRABANDERE,   | voorzitter van de Raad van State, |
|        | A. VANDENDRIESSCHE, | staatsraad,                       |
|        | D. MOONS,           | staatsraad,                       |
|        | W. GEURTS,          | griffier.                         |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**W. GEURTS.**

**J. DE BRABANDERE.**