

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 202.459 van 29 maart 2010
in de zaak A. 176.192/IX-5412**

In zake : Luc SEVENHANS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Siffert
 kantoor houdend te Brussel
 Louizalaan 174, bus 8
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
 Landsverdediging

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 augustus 2006, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 30 juni 2006 [...] [van de] Chef van het Administratief en Technisch Secretariaat van het Ministerie van Landsverdediging, inhoudende de weigering om aan [Luc Sevenhans] toelating te verlenen tot inzage van een studie over het Militair Hospitaal in uitvoering van nota HCB-RA nr. 107688 [van] 22 december 2004 waarmee de leden van de Coördinatiecel van het Militair Hospitaal [van de directeur] een expliciet mandaat kregen [...] om deze studie uit te voeren”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 maart 2010.

Staatsraad Pierre Barra heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Siffert, die verschijnt voor de verzoeker, en luitenant-kolonel militair administrateur Arnaud De Decker, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend 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. De verzoeker is ten tijde van de bestreden beslissing lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en maakt in die hoedanigheid deel uit van de Commissie Landsverdediging. Op 22 november 2005 richt hij, in zijn hoedanigheid van volksvertegenwoordiger, het volgend schrijven aan de “Chief of Defense” (CHOD) van de Krijgsmacht:

“Geachte heer Generaal,

Tijdens de vergadering van de Commissie Landsverdediging op 5 oktober 2005 heeft de Minister van Landsverdediging gewag gemaakt van een studie over een ziekenhuisproject voor Neder-over-Heembeek, die door de Cel Coördinatie van het hospitaal uitgevoerd werd, doch door de Heer Minister niet weerhouden werd.

In toepassing van Art. 4 en 5 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (B.S., 30-06-1994) verzoek ik u mij een afschrift van deze studie te laten bezorgen.”

3.2. Op 9 december 2005 deelt de Chef Defensie aan de verzoeker mee dat zijn vraag conform de vigerende regelgeving aan de Chef van het Administratief en Technisch Secretariaat voor verder gevolg werd overgemaakt en dat laatstgenoemde hem binnen de wettelijk bepaalde termijn op de hoogte zal brengen van het gevolg dat aan zijn verzoek wordt gegeven.

3.3. Omdat binnen de termijn van 30 dagen bepaald in artikel 6, § 5, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: de wet van 11 april 1994) niet geantwoord werd op bovenvermelde brief van 22 november 2005, vraagt de verzoeker bij brief 16 januari 2006 aan de Chef Defensie een heroverweging. Hij wijst er voorts op dat hij aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten een advies zal vragen.

3.4. Op 7 februari 2006 deelt de Chef Defensie aan de verzoeker mee dat zijn initieel verzoek en zijn verzoek tot heroverweging overgemaakt werden aan het Administratief en Technisch Secretariaat van de Minister van Landsverdediging.

3.5. Met een schrijven van 13 maart 2006 deelt de voorzitter van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten aan de minister van Landsverdediging en aan de Chef Defensie het volgende mee:

“Artikel 32 van de Grondwet van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (sic) gaan uit van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan enkel worden geweigerd wanneer in concreto en op pertinente wijze kan worden aangetoond dat een uitzonderingsgrond die is opgenomen in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 de openbaarmaking verhindert. Voor zover Defensie dan ook geen gronden aanvoert om de openbaarmaking te weigeren, is ze ertoe gehouden de aanvrager een kopie te bezorgen van de gevraagde bestuursdocumenten.

Ik wil er u attent op maken dat op grond van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur u geacht wordt de Commissie op de hoogte te brengen van uw beslissing tot inwilliging of afwijzing van het verzoek tot heroverweging.”

3.6. Met een schrijven van 21 maart 2006 aan de Chef Defensie herhaalt de verzoeker nogmaals zijn vraag tot inzage, waarbij hij het advies van de Commissie in bijlage voegt.

3.7. Op 2 mei 2006 deelt de Chef van het Administratief en Technisch Secretariaat aan de verzoeker het volgende mee:

“Mijnheer de Volksvertegenwoordiger,

De Chef Defensie heeft mij uw hernieuwde verzoek (referte 6) tot openbaarheid van in het in onderwerp vermelde document overgemaakt. Overeenkomstig de regelgeving binnen het Departement, ben ik zo vrij u het standpunt van Defensie mede te delen.

Defensie wenst niet dat het document waarvan u een afschrift vraagt, openbaar zou worden gemaakt.

Defensie wenst daarbij als uitzonderingsgrond het Art 6, § 3, van de Wet van 11 april 1994 in te roepen waarbij gesteld wordt dat een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument mag afwijzen in de mate dat de vraag een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld.

Inderdaad, het document werd door enkele medewerkers vrijwillig aan de Chef Defensie overgemaakt. Echter, de voorstellen die meegedeeld werden zijn te ruim en daardoor weinig realistisch zodat hun openbaarheid enkel voor verwarring kan zorgen in een context waar juist sereniteit gezocht dient te worden bij het bepalen van nieuwe toekomstperspectieven voor het Militair Hospitaalcentrum van de basis Koningin Astrid (HCB RA).

Dat standpunt werd tevens aan de heer Voorzitter van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten overgemaakt (zie brief in bijlage)."

3.8. Op 23 mei 2006 richt de verzoeker volgend schrijven aan de Chef van het Administratief en Technisch Secretariaat:

"Betreft uw brief Nr 06/006468/1 van 2 mei jl. waarmee mijn verzoek om een afschrift van een studie over het Militair Hospitaal te mogen ontvangen wordt afgewezen.

Vooreerst wens ik u erop te wijzen dat u, volgens Art 6, § 5, van de wet van 11 april 1994, over een termijn van dertig dagen beschikte om mij 'kennis van de redenen van het uitstel of de afwijzing' te geven. Daar mijn oorspronkelijke vraag van 22 november 2005 dateert, moet ik betreuren dat uw diensten meer dan vijf maanden nodig hadden om dat antwoord te formuleren.

Vervolgens lijkt de motivatie van uw afwijzing van mijn verzoek verwonderlijk. In tegenstelling tot wat u schrijft werd de studie in kwestie geenszins uit vrije wil door haar auteurs uitgevoerd. Ik werd inderdaad in kennis gesteld van de nota HCB-RA N/ 107688 van 22/12/2004, waarmee de leden van de Coördinatiecel van het Militair Hospitaal een expliciet mandaat van de directeur kregen, om deze studie uit te voeren.

Ik meen bijgevolg dat Art 6, § 3, van de wet van 11 april 1994 duidelijk niet kan worden ingeroepen om mijn vraag af te wijzen en verzoek u dus uw standpunt terzake te willen herzien.

Ik neem nog aan dat dit incident een misverstand is, te wijten aan het feit dat u over het dossier onvolledig werd ingelicht, en geenszins aan een mogelijke weigering van uwentwege om de wet toe te passen."

3.9. Op 30 juni 2006 deelt de Chef van het Administratief en Technisch Secretariaat aan de verzoeker het volgende mee:

"Uw brief van 23 mei 2006, waarmee u, ten aanzien van uw verzoek om een afschrift te bekomen van een bestuursdocument, de procedure en motivering van Defensie aanhaalt, heeft mijn volle aandacht genoten.

Mijn schrijven in referte 1, was het antwoord op het advies van 13 maart 2006 van de Voorzitter van de Commissie voor de toegang tot de bestuursdocumenten (CTB), als gevolg van het verzoek om advies dat u aan hem had gericht en het simultaan verzoek dat u aan de Chef Defensie had gericht om het standpunt Defensie te heroverwegen. De Voorzitter van de CTB had expliciet gevraagd om op grond van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur hem op de hoogte te brengen van de beslissing tot inwilliging of afwijzing van het verzoek tot heroverweging. Met mijn schrijven in referte 1, heb ik ook u op de hoogte gebracht van die beslissing.

Ik meen dan ook dat conform de wet werd gehandeld en ik bevestig de beslissing tot afwijzing. Tegen deze beslissing kunt u beroep instellen overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij Koninklijk Besluit van 12 januari 1973 (Raad van State, Wetenschaps[s]traat, 33,1040 BRUSSEL).”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep - voorwerp van het beroep

Standpunt van de partijen

4. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op. Zij stelt, onder verwijzing naar artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994, dat enkel een beroep bij de Raad van State mogelijk is tegen de beslissing die wordt genomen na het verzoek tot heroverweging. Te dezen is dit de beslissing van 2 mei 2006, terwijl de verzoeker de beslissing van 30 juni 2006 als voorwerp van zijn beroep heeft aangeduid. Deze akte, zo stelt de verwerende partij, is een louter bevestigende beslissing die niet voor vernietiging vatbaar is.

5. De verzoeker laat in zijn memorie van wederantwoord, na zijn belang uiteengezet te hebben, gelden dat de bestreden beslissing een administratieve rechtshandeling uitmaakt die een wijziging in de rechtsorde meebrengt en waartegen binnen de daartoe voorziene termijn van zestig dagen een beroep werd ingediend.

Beoordeling

6. De verzoeker duidt de beslissing van de Chef van het Administratief en Technisch Secretariaat van 30 juni 2006 aan als voorwerp van zijn beroep. In deze beslissing, die een reactie is op het schrijven van de verzoeker van 23 mei

2006 waarbij laatstgenoemde vraagt om de beslissing van 2 mei 2006 te herzien, stelt de verwerende partij enkel dat zij meent “conform de wet” te hebben gehandeld en dat zij “ de beslissing tot afwijzing bevestigt”. Aangezien deze beslissing geen rechtsgevolgen doet ontstaan, noch verhindert dat rechtsgevolgen ontstaan, dient zij te worden beschouwd als een louter bevestigende beslissing. Een dergelijke beslissing is geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling, zodat het verzoek tot nietigverklaring van de beslissing van 30 juni 2006 onontvankelijk is.

7. Evenwel dient te worden vastgesteld dat in de beslissing van 2 mei 2006 geen melding wordt gemaakt van de mogelijkheid om bij de Raad van State een annulatieberoep in te dienen tegen die beslissing. Van deze beroepsmogelijkheid wordt voor het eerst melding gemaakt in het schrijven van 30 juni 2006 van de Chef van het Administratief en Technisch Secretariaat, waarin wordt gesteld dat de verzoeker “tegen deze beslissing [...] beroep [kan] instellen overeenkomstig de wetten op de Raad van State [...]”. Bovendien blijkt dat met “deze beslissing” bedoeld wordt op de oorspronkelijke beslissing van 2 mei 2006. In die omstandigheden kan de verzoeker dan ook niet ten kwade geduid worden dat hij zich eerst terug tot verwerende partij heeft gericht om zijn argumenten tegen de beslissing van 2 mei 2006 naar voor te brengen.

Om voormelde reden en in het licht van de omstandigheid dat het enig middel slechts zinvol begrepen kan worden indien het betrokken wordt op de beslissing van de Chef van het Administratief en Technisch Secretariaat van 2 mei 2006, moet het beroep geacht worden gericht te zijn tegen voormelde beslissing van 2 mei 2006.

8. De exceptie van onontvankelijkheid van het beroep kan niet worden aangenomen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

9. In een enig middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 4 van de wet van 11 april 1994. Hij stelt dat eenieder krachtens de bepalingen van voormeld artikel elk bestuursdocument van een federale overheid ter plaatse kan inzien, dienaangaande uitleg kan krijgen en mededeling van een afschrift kan ontvangen, behoudens de door de wet voorziene uitzonderingen. Te dezen heeft de verwerende partij de inzage geweigerd in bestuursdocumenten zonder daartoe een wettelijke uitzonderingsgrond voorzien in artikel 6, § 3, van de wet van 11 april 1994 in te roepen die overeenstemt met de realiteit.

10. De verwerende partij voert in haar memorie van antwoord aan dat de afwijzing berust op twee motieven, te weten enerzijds het gegeven dat de voorstellen vertrouwelijk werden meegedeeld en anderzijds dat de voorstellen voor verwarring kunnen zorgen. Zij stelt dat de verzoeker door aan te voeren dat het niet om een vertrouwelijk document gaat enkel kritiek uitoefent op de het eerste motief, zodat het tweede weigeringsmotief in elk geval overeind blijft. Subsidiair wijst de verwerende partij erop dat de motieven om het verzoek tot inzage af te wijzen overeenstemmen met de realiteit.

Beoordeling

11. De verzoeker roept de schending in van artikel 6, § 3 van de wet van 11 april 1994. Beide weigeringsgronden zijn hierin opgenomen. Het middel is dan ook ontvankelijk.

12. Artikel 32 van de Grondwet 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 van de gecoördineerde Grondwet.

Op grond van artikel 32 van de Grondwet kunnen de verschillende wetgevers uitzonderingen bepalen in domeinen die tot hun bevoegdheid behoren alsook de modaliteiten bepalen die moeten worden nageleefd bij de uitoefening van dat recht.

De passieve openbaarheid van bestuur is geregeld in hoofdstuk III, van de wet van 11 april 1994. Artikel 4 van deze 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 en afschrift ervan kan ontvangen.

Artikel 6, § 3, van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende :

“§ 3. Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag :

- 1/ een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven;
 - 2/ een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld;
 - 3/ kennelijk onredelijk is;
 - 4/ kennelijk te vaag geformuleerd is.
- [...]”

Blijkens de parlementaire voorbereidingen zijn deze uitzonderingen facultatief van aard (Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, p. 19).

13. De uitzonderingen op het recht om een bestuursdocument in te zien en er een afschrift van te krijgen moeten als uitzonderingen op een algemene regel beperkend worden uitgelegd. Een weigering tot openbaarmaking van een bestuursdocument dient concreet te worden verantwoord.

14. Te dezen werd de afwijzing van het verzoek om openbaarheid door de verwerende partij als volgt gemotiveerd :

“Defensie wenst daarbij als uitzonderingsgrond het Art 6 §3 van de Wet van 11 April 1994 in te roepen waarbij gesteld wordt dat een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument mag afwijzen in de mate dat de vraag een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld.

Inderdaad, het document werd door enkele medewerkers vrijwillig aan de Chef Defensie overgemaakt. Echter, de voorstellen die meegedeeld werden zijn te ruim en daardoor weinig realistisch zodat hun openbaarheid enkel voor verwarring kan zorgen in een context waar juist sereniteit gezocht dient te worden bij het bepalen van nieuwe toekomstperspectieven voor het Militair Hospitaalcentrum van de basis Koningin Astrid (HCB RA).”

15. De verwerende partij beroept zich aldus in hoofddorde op de uitzondering bepaald in artikel 6, § 3, 2/ van de wet van 11 april 1994 om de openbaarheid van bestuur van het betrokken document te weigeren.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de verwerende partij niet kan worden bijgetreden waar zij stelt dat het betrokken bestuursdocument “uit vrije wil” aan de overheid werd meegedeeld, nu uit het administratief dossier blijkt dat de directeur van het Militair Hospitaal in zijn nota HCB-RA nr. 107688 van 22 december 2004 de opdracht heeft gegeven om een studie te maken met betrekking tot het Militair Hospitaalcentrum van de basis Koningin Astrid. De verwerende partij voert geen elementen aan die erop wijzen dat het betrokken bestuursdocument uit vrije wil aan de overheid werd meegedeeld.

Bovendien moet worden vastgesteld dat de kwalificatie als “vertrouwelijk” door de directeur in zijn nota HCB-RA nr. 107688 van 22 december 2004 niet volstaat om het document aan de openbaarheid te onttrekken. Het tegendeel aannemen zou niet overeenstemmen met hetgeen de wetgever voor ogen heeft gehad wanneer hij geoordeeld heeft dat een advies of mening dat “vertrouwelijk” is om die reden aan de openbaarheid kan worden onttrokken. Gelet op het bepaalde in artikel 6, § 4, van de wet van 11 april 1994 kan het betrokken document daarenboven mits anonimisering van erin eventueel vervatte persoonlijke meningen openbaar gemaakt worden.

16. Als tweede motivering voert de verwerende partij de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 1/, van de wet van 11 april 1994 aan. Zij stelt dat de openbaarmaking van het gevraagde document op grond van deze bepaling niet kan worden toegestaan aangezien zulks “voor verwarring kan zorgen”.

Luidens artikel 6, § 3, 1/, van de wet van 11 april 1994 kan een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat die vraag een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven. Derhalve dient te worden vastgesteld dat de verwerende partij uitgaat van een verkeerde, onvolledige lezing van voormeld artikel om de openbaarmaking van het betrokken document te weigeren, vermits de “misvatting” waarvan sprake in die bepaling het gevolg moet zijn van het feit dat het betrokken document “niet af of onvolledig is”. De

verwerende partij toont niet aan dat het te dezen gevraagde document “niet af of onvolledig is”.

17. Uit voorgaande bespreking blijkt dat de beide door de verwerende partij ingeroepen uitzonderingsgronden vervat in artikel 6, § 3, 1/ en 2/, van de wet van 11 april 1994 geen feitelijke grondslag hebben. Het middel dat deze kritiek omvat, is derhalve ontvankelijk en gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Chef van het Administratief en Technisch Secretariaat van het Ministerie van Landsverdediging van 30 juni 2006 houdende de weigering om Luc Sevenhans toelating te verlenen tot inzage van een studie over het Militair Hospitaal in uitvoering van nota HCB-RA nr. 107688 van 22 december 2004 waarbij de leden van de Coördinatiecel van het Militair Hospitaal van de directeur een expliciet mandaat kregen om deze studie uit te voeren.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 29 maart 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche