

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 211.880 van 10 maart 2011
in de zaak A. 169.687/XII-4627**

In zake: de KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Bergé
kantoor houdend te 3000 Leuven
Naamsestraat 165
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

Gracienne LAUWERS
wonende te 1851 Grimbergen
Meidoornlaan 44

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 januari 2006, strekt tot de nietigverklaring van “Het besluit van 21 november 2005 van de beroepsinstantie, opgericht bij het besluit van de Vlaamse regering van 4 juni 2004 [...], waarbij het beroepschrift van mevrouw Gracienne Lauwers dd. 24 oktober 2005 tegen de weigering dd. 14 oktober 2005 van de heer regeringscommissaris bij de K.U. Leuven om afschrift te verlenen van de gevraagde bestuursdocumenten, ontvankelijk, doch ongegrond wordt verklaard”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Gracienne Lauwers heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 21 maart 2006.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 december 2010.

Kamervoorzitter Dierk Verbiest heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anna Bracke, die loco advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Sebastien Martin, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht 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. Bij schrijven van 1 maart 2005 stelt G. Lauwers zich kandidaat voor een vacant mandaat voor het “college of ambt C306 onderwijsrecht”;

3.2. Bij brief van 18 juli 2005 deelt de rector haar mee dat aan haar aanvraag geen gunstig gevolg werd gegeven.

3.3. Met een schrijven van 7 oktober 2005 richt G. Lauwers zich tot de regeringscommissaris bij de K.U. Leuven met een verzoek haar, op grond van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, afschrift te bezorgen van een aantal opgesomde documenten.

3.4. Bij brief van 14 oktober 2005 geeft de regeringscommissaris G. Lauwers te kennen het gevraagde rechtens niet te kunnen verschaffen.

3.5. Bij schrijven van 24 oktober 2005 tekent G. Lauwers bij de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur bezwaar aan tegen de opgelopen weigeringsbeslissing.

3.6. Op 21 november 2005 oordeelt de beroepsinstantie dat het beroep van G. Lauwers tegen de regeringscommissaris wel ontvankelijk is, maar niet gegrond omwille van de decretale uitzonderingsregel (artikel 14, 4°, decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur) dat de openbaarheid niet opweegt tegen de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te krijgen, zulks onder verwijzing naar hangende procedures.

Bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid van het beroepschrift van G. Lauwers overwoog en besliste de beroepsinstantie onder meer als volgt :

“[...]

Eerste onderdeel

Overwegende dat artikel 4, § 1 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur de instanties opsomt die volledig onder het toepassingsgebied van het decreet vallen; dat het begrip ‘instantie’ zoals blijkt uit artikel 3, 3° van dit decreet, de begrippen ‘bestuursinstantie’ en ‘milieu-instantie’ overkoepelt;

Overwegende dat artikel 3, 1°, lid 1 van het decreet van 26 maart 2004 een bestuursinstantie definieert als:

- a) een rechtspersoon die is opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, decreet of ordonnantie;
 - b) een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen die in hun werking bepaald en gecontroleerd worden door een bestuursinstantie zoals bedoeld in a);
 - c) een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen, voor zover ze door een bestuursinstantie zoals bedoeld in a) belast zijn met de uitoefening van een taak van algemeen belang of voor zover zij een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden;
- Overwegende dat de Regeringscommissaris, krachtens de artikelen 170 e.v. van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, in opdracht van de Vlaamse Regering toezicht uitoefent op de K.U. Leuven en de K.U. Brussel;
- Overwegende dat de Regeringscommissaris aldus een bestuursinstantie is zoals bepaald in artikel 3, 1°, lid 1, a) van het decreet van 26 maart 2004; [...].”

IV. Voorwerp van het beroep

4. Naar de verzoekende partij in haar verzoekschrift aangeeft is het voorwerp van haar beroep de beslissing van 21 november 2005 van de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur, maar dan beperkt tot het deel waarbij het beroep van G. Lauwers ontvankelijk wordt verklaard.

V. Ontvankelijkheid van de tussenkomst

5.1. Een tussenkomst mag, op straffe van niet-ontvankelijkheid, het voorwerp van het beroep niet wijzigen en derhalve niet tot doel hebben de strekking van de in de hoofdvordering aangevoerde betwisting te verruimen.

5.2. In zoverre dat de tussenkomende partij te kennen geeft, dat zij, zoals de verzoekende partij, de nietigverklaring van het besluit van 21 november 2005 van de beroepsinstantie vordert, maar dan in de mate dat dit besluit haar beroep ongegrond verklaart, gaat zij de door verzoekende partij aan het beroep gestelde grenzen te buiten. De tussenkomst dient wat dat betreft onontvankelijk te worden verklaard: de door de verzoekende partij gevraagde nietigverklaring betreft juist niet de ongegrondverklaring.

De tussenkomst is enkel ontvankelijk in zoverre daarbij de verdediging van de door de verzoekende partij bestreden beslissing wordt opgenomen, waar deze beslissing het beroep van de tussenkomende partij ontvankelijk verklaart.

VI. Het belang van de verzoekende partij

6.1. De verzoekende partij merkt op dat zij als vrije onderwijsinstelling, inzake personeelsaangelegenheden zoals te dezen, niet onderworpen is aan het openbaarheidsdecreet en dus niet tot openbaarmaking kan worden verplicht.

Zij vervolgt:

“Door te beslissen dat de regeringscommissaris een bestuursinstantie is in de zin van het openbaarheidsdecreet, en door impliciet doch duidelijk te stellen dat de regeringscommissaris *in principe* de documenten van verzoekende partij aangaande personeelszaken die hij in zijn bezit heeft, dient openbaar te maken -waardoor deze documenten te beschouwen zijn als bestuursdocumenten in de zin van het openbaarheidsdecreet-, omzeilt de beroepsinstantie de hierboven geformuleerde regel dat documenten in personeelszaken niet onderworpen zijn aan de openbaarheidsverplichting”.

Zij stelt bovendien nog dat het openbaar maken van private documenten haar grondrechten als vrije onderwijsinstelling schendt en haar verhindert inzake personeelsbeleid nog enige discretie te waarborgen.

Ten slotte merkt ze nog op :

“Dit grief blijft bestaan, zelfs al werd het verzoek tot openbaarheid afgewezen wegens ongegrond. Immers de loutere ontvankelijkheidsverklaring door de beroepsinstantie, waardoor wordt gesteld dat de regeringscommissaris een bestuursinstantie is die zelfs personeelsdocumenten in principe openbaar moet maken, constitueert het grief, en dus het belang van verzoekende partij, in het bijzonder gelet op de precedentwaarde van de bestreden beslissing”.

6.2. De verwerende partij brengt hier tegen in dat ingevolge de bestreden beslissing van de beroepsinstantie waarbij het beroep van G. Lauwers ongegrond werd verklaard, de regeringscommissaris aan G. Lauwers geen enkel stuk waarover hij ingevolge de uitoefening van zijn decretale opdracht bij verzoekende partij beschikt, met het openbaarheidsdecreet als rechtsgrond, bestuursdocument of niet, ter inzage te geven heeft, er uitleg over dient te verstrekken, dan wel kopie ervan heeft te verschaffen.

De verwerende partij voegt hieraan toe:

“8. Dat het beroepschrift van 24 oktober 2005, om de in de beslissing aangehaalde redenen, ontvankelijk werd verklaard verandert hieraan niets, evenmin als dat het geval is voor de aard van de in het geding zijnde documenten (personeelsaangelegenheden bij een zgn. ‘vrije’ universiteit). De bestreden beslissing brengt immers niet mede dat enig document, uitgaande van de verzoekster, en ter beschikking van de regeringscommissaris aangewezen bij haar universiteit, bekend wordt gemaakt”.

Vermits het beroep van de verzoekende partij aldus een beslissing als voorwerp heeft die te haren opzichte geen enkel negatief rechtsgevolg heeft, zodat een eventuele nietigverklaring haar rechtspositie op geen enkele wijze gunstig kan beïnvloeden, dient het beroep volgens de verwerende partij als onontvankelijk te worden verworpen.

6.3. De verzoekende partij dupliceert hierop in haar memorie van wederantwoord dat de principiële ontvankelijkheidsbeslissing in de huidige zaak een essentieel element is in de discussie of een private onderwijsinstelling voor wat haar personeelszaken betreft als een administratieve overheid dient te worden aangemerkt.

Naar haar oordeel is het in het nadeel van dit precedent dat zij haar belang situeert.

Overigens merkt de verzoekende partij nog op over een moreel belang te beschikken aangezien de bestreden beslissing, minstens impliciet,

oordeelt dat documenten van haar die personeelszaken betreffen onder de toepassing van het openbaarheidsdecreet kunnen vallen.

6.4. In het auditorsverslag wordt het standpunt van de verwerende partij aldus bijgevalen:

“Van de door verzoekster bestreden beslissing gaat te haren opzichte geen enkel rechtstreeks, direct nadeel uit.

Wat de bestreden beslissing in wezen stelt is dat, in een geschil tussen G. Lauwers en de regeringscommissaris bij de K.U. Leuven, die laatste er niet toe gehouden is eerstgenoemde inzage te verlenen in, uitleg te verschaffen over, dan wel een afschrift te bezorgen van bestuursdocumenten, uitgaande van de K.U. Leuven, die de regeringscommissaris op dat ogenblik blijkbaar onder zich heeft.

De door de verzoekende partij geviseerde documenten dienen derhalve door of als gevolg van de bestreden beslissing niet openbaar te worden gemaakt, zodat er te dezen aan de door haar ingeroepen grondwettelijke rechten en vrijheden op generlei wijze wordt geraakt.

De bestreden beslissing creëert zodoende enkel directe rechtsgevolgen ten aanzien van de betrokken partijen -in casu G. Lauwers en de regeringscommissaris- en heeft derhalve geen enkele principiële of gezagswaarde die ten aanzien van derden zou kunnen doorwerken, laat staan dat er de waarde kan aan worden toegeschreven van een algemeen geldende gebodsbepaling, waarbij de beroepsinstantie ‘erga omnes’ voor recht zou hebben gezegd dat documenten als de hier bedoelde, door de plaats waarop ze zich te dezen bevinden, als bestuursdocumenten dienen te worden aangemerkt.

Het belang van verzoekster, zoals ze het middels de door haar ingeroepen rechten en vrijheden zelf omschrijft, is derhalve veeleer toekomstig en hypothetisch te noemen, in de zin dat het enkel kan worden geconcretiseerd en veruitwendigd op het ogenblik dat er zich een beslissing aandient op grond waarvan documenten als hier bedoeld, in toepassing van het openbaarheidsdecreet direct of indirect vrij dienen te worden gegeven, in welk geval het haar uiteraard staat een dergelijke beslissing, mocht ze ook daadwerkelijk tot stand komen, te zijner tijd te bestrijden met alle middelen die het recht haar verschaft”.

De verzoekende partij is na kennisname van het auditorsverslag niet uitdrukkelijk meer ingegaan op de conclusies ervan maar heeft zich daarentegen beperkt tot het vragen van de voortzetting van het geding

en tot het volharden in haar verzoekschrift en in haar memorie van wederantwoord.

De Raad van State valt, mede gelet op die omstandigheid, de stelling bij, verwoord in het auditoraatsverslag, en stelt vast dat het beroep wegens gebrek aan het rechtens vereiste belang niet ontvankelijk is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

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

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 10 maart 2011, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest