

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.809 van 24 juni 2014
in de zaak A 205.821/XII-7.023**

In zake: Bert VERRYCKEN
wonende te 2860 Sint-Katelijne-Waver
De Billemontstraat 8

tegen:

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 juli 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 22 mei 2012 waarbij verzoekers beroep tegen het besluit van de afdeling Inspectie Werk en Sociale Economie Oost-Vlaanderen van 18 april 2012 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.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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 10 juni 2014.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Samuel Mens, die loco advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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. Op 29 maart 2012 mailt verzoeker aan de Vlaamse overheid, afdeling Inspectie Werk en Sociale Economie Oost-Vlaanderen (hierna: WSE) de volgende aanvraag tot openbaarmaking:

“Sinds juli 2010 werd mijn klacht ivm taalovertradingen tegen [O.S.] behandeld door [N.D.]. Ondanks een aangetekend schrijven heeft men nagelaten om mij als klager op de hoogte te houden van dit dossier. Ik heb eenmaal een brief van de inspectie ontvangen maar daaruit bleek dat veel te weinig onderzocht werd en de inspectie opnieuw ter plaatse moest gaan. Of er twee aparte dossier zijn of 1 dossier dat alle overtradingen behandelt, weet ik niet. Maar ik zou graag een officieel verzoek indienen

in het kader van de openbaarheid van bestuur. Ik wil het dossier inkijken en afschrift vragen.”

3.2. Op 18 april 2012 weigert WSE deze aanvraag, waarop verzoeker tegen deze weigeringsbeslissing administratief beroep indient bij de ‘Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie’ (hierna: de Beroepsinstantie). In dit beroep brengt verzoeker de volgende twee argumenten aan tegen de weigering tot inzage:

“1. Het feit dat ik als benadeelde partij sowieso bij het parket het dossier mag inkijken.

2. Het feit dat er ongetwijfeld documenten in het dossier zitten die enkel met de strafvordering te maken hebben. Maar ook andere documenten namelijk verslagen van de bezoeken die ook voor allerlei rapporten en statistieken worden gebruikt van de WSE. Het is nog altijd zo dat de burger dergelijke documenten mag inkijken. Plus alle strafbare feiten die ik zelf aanleverde, daarvoor is geen enkele reden om deze vaststellingen verborgen te houden.

Ik meen dat de WSE wel bepaalde documenten geheel of gedeeltelijk mag censureren maar het hele dossier gesloten houden, wijst alleen op het verborgen houden van de eigen fouten waar reeds meerdere aanwijzingen voor zijn.”

3.3. De Beroepsinstantie vraagt via e-mail van 26 april 2012 aan de Inspectie WSE onder meer het volgende:

“Ik had graag nog wat bijkomende informatie bekomen, teneinde dit beroep met kennis van zaken te kunnen beoordelen en verder af te handelen:

- Kan u ons exact meedelen welke stukken voorkomen in het dossier? Er bevinden zich wellicht nog andere stukken in dan het eigenlijke Proces-verbaal dat blijkbaar werd opgesteld op 9 maart 2012 en werd overgemaakt aan het Parket van Oudenaarde. Welke stukken zijn nog aanwezig in het dossier? Kunnen wij een afschrift krijgen van die stukken, zodat wij met kennis van zaken één en ander kunnen beoordelen.

[...].”

Hierop antwoordt de Inspectie WSE bij e-mail van 4 mei 2012 het volgende :

“[...]

Concreet bestaat het dossier uit een *Pro Justitia* en een onderzoeksverslag. Dit onderzoeksverslag bevat gelijkaardige elementen als de *Pro Justitia* maar de onderzoeksdaten worden er meer gedetailleerd in beschreven. In tegenstelling tot een *Pro Justitia*, waar hoofdzakelijk die elementen worden vermeld die een inbreuk vormen, worden in het onderzoeksverslag ook onderzochte items vermeld die wel conform de regelgeving zijn. Aangezien de heer Verrycken geen expliciete schriftelijke toestemming gaf om zijn identiteit bekend te maken, werden enkel items onderzocht (loonfiches, evaluatiedocumenten,...) van andere werknemers om de anonimiteit van de heer Verrycken te verzekeren.

[...]”

3.4. Op 22 mei 2012 beschouwt de Beroepsinstantie het beroep van verzoeker ontvankelijk doch ongegrond. Deze beslissing steunt op de volgende motivering:

“Overwegende dat in overeenstemming met artikel 7, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 het recht op passieve openbaarheid betrekking heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten;

Overwegende dat de openbaarmaking slechts kan geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingsgronden, zoals gestipuleerd in de artikelen 11 tot en met 15 van het decreet van 26 maart 2004;

Overwegende dat de heer Verrycken met zijn oorspronkelijk verzoek een afschrift had gevraagd van het dossier naar aanleiding van een klacht ivm taalovertradingen tegen de onderneming [O.S.];

Overwegende dat voormeld openbaarheidsverzoek werd afgewezen, verwijzende naar de toepassing van artikel 13, 4° van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004;

Overwegende dat artikel 13, 4° van het decreet van 26 maart 2004 een instantie verplicht een aanvraag tot openbaarmaking af te wijzen als het gaat om bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering werden opgesteld; dat deze bepaling een absolute uitzonderingsgrond formuleert; dat de vaststelling dat de openbaarmaking afbreuk doet aan het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt beschermd, volstaat om de aanvraag af te wijzen, zonder dat het belang van de openbaarheid daartegen kan worden ingebracht;

Overwegende dat de decreetgever met de uitzonderingsgrond bepaald in artikel 13, 4° het goede verloop van het strafonderzoek en de rechten van verdediging heeft willen vrijwaren; dat deze uitzonderingsgrond aldus moet worden toegepast als het vrijgeven van de gevraagde bestuursdocumenten schade toebrengt aan het opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de rechten van verdediging in het gedrang brengt;

Overwegende evenwel dat voormelde uitzonderingsgrond enkel maar van toepassing is voor zover het bestuursdocumenten betreft die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werden opgesteld;

Overwegende dat uit het onderzoek door de beroepsinstantie is gebleken dat in het dossier, waarvan verzoeker *in casu* een afschrift heeft gevraagd, een *Pro Justitia* zit alsook een onderzoeksverslag; dat dit onderzoeksverslag gelijkaardige elementen bevat als de *Pro Justitia*, maar de onderzoeksdaten worden er meer gedetailleerd in beschreven;

Overwegende dat de *Pro Justitia* ontegensprekelijk een document is dat uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering, van een administratieve sanctie wordt opgesteld; dat dit document werd opgesteld door de Inspectie WSE, nadat uit de opvolgingsonderzoeken was gebleken dat de betrokken onderneming [...] een inbreuk had gepleegd tegen het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het taalgebruik voor de sociale betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, alsmede van de voor de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de onderneming;

Overwegende dat die *Pro Justitia* werd overgemaakt aan het Arbeidsauditoraat van het gerechtelijk arrondissement waar de inbreuk is gepleegd; dat, aangezien de vastgestelde inbreuk strafbaar is gesteld door artikel 12 van voormeld decreet van 19 juli 1973, we hier *in casu* te maken hebben met een strafdossier; dat de arbeidsauditeur kan beslissen om te vervolgen voor de correctionele rechtbank of een minnelijke schikking aan te bieden, maar ook kan seponeren; dat in dit laatste geval de cel administratieve geldboeten nog steeds kan beslissen tot het opleggen van een boete; dat de vastgestelde inbreuken dus het principe van het tweesporenstelsel volgen, met andere woorden een systeem waarbij bij een inbreuk ofwel een strafrechtelijke vervolging plaatsvindt, ofwel bij gebrek aan strafvervolging, een administratieve geldboete kan worden opgelegd binnen bepaalde minimum- en maximumgrenzen;

Overwegende dat het van het allergrootste belang is dat in elk stadium van deze procedure de rechten van de verdediging worden gerespecteerd en dat de overtreder de mogelijkheid moet krijgen om zijn verweermiddelen in te dienen;

Overwegende dat uit het voorgaande dan ook moet worden afgeleid dat de *Pro Justitia* ontegensprekelijk uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werd opgesteld; dat de beroepsinstantie dan ook van mening, is dat de uitzonderingsgrond van artikel 13, 4° van het openbaarheidsdecreet *in casu* terecht werd ingeroepen ten aanzien van dit document;

Overwegende dat de situatie enigszins anders ligt wat betreft het onderzoeksverslag dat werd opgesteld door de inspectie WSE en eveneens voorkomt in het strafrechtelijk dossier; dat dit verslag niet uitsluitend ten behoeve van de strafvordering werd opgesteld, zodat hiervoor de toepassing van artikel 13, 4° van het openbaarheidsdecreet niet kan worden ingeroepen;

Overwegende echter dat eveneens moet nagegaan worden of artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur *in casu* dient ingeroepen te worden; dat deze bepaling voorziet dat een verzoek om openbaarmaking kan afgewezen worden als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten;

Overwegende dat onder voormelde federale uitzonderingsgrond die bestuursdocumenten vallen die niet uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering, maar die eventueel wel in een opsporingsonderzoek worden gebruikt; dat er in dat geval een belangenafweging dient te gebeuren tegenover het belang van de openbaarheid van het desbetreffende document;

Overwegende dat uit het onderzoek door de beroepsinstantie is gebleken dat het door de Inspectie WSE opgestelde onderzoeksverslag zeer zeker deel uitmaakt van het globale strafdossier; dat de beroepsinstantie de mening is toegedaan dat het belang van de openbaarheid in casu niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of mogelijke vervolging van strafbare feiten; dat niemand kan voorzien wat de arbeidsauditeur in casu zal beslissen, namelijk al dan niet vervolgen voor de vastgestelde inbreuk; dat de rechten van verdediging *in casu* moeten gevrijwaard worden en dat met toepassing van artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur de openbaarmaking van het onderzoeksverslag moet geweigerd worden;

Overwegende dat, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, het ingestelde beroep dan ook als ongegrond moet worden beschouwd;”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Een laatste memorie van een verzoeker die in het auditoraatsverslag in het ongelijk wordt gesteld, strekt er toe die verzoeker de gelegenheid te geven om zijn standpunt te doen kennen, zowel ten aanzien van de voorstelling die het bevoegde lid van het auditoraat geeft van de feitelijke en de juridische toedracht van de zaak, als ten aanzien van de oplossing van de opgeworpen

rechtsvragen welke het auditoraat voorstelt. De laatste memorie doet aldus de laatste stand kennen van de stellingen en argumenten van verzoeker.

De omstandige uitweiding van verzoeker in de laatste memorie onder het kopje “artikel 29 van het wetboek van strafvordering” en met betrekking tot het feit dat volgens verzoeker “vele mensen [...] veel te verliezen [hebben]”, kan niet worden ingepast in hetgeen hiervoor is gesteld. Die uiteenzetting wordt om die reden uit het debat geweerd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Uiteenzetting van de exceptie

5. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat zij in het verzoekschrift “geen eigenlijk middel ontwaart”. Ten gronde beperkt zij zich dan ook “tot een eigen commentaar op de door verzoeker aangehaalde wetsbepalingen, gezien tegenover de feitelijkeheden van de zaak”.

In de laatste memorie handhaaft de verwerende partij haar exceptie. Zij meent dat, ook al haalt verzoeker doorheen het verzoekschrift, decreets- en wetsbepalingen aan die hij geschonden acht, niettemin onduidelijk blijft waaruit die schendingen dan wel bestaan. Vandaar dat zij in haar memorie van antwoord ook geen middelen heeft besproken of kon bespreken, doch zich ten node heeft beperkt tot het verwoorden van haar eigen standpunt omtrent de wijze waarop die bepalingen werden toegepast door de Beroepsinstantie.

Beoordeling

6. Artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ vereist dat het verzoekschrift tot nietigverklaring “een uiteenzetting van de feiten en de middelen” bevat. De

uiteenzetting van een middel vereist dat zowel de rechtsregel of het rechtsbeginsel wordt aangeduid dat volgens de verzoeker werd geschonden, als de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing werd geschonden.

Opdat een middel ontvankelijk zou zijn, is minstens vereist dat summier doch duidelijk de beweerdte onregelmatigheid van de bestreden beslissing wordt aangegeven. De vereiste om een middel voldoende duidelijk en nauwkeurig te formuleren strekt er toe het tegensprekelijke karakter van de schriftelijke procedure en de rechten van verdediging van de verwerende partij te waarborgen. Het komt overigens niet aan de Raad van State toe om uit een juridisch niet-onderbouwde uiteenzetting zelf middelen te construeren die voldoen aan de vereiste van het algemeen procedurereglement.

7. Niettegenstaande moet worden vastgesteld dat verzoeker in zijn verzoekschrift zijn grieven niet uiteenzet in heldere en gestructureerde middelen, kan de verwerende partij niet worden gevolgd in haar exceptie. Zoals hierna uit de bespreking van de middelen zal blijken, kunnen uit het verzoekschrift wel degelijk drie middelen worden afgeleid, waartegen, zo blijkt uit de memorie van antwoord, de verwerende partij zich ook ten gronde heeft verweerd door middel van “een eigen commentaar op de door de verzoeker aangehaalde wetsbepalingen, gezien tegenover de feitelikheden van de zaak”.

8. Het voorgaande neemt niet weg dat verzoeker moet verdragen dat zijn betoog door de Raad van State slechts ontvangen en beoordeeld kan worden in zoverre de verwerende partij het mocht begrijpen en door het auditoraat is opgevat en in zoverre het relevant is voor de bestreden beslissing.

9. Uit wat voorafgaat, volgt dat het verzoekschrift middelen bevat zodat het ontvankelijk is, doch dat de middelen worden onderzocht zoals de verwerende partij die heeft ontward in het verzoekschrift.

De exceptie is niet gegrond.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10. In een eerste grief die als een middel kan worden beschouwd, verwijst verzoeker in zijn verzoekschrift naar de artikelen 3, 7 en 9 van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: openbaarheidsdecreet). Vooreerst betoogt hij dat ten aanzien van artikel 3 van dit decreet de Beroepsinstantie aangeeft dat er slechts twee zaken in het dossier aanwezig zijn, hetgeen verzoeker betwist. Hij betoogt dat het met voorbedachten rade is dat de Beroepsinstantie zelfs de inhoud van het dossier niet wil meedelen en dat het dossier “zonder twijfel groter [zal] zijn dan de Beroepsinstantie beweert waardoor het antwoord van de beroepsinstantie onvolledig is”, waarna hij oplijst welke stukken er volgens hem nog in het dossier zouden moeten aanwezig zijn (bezoekverslagen, e-mailverkeer, ondervragingen van het personeel, documenten die met zijn tewerkstelling te maken hebben). Verzoeker besluit dat de Beroepsinstantie en de WSE minimaal en onder toepassing van “de wet openbaarheid bestuur” een duidelijk overzicht hadden moeten geven van alle documenten die in het dossier zitten.

Ten aanzien van artikel 7 van het openbaarheidsdecreet licht hij toe dat de instanties waarop dit decreet van toepassing is, verplicht behulpzaam moeten zijn bij eenieder op zoek naar informatie. Volgens verzoeker hebben de WSE noch de Beroepsinstantie de moeite genomen om verzoeker duidelijk te stellen over welke informatie de WSE beschikt. Er is geen duidelijke informatie over wat er nu in het dossier zit waardoor de vraag tot inzage ook moeilijk wordt gemaakt. Uit de bestreden beslissing kan worden afgeleid dat er maar twee documenten in het hele dossier zitten terwijl dat hoogst onwaarschijnlijk is.

Verzoeker meent dat het dossier zeker de (e-mail) communicaties tussen de WSE en de aanvrager en tussen de WSE en de beklaagde moet bevatten.

Ten derde verwijst verzoeker naar artikel 9 van het openbaarheidsdecreet dat het mogelijk maakt om bepaalde informatie die niet valt onder de artikelen 11 tot 15 van hetzelfde decreet, openbaar te maken als ze van de rest kan worden gescheiden. In de praktijk is volgens verzoeker scheiden altijd mogelijk door het zwart maken van bepaalde passages. Dit artikel wordt volgens verzoeker zowel door de WSE als door de beroepsinstantie genegeerd.

Concluderend stelt hij het volgende wat deze drie onderdelen betreft:

“Het dossier is veel groter dan de beroepsinstantie beweert (de WSE heeft nooit enige info daaromtrent gegeven, wat zowieso een schending van de openbaarheid is). De instantie beweert dat het maar om twee documenten gaat maar dat is zeker niet het geval. Dat is al een grond om de uitspraak van de beroepsinstantie te vernietigen. De beroepsinstantie moet een correcte inhoud geven van het dossier zodat de verzoeker tot inzage kan beoordelen welke documenten ofwel zonder problemen mogen ingekeken worden ofwel welke documenten (deels) verborgen mogen blijven. Het dossier kan gedeeltelijk vrijgegeven worden, dat wordt expliciet voorzien in het decreet openbaarheid van bestuur. Omdat deze mogelijkheid niet werd overwogen, moet de uitspraak van de beroepsinstantie vernietigd worden. De instantie moet minimaal overwegen om, bepaalde zaken die geenszins de strafvordering kunnen hinderen openbaar te maken. Dat heeft ze nagelaten.”

11. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker daar nog aan toe dat het niet opgaat om bepaalde afzonderlijke documenten te beschouwen als een onderdeel van het onderzoeksverslag. Hij blijft er bij dat er meer informatie in het dossier zit en dat dit niet louter op een hypothese berust. Zo verwijst hij naar documenten die de overtredingen bewijzen, waarvoor volgens hem geen goede reden kan worden ingeroepen om ze niet vrij te geven, nu deze vrij ter beschikking staan van elke werknemer op het intranet, naar een waarschuwing die naar [O.S.] werd opgestuurd en naar de briefwisseling tussen de WSE en [O.S.]. Verzoeker merkt ten slotte nog op dat in de bestreden

beslissing wordt geargumenteed dat het onderzoeksverslag deel uitmaakt van het strafdossier, terwijl dit nooit werd bezorgd aan de arbeidsauditeur.

12. In de laatste memorie blijft verzoeker er bij dat het dossier uit veel meer documenten bestaat. Hij betwist dat hij dit moet aantonen en meent trouwens dat dit wel degelijk werd aangetoond. Alleen al “die ene brief van de WSE” aan verzoeker over zijn klacht en alle andere e-mails die verzoeker neerlegt zijn volgens verzoeker allemaal aparte bestuursdocumenten. Alleen de overheid weet wat zij allemaal gestuurd heeft inzake e-mails aan de werkgever, binnen haar eigen inspectie en welke vergaderingen met bijhorende verslagen er zijn. Verzoekers grondwettelijk recht op openbaarheid van bestuur wordt ontzegd door het hele dossier als slechts bestaande uit twee stukken te beschouwen. Verzoeker weet niet welke bestuursdocumenten de WSE bezit “behalve de e-mails die hij zelf stuurde, de brieven die hij kreeg en de *Pro Justitia* die [verzoeker] zonder problemen van de arbeidsauditeur kreeg”. Het is evenmin aan hem om de mogelijkheid van een gedeeltelijke openbaarmaking aan te tonen: hoe zou hij immers kunnen argumenteren over het onderzoeksverslag als hij niet weet wat er in staat. De plicht ligt daarentegen bij de bestuursinstantie te verantwoorden waarom niet geheel of gedeeltelijk openbaar kan worden gemaakt.

Beoordeling

13. In wat aldus als een eerste middel kan worden beschouwd, meent verzoeker dat de bestreden beslissing de artikelen 3, 7 en 9 van het openbaarheidsdecreet schendt, doordat de Beroepsinstantie (1) ten onrechte beweert dat het dossier maar uit twee documenten bestaat en nalaat minstens een correcte inhoud van het dossier mee te delen en (2) weigert het dossier gedeeltelijk openbaar te maken.

14. Artikel 3, 4°, van het openbaarheidsdecreet omschrijft het begrip “bestuursdocument” als “de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een bestuursinstantie beschikt”.

Artikel 7 van het openbaarheidsdecreet luidt:

“Art. 7. De personeelsleden van instanties zijn verplicht om ieder natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering ervan die informatie zoekt waarover instanties beschikken, hierbij behulpzaam te zijn.

De instantie is verplicht aan ieder natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering ervan die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen, er uitleg over te verschaffen of er een afschrift van te overhandigen.”

Artikel 17, § 1, van hetzelfde decreet luidt:

“§ 1. De aanvraag wordt schriftelijk ingediend. Hieronder wordt verstaan een aanvraag die ingediend wordt per brief, per fax, per e-mail, of die persoonlijk wordt overhandigd.

De aanvraag vermeldt duidelijk de aangelegenheid waarover het gaat, indien mogelijk de bestuursdocumenten in kwestie, de vorm waarin de informatie bij voorkeur ter beschikking wordt gesteld, alsook de naam en het correspondentieadres van de aanvrager. Voor milieu-informatie kan ze ook een voorstel van termijn bevatten waarbinnen de aanvrager de informatie wenst te ontvangen.”

15. Uit wat voorafgaat blijkt dat het openbaarheidsdecreet het begrip “dossier” niet kent, maar wel een “aangelegenheid” waarover de aanvraag betrekking heeft. Een “dossier” bevat aldus verschillende “bestuursdocumenten” in de zin van het openbaarheidsdecreet en elk document kan verschillende vormen van informatie bevatten. Anders dan wat verzoeker stelt, houdt het openbaarheidsdecreet niet de verplichting in “een duidelijk overzicht [te geven] van alle documenten die in het dossier zitten”, noch van het inventariseren van een “dossier”.

De vraag welke “gewenste bestuursdocumenten” op grond van artikel 7, tweede lid van het openbaarheidsdecreet moeten worden openbaar gemaakt, betreft de afbakening van de aanvraag. Tenzij “bestuursdocumenten in kwestie” krachtens artikel 17, § 1, tweede lid van het openbaarheidsdecreet duidelijk zijn aangegeven in de aanvraag, komt het aan de betrokken instanties

toe te bepalen of een bepaald bestuursdocument al dan niet behoort tot het “dossier” of deel uitmaakt van de aangelegenheid waarover de aanvraag betrekking heeft. Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht, niet toe om in dit geval, zelf een beoordeling te maken over de afbakening van de aanvraag. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de betrokken instanties zijn uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct hebben beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot hun besluit zijn gekomen.

16. Uit de hiervoor aangehaalde formele motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de Beroepsinstantie verzoekers aanvraag tot openbaarmaking als volgt heeft beoordeeld: “uit het onderzoek door de beroepsinstantie is gebleken dat in het dossier, waarvan verzoeker *in casu* een afschrift heeft gevraagd, een *Pro Justitia* zit, alsook een onderzoeksverslag [en] dat dit onderzoeksverslag gelijkaardige elementen bevat als de *Pro Justitia*, maar de onderzoeksdaeden worden er meer gedetailleerd in beschreven”. Waar verzoeker betoogt dat volgens hem “het dossier zonder twijfel groter [zal] zijn dan [wat] de Beroepsinstantie beweert” en dat het de door hem in het verzoekschrift opgesomde stukken dient te omvatten, geeft hij met dit standpunt weliswaar blijk van een andere feitelijke beoordeling van de zaak dan de verwerende partij, maar verzoeker maakt hiermee niet aannemelijk dat deze in verband met de beoordeling van de draagwijdte en omvang van de aanvraag, tot een conclusie is gekomen die onrechtmatig is.

17. Verzoeker betoogt voorts dat WSE en de Beroepsinstantie in strijd met artikel 7, eerste lid, van het openbaarheidsdecreet, niet behulpzaam zijn geweest bij het zoeken naar informatie. Los van de vaststelling dat de in de voornoemde bepaling vervatte ambtelijke plicht zich enkel richt tot “de personeelsleden van instanties” en niet tot de Beroepsinstantie zodat een eventuele miskennen ervan door de eerstgenoemden omwille van het devolutieve karakter van het administratief beroep, de bestreden beslissing niet kan vitiëren, bouwt verzoeker ter zake geen specifieke argumentatie op, zodat

deze grief ofwel geacht moet worden samen te vallen met wat hiervoor al is besproken, ofwel onontvankelijk te zijn.

18. Verzoeker voert tot slot ook de schending aan van het hiervoor aangehaalde artikel 9 van het openbaarheidsdecreet, waarvan het eerste lid luidt:

“Art. 9. Een bestuursdocument wordt gedeeltelijk openbaar gemaakt als informatie waarop een uitzondering van toepassing is, als bedoeld in artikelen 11, 12, 13,14 of 15, of waarvoor de verplichting geldt inzake het aantonen van het belang, bedoeld in artikel 17, § 2, tweede lid, samen met andere informatie in een bestuursdocument vervat zit, en het mogelijk is om de genoemde informatie te scheiden van de andere informatie.”

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet werd deze bepaling als volgt verduidelijkt (*Parl. St.* VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, 22):

“De bepalingen met betrekking tot de gedeeltelijke openbaarmaking en de scheiding van informatie werden in vergelijking met het decreet van '99 samengebracht in één artikel. Het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking werd bovendien nauwkeuriger geformuleerd. Wanneer de gevraagde informatie voor een deel bestaat uit informatie waarvoor een uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen, dan mag enkel het overige gedeelte van de gevraagde informatie openbaar gemaakt worden. In principe is het ook verplicht om dit overig gedeelte openbaar te maken. In het decreet wordt hierbij verduidelijkt dat deze verplichting tot openbaarmaking slechts geldt voor zover het “mogelijk” is om de informatie te scheiden. Het is immers niet uitgesloten dat een doorgedreven scheiding van informatie leidt tot een zodanige vermindering van de openbaar gemaakte informatie, dat deze volledig onleesbaar en onbegrijpelijk zou worden. Het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking en de scheiding van de informatie is dus niet absoluut en dient in alle redelijkheid toegepast te worden.”

Uit wat voorafgaat volgt dat het in deze bepaling vervatte principe van gedeeltelijke openbaarmaking en scheiding van de informatie niet absoluut is. De stelling van verzoeker dat “in de praktijk [...] scheiden altijd mogelijk [is] door het zwart maken van bepaalde passages”, kan derhalve niet worden bijgevalen. Te dezen volstaat derhalve vast te stellen dat verzoeker geen nadere elementen aanvoert die een gedeeltelijke openbaarmaking van de stukken

uit het dossier zouden kunnen verantwoorden, om dit onderdeel van het middel te verwerpen.

19. Met voor het eerst in navolgende procedurestukken aangevoerde kritieken wordt geen rekening gehouden omwille van het laattijdig aanvoeren ervan.

20. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

21. In een tweede grief die als een middel kan worden beschouwd, verwijst verzoeker in zijn verzoekschrift naar artikel 13 van het openbaarheids-decreet. Vooreerst betoogt hij dat het argument dat het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werden gesteld, een subjectieve inschatting is van de instantie zelf. Niemand kan nagaan of de documenten uitsluitend voor de strafvordering of een sanctie worden gebruikt. Volgens verzoeker zijn er minstens vier argumenten die aantonen dat “*Pro Justitia*’s en andere documenten (zoals verslagen)” nooit uitsluitend ten behoeve van de strafvordering zijn opgesteld. Hij voert aan dat het dossier minimaal zal worden gerapporteerd in het jaarverslag van WSE, dat het zal worden gebruikt voor beleidsevaluatie, alsook voor kwaliteitsbewaking en dat bij sepot door de arbeidsauditeur, het dossier naar een administratieve instantie gaat die ook een boete kan opleggen. Bovendien bestaat er volgens verzoeker geen enkel gevaar dat de rechten van verdediging worden geschonden, aangezien hij de punten in de klacht aan WSE, zelf heeft “vastgesteld, van bewijzen voorzien, en aan de WSE gemeld”.

In een punt “B4. Memorie van Toelichting Openbaarheid bestuur” meent verzoeker voorts nog dat deze uitzonderingsgrond niet kan worden toegepast “omdat het om overtredingen van een decreet gaat”.

Concluderend stelt hij het volgende wat deze grieven betreft:

- “- De toepassing van artikel 13 die de beroepsinstantie vraagt is absurd, want er is voldoende aangetoond dat de documenten niet uitsluitend voor de strafvordering werden opgesteld, want ze worden gebruikt voor diverse andere doeleinden die in de kerntaken van de WSE worden gedefinieerd. De beroepsinstantie moest aantonen dat deze uitsluitend voor de strafvordering werden opgemaakt maar toont dat niet aan. In tegendeel, op de website van de WSE staat duidelijk beschreven dat de verslagen en officiële vaststellingen voor meerdere doeleinden binnen en buiten de WSE worden gebruikt. Dat wil zeggen dat de beroepsinstantie een uitzondering inroept die ze niet kan staven en waarvan de website van de WSE aantoont dat de uitzondering niet van toepassing is. Hierdoor moet de hele uitspraak van de beroepsinstantie vernietigd worden.
- De aanvrager al kennis heeft van de strafbare feiten die hijzelf op eigen initiatief meldde aan de WSE en van de bewijzen voorzag. Er is geen enkele geldige juridische reden om de aanvrager te onthouden of te laten inkijken wat hij al weet. De rechten van de verdediging kunnen niet geschonden worden voor de feiten die klager al bekend zijn. De grond waarop de beroepsinstantie de inzage weigert, is onterecht en daarom moet de uitspraak vernietigd worden.
 - Het is maar de vraag of inzage van de overtredingen van een decreet geweigerd mogen worden omdat het strikt gezien om een decreet gaat.
 - Sowieso had de beroepsinstantie moeten oordelen dat -indien de arbeidsauditeur geen vervolging instelt en de *Pro Justitia* seponeert, er geen reden meer is om de openbaarheid te weigeren waardoor het dossier na bericht van de auditeur alsnog moet openbaar gemaakt worden. Dat wil zeggen dat artikel 13 beperkt wordt in de tijd en niet oneindig kan gelden.”

Beoordeling

22. Met de verwerende partij wordt vastgesteld dat de bestreden beslissing alleen ten aanzien van de *Pro Justitia* van 9 maart 2012 toepassing wordt gemaakt van de uitzonderingsgrond bepaald in artikel 13, 4°, van het openbaarheidsdecreet. Het middel mist dan ook juridische grondslag wat de weigering tot inzage van het onderzoeksverslag betreft.

Het middel wordt derhalve enkel onderzocht wat de voormelde *Pro Justitia* betreft en dit overigens los van de vraag of verzoeker hoe dan ook nog getuigt van het vereiste belang bij dit middel, nu hij in zijn “reactie op

memorie van antwoord tegenpartij” erkent van het arbeidsauditoraat een kopie van dit proces-verbaal te hebben ontvangen en dit ook er bij voegt.

23. Artikel 13, 4°, van het openbaarheidsdecreet luidt:

“De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie :

4° als het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werden opgesteld.”

De memorie van toelichting bij deze bepaling luidt (*Parl. St.* VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, 24-26):

“Bij de uitzonderingsgronden voor de bestuursdocumenten, andere dan deze welke milieu-informatie bevatten, wordt een onderscheid gemaakt tussen absolute uitzonderingen en relatieve uitzonderingen.

De absolute uitzonderingen zijn vermeld in dit artikel 13, de relatieve bevinden zich in artikel 14. Onder absolute uitzonderingen wordt verstaan dat de overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer bepaalde informatie onder de uitzonderingsgrond valt. Er moet dus geen belangenafweging plaats vinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, en de weigering tot openbaarmaking moet niet door deze belangenafweging gemotiveerd worden.

[...]

4° strafvordering en vordering van administratieve sanctie

Deze uitzondering is een bijkomende uitzonderingsgrond die naast de federale uitzonderingsgrond moet toegepast worden, en is ook een absolute uitzonderingsgrond in tegenstelling tot de federale uitzonderingsgrond.

Deze uitzonderingsgrond beoogt te beletten dat het goede verloop van het strafrechtelijk onderzoek terwijl het geschil hangende is, wordt verstoord of dat de rechten van de verdediging worden geschonden.

De uitzonderingsgrond in het decreet verhindert dat een document dat speciaal is opgesteld met het oog op de strafvordering, openbaar gemaakt wordt. Deze documenten kunnen op grond van het decreet niet openbaar gemaakt worden. Veelal zullen deze documenten moeten beschouwd worden als jurisdictionele documenten en daarom ook onderworpen zijn aan artikel 1380 Ger.W. en waaraan uitvoering gegeven werd door artikel 125 van het KB van 28 december 1950 houdende het tarief in strafzaken, dat bepaalt dat geen uitgifte of afschrift der akten van onderzoek of rechtspleging in criminele, correctionele, politie- en tuchtzaken mag

worden afgeleverd zonder uitdrukkelijke machtiging van de procureur-generaal bij het hof van beroep.
[...].”

De uitzondering met betrekking tot milieu-informatie is voor de huidige zaak niet relevant.

24. De Beroepsinstantie is bevoegd op het vlak van de kwalificatie van een bestuursdocument als document dat uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie wordt opgesteld. Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht, niet toe om in dit geval, zelf een beoordeling te maken van deze kwalificatie. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan op rechtmatige wijze tot haar besluit is gekomen.

Uit de hiervoor aangehaalde formele motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de Beroepsinstantie op grond van een omstandige redenering tot de beslissing is gekomen dat de *Pro Justitia* “ontegensprekelijk een document is dat uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering, van een administratieve sanctie wordt opgesteld”. De blote bewering van verzoeker dat dit “een subjectieve inschatting van de instantie zelf [is en dat] niemand kan nagaan of het uitsluitend voor de strafvordering of een sanctie wordt gebruikt”, maakt niet aannemelijk dat dit document - waarvan niet wordt betwist dat het is opgesteld door de Inspectie WSE, nadat uit het opvolgingsonderzoek is gebleken dat de betrokken onderneming strafbare inbreuken had gepleegd op de voorschriften van het decreet van 19 juli 1973 ‘tot regeling van het taalgebruik voor de sociale betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, alsmede van de voor de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de onderneming’ - ten onrechte door de Beroepsinstantie als zodanig is gekwalificeerd. Dat doet verzoeker evenmin door de enkele bewering dat dit bestuursdocument naderhand ook kan of werd gebruikt voor andere doeleinden dan ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve

sanctie en welke de verzoeker opsomt. Dit gebruik naderhand weerlegt immers op zich niet dat het betrokken bestuursdocument uitsluitend - dit is speciaal (*Parl. St.* VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, 26) - ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werd opgesteld.

Voorts blijkt uit de hiervoor aangehaalde wetsgeschiedenis dat de in artikel 13, 4° bepaalde uitzonderingsgrond absoluut is. Dit houdt in dat er een verplichting is de openbaarheid te weigeren als bepaalde informatie onder deze uitzonderingsgrond valt. Er vindt dus geen belangenafweging plaats en door de absolute aard van de uitzonderingsgrond, is bijgevolg niet relevant het aangevoerde argument dat verzoekers rechten van verdediging niet zouden worden geschonden door de aanvraag tot openbaarmaking in te willigen.

Anders dan wat verzoeker betoogt, kent de toepassing van deze uitzonderingsgrond geen beperking in de tijd. Het volstaat derhalve dat op het ogenblik waarop er toepassing van wordt gemaakt, vaststaat dat het betrokken bestuursdocument uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werd opgesteld.

Omdat het voor de toepassing van deze uitzonderingsgrond volstaat dat het bestuursdocument ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werd opgesteld, is tot slot de enkele omstandigheid dat – zoals te dezen - het betrokken bestuursdocument strafbare feiten vaststelt die strafbaar zijn op grond van een decretale bepaling, evenmin een relevant criterium en belet zulks niet dat h op rechtmatige wijze op deze uitzonderingsgrond een beroep mocht worden gedaan.

25. Het middel kan niet tot nietigverklaring leiden.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

26. In een derde grief die als een middel kan worden beschouwd, verwijst verzoeker in zijn verzoekschrift naar artikel 16 van het openbaarheidsdecreet. Vooreerst betoogt hij dat door het dossier gesloten te houden, hij het recht wordt ontzegd de informatie in te kijken die over hem wordt bijgehouden door de WSE en om die desnoods te verbeteren. Toegelicht wordt onder het kopje “B3. Privacy wetgeving” dat zowel het voormelde artikel 16 als “de privacywetgeving” expliciet toelaten dat gegevens die betrekking hebben op de persoon zelf mogen worden ingekeken en desnoods verbeterd. De weigering tot inzage hindert dit recht.

In de laatste memorie benadrukt verzoeker nog dat het aangehaalde artikel 16 een recht is dat “automatisch geldt als de verzoeker zijn recht op toegang correct uitoefent” en dat verzoeker slechts kan aantonen welke informatie over hem wordt bijgehouden en welke informatie onjuist is als hij weet over welke documenten de instantie beschikt.

Beoordeling

27. Artikel 16 van het openbaarheidsdecreet luidt:

“Art. 16. Als iemand vaststelt dat een bestuursdocument onjuiste of onvolledige informatie over hem bevat, kan de betrokkene de bevoegde instantie verplichten de informatie te verbeteren of aan te vullen, op voorwaarde dat hij de nodige bewijsstukken kan voorleggen. Hij richt daartoe een aanvraag tot verbetering of aanvulling tot de bevoegde instantie. De verbetering of aanvulling is kosteloos.

Als door of krachtens een wet of decreet een specifieke procedure is voorgeschreven, kan de verbetering of aanvulling enkel op grond van die procedure plaatsvinden.”

Deze bepaling betreft het recht van eenieder om de foute of onvolledige informatie over hem die in bestuursdocumenten werden ontdekt, door de overheid te laten verbeteren of aanvullen. De verzoeker dient daartoe alle bewijsstukken die normalerwijze noodzakelijk zijn voor het opstellen van de documenten voor te leggen en dient zich te richten tot de bevoegde administratieve overheid (*Parl. St.* VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, 34).

28. Het voorwerp van de initiële aanvraag noch van de bestreden beslissing is een verzoek tot een verbetering of aanvulling in de zin van het aangehaalde artikel 16, maar wel een verzoek tot openbaarmaking van een “dossier”.

Het verzoek tot verbetering of aanvulling is te onderscheiden van het verzoek tot openbaarmaking van bepaalde bestuursdocumenten. Beide hebben een onderscheiden voorwerp met eigen criteria en rechtsgevolgen. De loutere weigering tot openbaarmaking van bepaalde bestuursdocumenten zoals te dezen, houdt op zich niet in dat aldus het in artikel 16 vermelde recht is miskend.

29. Het middel kan niet tot nietigverklaring leiden.

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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 24 juni 2014,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Debersaques,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest