

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.066 van 14 juli 2014
in de zaak A. 207.113/XIV-35.297**

In zake : Wim RAEYMAEKERS
 wonend te 1745 Opwijk
 Schoolstraat 76
 alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen :

de RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVOORZIENING (RVA)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Véronique Pertry en Heleen Vandermeersch
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 november 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) van 27 september 2012 waarbij het verzoek van Wim Raeymaekers om mededeling en afschrift te krijgen van een bestuursdocument definitief wordt afgewezen.

Verzoeker vraagt verder “de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening op te leggen, met behulp van een dwangsom van 2000 euro per dag vertraging, om de gevraagde documenten in afschrift mee te delen, en hier op vraag van de verzoekende partij, zo gewenst, toelichting bij te geven”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 mei 2014 om 10.30 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die verschijnt in persoon, en advocaat Kristof Caluwaert, die loco advocaten Véronique Pertry en Heleen Vandermeersch verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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. Met een e-mail van 10 augustus 2012 vraagt verzoeker met toepassing van artikel 4 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid

van bestuur (Openbaarheidswet) aan de verwerende partij “de mededeling in afschrift (...) van de budgettaire ramingen die door de RVA werden opgemaakt in het kader van het dossier tot verlening van het ouderschapsverlof tot vier maanden”.

De verwerende partij antwoordt op 14 augustus 2012 dat zij niet kan ingaan op verzoekers vraag “gezien artikel 6, § 2, van de wet 11.4.1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en het feit dat het gevraagde document onder de voormelde uitzondering valt (geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is)”.

3.2. Op 16 augustus 2012 richt verzoeker een verzoek tot heroverweging aan de RVA en hij dient tegelijk een verzoek tot advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten.

De Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten brengt op 10 september 2012 een advies uit.

Met een e-mail van 27 september 2012 bevestigt de verwerende partij haar weigering van mededeling aan verzoeker. Dit is de bestreden beslissing, die als volgt is gemotiveerd:

“Ik kom op uw aanvraag van 10.08.2012 terug en op het advies van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (dd 10.09.2012, ontvangen op 12.09.2012).

Via deze mail wil ik mijn weigering van mededeling bevestigen en dit op basis van het artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11.4.1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en het feit dat het gevraagde document onder de voormelde uitzondering valt (geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is).

Inderdaad de mededeling, inzage of uitleg van dit document zou een afbreuk doen op het geheim van de beraadslaging van het beheerscomité van RVA. Het gaat hier niet om een document dat aan het beheerscomité ter informatie werd voorgelegd, maar over een intern beraadslagingsdocument dat aan het beheerscomité werd voorgelegd om een advies inzake dit stelsel te geven.

Ter herhaling, de memorie van toelichting van deze wet vermeldt uitdrukkelijk

als voorbeeld van een document bedoeld in het artikel 6, § 2, 3°, de beraadslaging van het beheerscomité van een Publieke Instelling van Sociale Zekerheid.”

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

4. Verzoeker vraagt “de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening op te leggen, met behulp van een dwangsom van 2000 euro per dag vertraging, om de gevraagde documenten in afschrift mee te delen, en hier op vraag van de verzoekende partij, zo gewenst, toelichting bij te geven”.

Zoals de verwerende partij terecht laat gelden, is de Raad van State niet bevoegd om het bestuur te bevelen bepaalde beslissingen te nemen.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

5. Verzoeker werpt in een eerste middel de schending op van de Openbaarheidswet, “al dan niet, juncto de beginselen van behoorlijk bestuur”.

Met verwijzing naar artikel 32 van de Grondwet en naar de Openbaarheidswet voert verzoeker aan dat de verwerende partij zich ten onrechte beroept op de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 3°, van deze laatste wet. Hij acht de motivering van de bestreden beslissing niet dienstig voor deze uitzonderingsgrond om de volgende redenen:

Ten eerste moeten de uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur volgens verzoeker steeds restrictief worden geïnterpreteerd, zoals ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten in haar advies van 10 september 2012 aangaf.

Ten tweede is verzoeker van oordeel dat iedere belangenafweging in de bestreden beslissing ontbreekt. De automatische afwijzing van de aanvraag gaat uitdrukkelijk in tegen de tekst van de wet en de wil van de wetgever.

Ten derde laat verzoeker gelden dat het “geheim van de beraadslagingen” slechts dient om het individuele stemgedrag van de leden die aan de beraadslaging deelnemen, te beschermen. De gevraagde documenten bevatten echter geen individuele standpunten en zelfs als dat het geval zou zijn, dienen deze documenten nog steeds gedeeltelijk te worden bekendgemaakt.

Ten vierde houdt verzoeker voor dat een vraag om openbaarheid eventueel kan worden afgewezen vooraleer een beslissing wordt genomen, doch dat de openbaarheid ten volle dient te spelen eenmaal de beslissing is genomen en het debat gesloten is.

Ten vijfde merkt verzoeker op dat het onderscheid tussen “een document dat aan het beheerscomité ter informatie werd voorgelegd” en een “intern beraadslagingsdocument” irrelevant is en niet in de wet wordt gemaakt.

Verzoeker voert verder aan dat het feit dat de beraadslaging van het beheerscomité van een publieke instelling van sociale zekerheid in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de openbaarheid van bestuur wordt vermeld als voorbeeld van een document bedoeld in artikel 6, § 2, 3°, van de Openbaarheidswet, niet betekent dat deze uitzondering hoe dan ook van toepassing is. Om zich op de uitzondering te kunnen beroepen, moet immers aan de toepassingsvoorwaarden zijn voldaan op het ogenblik van de aanvraag. Te dezen is volgens verzoeker echter niet voldaan aan de voorwaarden om zich op deze uitzondering te kunnen beroepen.

6. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord niet dat uitzonderingsgronden op het openbaarheidsprincipe restrictief moeten worden

geïnterpreteerd en in concreto aan de voorliggende situatie worden getoetst. Te dezen kon de verwerende partij redelijkerwijze oordelen dat de openbaarheid van de door haarzelf opgestelde budgettaire ramingen die ter bespreking bij het beheerscomité voorlagen, moest worden geweigerd op grond van artikel 6, § 2, 3°, van de Openbaarheidswet. De mededeling van de budgettaire ramingen zou immers schade toebrengen aan de vertrouwelijke besluitvorming en aldus afbreuk doen aan het geheim van de beraadslagingen van het beheerscomité van de RVA.

Volgens de verwerende partij is verzoeker ten onrechte van oordeel dat de bestreden beslissing onwettig is omdat elke belangenafweging tussen het geheim van de beraadslaging en het belang van de openbaarheid ontbreekt. De uitzondering ter bescherming van het geheim van beraadslagingen zoals bepaald in artikel 6, § 2, 3°, van de Openbaarheidswet vereist immers geen concrete belangenafweging vermits het niet om een relatieve maar om een absolute verplichte uitzonderingsgrond gaat, waarbij geen voorafgaande belangenafweging door de overheid is vereist.

De verwerende partij vervolgt dat de openbaarmaking van de budgettaire ramingen ongetwijfeld effectief afbreuk zou doen aan het geheim van de beraadslaging van het beheerscomité van de RVA. De door verzoeker gevraagde budgettaire ramingen bestaan uit vertrouwelijke beleidsinformatie en een begrotingsoefening waarbij de financiële belangen van de staat en de wijze waarop die belangen door de voorgenomen maatregel worden beïnvloed, in kaart worden gebracht, worden afgewogen en worden bediscussieerd om tot een weloverwogen standpunt te komen. Verzoekers argument dat deze informatie niet onder het geheim van de beraadslagingen valt omdat deze documenten geen individuele standpunten bevatten, holt de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 3°, van de Openbaarheidswet volledig uit.

Steeds volgens de verwerende partij, houdt verzoeker ten onrechte voor dat de verwerende partij zich niet meer op de hoger genoemde uitzonderingsgrond kan beroepen omdat de beslissing definitief is geworden. De

parlementaire voorbereiding van die bepaling moet worden gelezen vanuit de specifieke doelstelling van de wetgever om de besluitvorming bij beleidsbeslissingen te beschermen. De verwerende partij erkent dat de nood aan bescherming van het geheim van de beraadslaging niet kan worden ingeroepen om beslissingen die het gevolg van een beraadslaging zijn aan de openbaarheid te onttrekken. De door verzoeker gevraagde bestuursdocumenten hebben echter geen betrekking op het resultaat van de beraadslaging. Het betreft integendeel vertrouwelijke documenten en cijfergegevens die de beraadslaging onderbouwen, waarbij de verwerende partij nog opmerkt dat zij het wetgevend dossier van het koninklijk besluit van 31 mei 2012, met daarbij onder meer het advies van het beheerscomité van de RVA van 19 april 2013, reeds aan verzoeker heeft overgemaakt. De verwerende partij is het derhalve niet eens met het standpunt in het advies van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten van 10 september 2012. Zij sluit zich wel aan bij de motivering van een beslissing van de Vlaamse beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur met het nummer OVB/2010/80, waarin wordt geoordeeld dat een ministeriële nota die bij de beraadslaging van een ministerieel comité werd voorgelegd en op basis waarvan bepaalde afspraken werden gemaakt, niet openbaar moest worden gemaakt omdat de mededeling van de interne nota afbreuk zou doen aan het geheim van de beraadslagingen binnen dat beleidsorgaan. De verwerende partij besluit dat eenzelfde redenering de toepassing van artikel 6, § 2, 3°, van de Openbaarheidswet wettigt op de door de RVA opgestelde budgettaire ramingen, die als intern document bij haar beheerscomité voorlagen.

7. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker toe dat de verwerende partij ten onrechte meent dat er “binnen de beraadslaging blijvende documenten” bestaan die blijkbaar niet als bestuursdocumenten kunnen worden gekwalificeerd en die daarom niet openbaar moeten worden gemaakt. Verzoeker sluit zich aan bij het advies van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten waarin wordt gesteld dat het niet de bedoeling was dat de uitkomst van een beraadslaging en de documenten die daartoe hebben geleid of ter ondersteuning hebben gediend, geheim zouden blijven. Hij acht de

verwijzing naar het standpunt van de Vlaamse beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur niet ter zake, temeer daar die zaak een kwestie betreft waarover de politieke discussie nog niet is afgesloten.

Dat in verband met artikel 6, § 2, 3°, van de Openbaarheidswet geen belangenafweging zou zijn vereist, belet volgens verzoeker niet dat een beroep op die uitzonderingsgrond concreet moet worden gemotiveerd. Te dezen beperkt de verwerende partij zich tot een loutere bevestiging van de uitzonderingsgrond, zonder enige concrete motivering. De verwerende partij maakt niet aannemelijk dat zij schade zou lijden door de openbaarmaking van het gevraagde document.

Verzoeker betwist verder dat het een vertrouwelijke discussie betrof. Hij ziet bovendien niet in hoe de mededeling van documenten die voor de start van de beraadslaging werden opgemaakt, afbreuk zou doen aan het geheim van die beraadslaging. Het geheim van de beraadslaging strekt er slechts toe individuele opinies van de deelnemers aan de beraadslaging te beschermen en de andere elementen vallen daar niet onder. Verzoeker besluit dat niet aan de toepassingsvoorwaarden is voldaan om de aangehaalde uitzonderingsgrond te kunnen invoeren.

8. In haar laatste memorie laat de verwerende partij in antwoord op het auditorsverslag en ter verduidelijking van de memorie van antwoord, waarin zij verder volhardt, gelden dat “de door verzoeker openbaar gevraagde ‘budgettaire ramingen (...)’ weliswaar werden opgesteld door de RVA, doch niet aan het beheerscomité van de RVA werden voorgelegd met het oog op zijn adviesverstrekking”.

De verwerende partij betwist niet dat de zogenaamde “absolute” uitzonderingsgronden restrictief moeten worden geïnterpreteerd, maar zij niet zo strikt moeten worden opgevat dat de bestreden beslissing te vaag zou zijn opgesteld.

Het geheime karakter van de beraadslaging van het bestuurscomité werd niet opgeheven door de loutere mededeling in afschrift van de notulen aan verzoeker. Het uittreksel uit die notulen geeft slechts het eindresultaat van de beslissing van het beheerscomité weer met een zeer bondige samenvatting van de daaraan voorafgaande discussie. Hieruit volgt volgens de verwerende partij niet dat de aangehaalde uitzonderingsgrond niet meer van toepassing zou zijn.

9. Verzoeker voegt in zijn laatste memorie niets wezenlijks toe.

Beoordeling

10.1. Zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arresten nrs. 17/97 van 25 maart 1997 en 150/2004 van 15 september 2004 heeft bevestigd, is het in artikel 32 van de Grondwet vastgelegde recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten een grondrecht. Uitzonderingen daarop zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden die de wet, het decreet of de ordonnantie heeft vastgesteld en moeten beperkend worden geïnterpreteerd.

Artikel 4 van de Openbaarheidswet bepaalt dat het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een federale administratieve overheid en op het ontvangen van een afschrift van het document erin bestaat dat eenieder, volgens de voorwaarden bepaald in deze wet, elk bestuursdocument ter plaatse kan inzien, uitleg kan krijgen en mededeling in afschrift ervan kan ontvangen. In artikel 6 van die wet zijn de uitzonderingsgronden bepaald in welk geval de openbaarheid kan of moet worden geweigerd. Die uitzonderingen op de algemene regel moeten beperkend worden uitgelegd en een weigering moet concreet worden verantwoord.

10.2. Om de openbaarmaking van de door verzoeker gevraagde bestuursdocumenten te weigeren, is de bestreden beslissing gesteund op artikel 6, § 2, 3°, van de Openbaarheidswet, dat als volgt luidt:

“§ 2. Een federale of een niet federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het document afbreuk doet:

(...)

3° aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is.

(...)”.

Het gaat om een absolute uitzonderingsgrond, hetgeen betekent dat de administratieve overheid de aanvraag tot mededeling of inzage zonder belangenafweging moet afwijzen indien de openbaarmaking afbreuk zou doen “aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is”. Dit belet echter niet dat de administratieve overheid concreet moet nagaan of de openbaarmaking van een bepaald document afbreuk doet aan het geheim van de beraadslaging. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet dat tot de Openbaarheidswet heeft geleid, wordt er met betrekking tot deze uitzonderingsgrond op gewezen “dat steeds moet beoordeeld worden of en in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft”, dat het evengoed “mogelijk (is) dat een bepaald document op een gegeven moment niet openbaar gemaakt kan worden omdat daardoor het geheim karakter van een beraadslaging zou worden geschonden, terwijl dat niet meer het geval is op een later tijdstip en dus het bezwaar tegen de openbaarmaking vervalt” en dat “dus een beoordeling in concreto (moet) gebeuren”. (Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, 16 en 17) Hieruit blijkt dat het niet volstaat die uitzonderingsgrond op abstracte wijze in te roepen om de openbaarmaking te weigeren doch dat concreet moet worden nagegaan of de openbaarmaking op het ogenblik dat ze wordt gevraagd daadwerkelijk afbreuk aan het geheim van de beraadslaging doet.

Te dezen heeft de verwerende partij niet concreet nagegaan of de voorwaarden vervuld waren om de openbaarmaking van het door verzoeker

gevraagde bestuursdocument te weigeren op grond van artikel 6, § 2, 3°, van de Openbaarheidswet.

In de bestreden beslissing wordt op zeer algemene wijze “het geheim van de beraadslaging van het beheerscomité van RVA” aangehaald. Die vertrouwelijkheid wordt echter door de feiten tegengesproken wat betreft de beraadslaging van het beheerscomité over het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de verlenging van het ouderschapsverlof. Zoals vermeld in de memorie van antwoord, heeft de minister van Werk het desbetreffende uittreksel uit de notulen van de vergadering van het beheerscomité van 19 april 2012 reeds op 4 juli 2012 aan verzoeker meegedeeld. Daaruit blijkt dat die beraadslaging, minstens op het ogenblik van verzoekers aanvraag tot mededeling in afschrift, geen geheim karakter had. In die omstandigheden valt dan ook niet in te zien hoe de vaststelling dat verzoeker de mededeling vraagt van “een intern bestuursdocument dat aan het beheerscomité werd voorgelegd om een advies inzake dit stelsel te geven” aan het geheim van de beraadslaging in het beheerscomité afbreuk kan doen.

Waar de verwerende partij in haar laatste memorie stelt dat de door verzoeker opgevraagde budgettaire ramingen “weliswaar werden opgesteld door de RVA, doch niet aan het beheerscomité van de RVA werden voorgelegd met het oog op zijn adviesverstrekking”, geeft zij zelf aan dat de enige weigeringsgrond in de bestreden beslissing, met name dat de mededeling aan verzoeker afbreuk zou doen aan het geheim van de beraadslaging van het beheerscomité omdat het gaat over “een intern beraadslagingsdocument dat aan het beheerscomité werd voorgelegd om een advies inzake dit stelsel te geven”, niet steekhoudend is.

Het eerste middel is gegrond wat de aangevoerde schending van artikel 6, § 2, 3°, van de Openbaarheidswet betreft en die vaststelling volstaat voor de vernietiging van de bestreden beslissing.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) van 27 september 2012 waarbij het verzoek van Wim Raeymaekers om mededeling en afschrift te krijgen van een bestuursdocument definitief wordt afgewezen.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. 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 veertien juli tweeduizend veertien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Nick Hollevoet,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Nick Hollevoet

Carlo Adams