

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.340 van 12 september 2014
in de zaak A. 206.498/X-15.226.**

In zake : 1. Joseph STERN
 2. de NV UNIVERSAL ASSOCIATION
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Flamey
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 september 2012, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur van 31 juli 2012 houdende afwijzing van het beroep van de heer Joseph Stern en de n.v. Universal Association tegen de beslissing van het Agentschap Inspectie RWO van 8 juni 2012 houdende weigering tot het verstrekken van kopie van bepaalde documenten”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 227.203 van 29 april 2014 heropent de Raad van State het debat, wordt aan de partijen een termijn verleend om een aanvullende laatste memorie in te dienen en wordt beslist dat de zaak opnieuw wordt opgeroepen op de zitting van 13 juni 2014.

De partijen hebben een aanvullende laatste memorie ingediend.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Kloeck, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Leendert Lachaert, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest andersluidend 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. Voor de uiteenzetting van de feiten kan verwezen worden naar het arrest nr. 227.203 van 29 april 2014.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Belang

Standpunt van de partijen

4. Met het arrest nr. 227.203 van 29 april 2014 heeft de Raad van State partijen uitgenodigd hun zienswijze te geven over de vraag of het door de verzoekende partijen ingeroepen belang voldoet aan het vereiste van belang in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, nu de verzoekende partijen dit belang verbinden aan het “concreet inzicht” dat zij willen krijgen “van de zogenaamde gebreken van het pand”, terwijl deze gebreken uitgebreid worden toegelicht in de meegedeelde herstellvordering.

5. In hun aanvullende memorie werpen de verzoekende partijen vooreerst op dat het grondrecht uit artikel 32 van de Grondwet aan eenieder toekomt, zonder dat daarbij een belang moet worden aangetoond. Dit wordt ook uitdrukkelijk bepaald in artikel 17, § 2, van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: het openbaarheidsdecreet). “Ten overvloede” wijzen de verzoekende partijen erop dat zij wel degelijk beschikken over een belang in de zin van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aangezien de “summiere omschrijving van de zogezegde gebreken aan het pand in de herstellvordering in geen geval voldoe[t] aan de vereisten van een technisch verslag”. Zo wordt “[i]n geen geval [...] een oplijsting gegeven van de ernst van de zogenaamde gebreken” en wordt evenmin concreet aangegeven “waar de zogenaamde gebreken zich zouden bevinden”, zodat de verzoekende partijen zich geen concreet beeld kunnen vormen van de vastgestelde gebreken.

6. De verwerende partij stelt in haar aanvullende memorie dat de verzoekende partijen geen nieuwe elementen aanbrengen teneinde hun belang nader toe te lichten. De omschrijving van de gebreken in de herstellvordering is geenszins algemeen of summier en laat wel degelijk toe een concreet inzicht te verwerven in de vastgestelde gebreken. De verwerende partij ziet niet in hoe het technisch verslag, “welke niet meer is dan een aankruislijst”, de gebreken concreter zou kunnen maken dan als verwoord in de herstellvordering. Het belang dat de verzoekende partijen aanhalen, met name het verwerven van een concreet inzicht in de vastgestelde gebreken, bestaat volgens de verwerende partij dan ook niet. Verder doet de verwerende partij gelden dat, zelfs indien de verzoekende partijen geen belang bij hun beroep dienden aan te tonen, zij hun belang in het verzoekschrift hebben gekaderd in “het verwerven van een concreet inzicht in de vastgestelde gebreken” en aldus hun belang zelf hebben beperkt. De verzoekende partijen zijn hierdoor gebonden. Wanneer dan blijkt dat dit belang niet bestaat, dan is het beroep af te wijzen als niet ontvankelijk. De verwerende partij meent dat men geen belang heeft bij de openbaarheid van hetgeen men al weet. De herstellvordering is volgens haar immers “zij het veel gedetailleerder, een afspiegeling van de verschillende delen van het technisch verslag”. Een

vernietiging van de bestreden beslissing kan de verzoekende partijen dan ook geen voordeel meer opleveren, noch enig nuttig effect sorteren.

Beoordeling

7. Artikel 32 van de Grondwet kent aan eenieder het recht toe om 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 Grondwet. Dit recht komt toe aan eenieder, behoudens de wettelijk voorziene uitzonderingen, zonder dat een particulier belang moet worden aangetoond, tenzij voor bestuursdocumenten van persoonlijke aard. Artikel 17, § 2, van het *in casu* toepasselijke openbaarheidsdecreet bepaalt uitdrukkelijk dat, behoudens voor de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard, de aanvrager geen belang moet aantonen. De verzoekende partijen vroegen inzage in bepaalde gegevens. Nu deze inzage werd geweigerd, doen de verzoekende partijen blijken van een voldoende belang. Het voordeel dat de verzoekende partijen met de vernietiging van de bestreden beslissing nastreven bestaat uit de inzage die hen desgevallend kan worden verleend.

De omstandigheid dat de verzoekende partijen in het verzoekschrift wel een belang bij de inzage hebben toegelicht en dit aangevoerde belang niet meer zou bestaan omdat de meegedeelde herstellvordering hen een concreet inzicht zou geven van de zogenaamde gebreken van het pand, impliceert niet dat de verzoekende partijen hun belang bij de vordering zouden verliezen. De verzoekende partijen kunnen immers enkel volledige genoegdoening verkrijgen, en derhalve het belang bij hun vordering verliezen, indien de gevraagde inzage van de bestuursdocumenten zelf wordt verleend, wat tot op heden niet is gebeurd.

8. De exceptie wordt verworpen.

Ontstentenis van ontvankelijke middelen

Standpunt van de partijen

9. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat de vordering dient te worden afgewezen omdat de verzoekende partijen slechts één van de motieven van de bestreden beslissing aanvechten. De middelen die de verzoekende partijen in het verzoekschrift ontwikkelen hebben immers uitsluitend betrekking op de motieven met betrekking tot artikel 13, 4°, van het openbaarheidsdecreet, terwijl de bestreden beslissing eveneens steunt op artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de openbaarheidswet). Zelfs indien de kritiek op basis van artikel 13, 4°, van het openbaarheidsdecreet gegrond zou zijn, dan nog blijft de bestreden beslissing volgens de verwerende partij afdoende en wettig gemotiveerd op basis van de federale openbaarheidswet.

10. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat de bestreden beslissing slechts “ten overvloede” en “bij wijze van voorbeeld” naar de federale regelgeving verwijst, en dus geenszins op deze bepaling is gesteund. Bovendien menen de verzoekende partijen dat artikel 6, § 1, 5°, van de openbaarheidswet dezelfde uitzonderingsgrond betreft als artikel 13, 4°, van het openbaarheidsdecreet, “met name dat de aanvraag tot openbaarmaking van een bestuursdocument moet worden afgewezen, wanneer het een document betreft dat wordt gehanteerd in het kader van een strafonderzoek”. Ze voeren aan dat in het eerste middel afdoende wordt aangetoond dat “dergelijke uitzonderingsbepaling” niet van toepassing kan zijn op de opgevraagde documenten. “Ondergeschikt” doen de verzoekende partijen gelden dat een overtollig motief de vernietiging van een handeling niet kan verhinderen en dat het overtollig motief *in casu* geen betrekking heeft op de determinerende motieven waarop de beslissing zich voornamelijk steunt. “Nog meer ondergeschikt” voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden beslissing zich onmogelijk zou kunnen steunen op artikel 6, § 1, 5°, van de openbaarheidswet, nu deze bepaling slechts van toepassing is op de federale

administratieve overheden en geen toepassing kan vinden op bestuursdocumenten die onder toepassing van het openbaarheidsdecreet werden opgevraagd. Het openbaarheidsdecreet voorziet in tegenstelling tot artikel 7 van de openbaarheidswet niet dat uitzonderingen opgenomen in andere wetgeving inzake openbaarheid onverminderd van toepassing blijven.

11. In de laatste memorie volhardt de verwerende partij in de opgeworpen exceptie. Ze herhaalt dat het motief op basis van artikel 6, § 1, 5°, van de openbaarheidswet wel degelijk een volwaardig motief is dat in staat is om de bestreden beslissing alleen te dragen. Ze voert aan dat de weigering gesteund is op twee evenwaardige motieven en voegt eraan toe dat “[h]et [...] niet [is] omdat één motief uitgebreider wordt besproken, noch omdat een ander motief als ‘ten overvloede’ wordt geduid dat aan deze evenwaardigheid afbreuk zou worden gedaan”. Het woordgebruik “ten overvloede” impliceert volgens de verwerende partij uitsluitend dat er minstens één ander motief bestaat.

Ook in de aanvullende memorie volhardt de verwerende partij in de voormelde exceptie.

Beoordeling

12. Naast het motief gesteund op artikel 13, 4°, van het openbaarheidsdecreet, bevat het bestreden besluit nog het volgende motief:

“Overwegende ten overvloede dat artikel 6, § 1, 5° van de federale openbaarheidswet bepaalt dat iedere aanvraag tot openbaarmaking van een bestuursdocument moet worden afgewezen, wanneer wordt vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het belang van de opsporing of vervolging van strafbare feiten; dat het belang van de openbaarheid in casu niet opweegt [tegen] het belang van de vervolging van strafbare feiten, waarvan de vaststellingen zijn opgenomen in het proces-verbaal van 18 januari 2012, dat samen met de herstellvordering aan het parket werd overgemaakt; dat deze afweging geldt voor alle vaststellingen van het proces-verbaal, ongeacht of deze zijn opgenomen in de tekst van het proces-verbaal zelf dan wel in de bijlagen die er een integrerend deel van uitmaken.”

13. De verwerende partij merkt terecht op dat de verzoekende partijen in hun middelen geen kritiek uiten op dit motief, gesteund op artikel 6, § 1, 5°, van de openbaarheidswet.

14. In hun memorie van wederantwoord betwisten de verzoekende partijen tevergeefs de toepasselijkheid van artikel 6, § 1, 5° van de openbaarheidswet *in casu*, stellende dat dit artikel slechts van toepassing kan zijn op “de federale administratieve overheden” en het openbaarheidsdecreet “niet [voorziet] dat uitzonderingen opgenomen in andere wetgeving inzake openbaarheid onverminderd van toepassing blijven”. De verzoekende partijen verliezen hierbij artikel 12 van het openbaarheidsdecreet uit het oog, dat het volgende bepaalt:

“De in artikelen 13 tot 15 bepaalde uitzonderingen gelden onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op de gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest.”

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur wordt aangaande deze bepaling gesteld dat zij “verduidelijkt dat naast de in het decreet opgenomen uitzonderingsgronden ook nog de uitzonderingsgronden gelden die niet tot de materiële bevoegdheid van de Vlaamse wetgever behoren en in andere regelgeving bestaat” (*Parl. St.* VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, p. 24). In dezelfde memorie van toelichting wordt voorts specifiek met betrekking tot artikel 13, 4° van het openbaarheidsdecreet gesteld dat deze uitzondering “een bijkomende uitzondering [is] die naast de federale uitzonderingsgrond moet toegepast worden” (*Parl. St.* VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, p. 26). Ook artikel 1, eerste lid, b), van de openbaarheidswet stelt duidelijk dat “[d]eze wet [...] van toepassing [is] op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt”, wat impliceert dat onder meer de uitzondering voorzien in artikel 6, § 1, 5°, van de openbaarheidswet ook geldt voor een niet federale administratieve overheid.

15. Voorts kunnen de verzoekende partijen evenmin gevolgd worden waar zij stellen dat de uitzonderingsgrond uit artikel 6, § 1, 5°, van de openbaarheidswet dezelfde uitzonderingsgrond betreft als deze voorzien in artikel 13, 4° van het openbaarheidsdecreet en dat ze in het eerste middel afdoende hebben aangetoond dat “dergelijke uitzonderingsbepaling” niet van toepassing kan zijn op de opgevraagde documenten.

Dat het niet om dezelfde uitzonderingsgrond gaat, blijkt reeds uit een eenvoudige lezing van de betrokken artikelen. Artikel 13, 4° van het openbaarheidsdecreet bepaalt:

“De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voor zover 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.”

Artikel 6, § 1, 5° van de openbaarheidswet luidt als volgt:

“§ 1. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen :

[...]

5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten.”

16. Nu de geciteerde uitzonderingsgrond uit de federale openbaarheidswet niet vereist dat de betrokken documenten “uitsluitend” ten behoeve van de strafvordering werden opgesteld, is het eerste middel, waarin wordt aangevoerd dat de betrokken documenten niet aan deze vereiste voldoen, niet van aard het motief gesteund op artikel 6, § 1, 5°, van de openbaarheidswet aan te tasten. Ook het tweede middel kan geen aanleiding geven tot de onwettigheid van het laatstgenoemde motief, aangezien dit middel verband houdt met het absoluut karakter van de uitzondering voorzien in artikel 13, 4°, van het openbaarheidsdecreet, terwijl artikel 6, § 1, 5°, van de openbaarheidswet een relatieve uitzonderingsgrond betreft.

17. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, volstaat het onder randnummer 12 geciteerde motief op zich om het bestreden besluit te dragen. Het feit dat dit motief “ten overvloede” wordt gegeven, doet niets af aan het decisieve karakter ervan. Nu blijkt dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de aanvraag tevens geweigerd dient te worden op basis van de uitzondering voorzien in artikel 6, § 1, 5°, van de openbaarheidswet, kunnen de middelen, waarin enkel de onwettigheid wordt aangevoerd van het motief gesteund op artikel 13, 4°, van het openbaarheidsdecreet, geen aanleiding geven tot de nietigverklaring van het bestreden besluit.

De exceptie is gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf september 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust