

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.991 van 20 november 2020
in de zaak A. 223.704/X-17.656**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Arne Vandaele
 kantoor houdend te 1540 Herne
 Kwatemstraat 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Kris Wagner
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 137 bus 12

tegen :

de BELGISCHE STAAT
woonplaats kiezend te 1050 Brussel
Kroonlaan 145/A
Federale Politie DGR/JUR

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 november 2017, strekt tot de
nietigverklaring van :

- “(1) de beslissing van de commissaris-generaal van de Federale Politie, met als datum 28 augustus 2017 en 4 september 2017, waarbij het verzoek om voorlegging van ‘iedere administratieve beslissing en van ieder document dat de motivering vormt voor de beslissing van de weigering, onder meer van verzoeker, tot Tomorrowland’ werd afgewezen (hierna ‘eerste bestreden beslissing’, stuk 43);
- (2) de impliciete beslissing tot afwijzing van het verzoek tot heroverweging van het standpunt van de Vice-Eerste Minister, Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken (hierna ‘tweede bestreden beslissing’).”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Arne Carton heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2020.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Arne Vandaele, die verschijnt voor verzoeker, en Ruben Goosens, adviseur, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Arne Carton 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 15, respectievelijk 22 juni 2017 nemen de gemeenteraad van de gemeente Boom en de gemeenteraad van de gemeente Rumst bijzondere bepalingen aan naar aanleiding van het evenement Tomorrowland. Daarin wordt onder meer voorzien in een screening of systematische identiteitscontrole van de medewerkers van de organisatie en de bezoekers aan het evenement:

“Daartoe deelt de organisator van ‘Tomorrowland’ overeenkomstig artikel 5 van de wet van 8 december 1992 voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (Privacywet), uiterlijk op 15 juli de persoonsgegevens van de medewerkers van de organisatie en de bezoekers aan ‘Tomorrowland’ mee aan de politie.

Wanneer uit de identiteitscontrole blijkt dat de aanwezigheid van de betrokken persoon op het muzikfestival ‘Tomorrowland’ de openbare veiligheid in gevaar kan brengen, wordt, onverminderd de eventuele bestuurlijke en/of gerechtelijke maatregelen die zich opdringen, de toegang van de betrokken persoon tot de bewakingsperimeter gedurende de volledige duur van het muzikfestival, ontzegd. Daartoe zal de organisator de aflevering van elk toegangsrecht aan de betrokken persoon weigeren.”

Op 3 juli 2017 wordt door de organisatie van het festival aan verzoeker, die een ticket voor de editie 2017 heeft gekocht, meegedeeld dat de federale politie een negatief advies over hem en zijn aankoop heeft uitgebracht en dat hij niet zal worden toegelaten tot het festival.

3.2. Met een e-mailbericht van 14 juli 2017 vraagt verzoeker aan de federale politie om een herevaluatie en “daarnaast ook een grondige uitleg over wat [van de weigering] de oorzaak is”.

De federale politie antwoordt dezelfde dag nog dat zijn dossier “grondig” is herbekeken en onderzocht en dat met stellige zekerheid kan worden gemeld dat er “geen mogelijke foute inschattingen zijn gebeurd”, zodat het standpunt in de “eerste beslissing” wordt behouden.

3.3. Met een e-mail van 17 juli 2017 richt verzoeker zich, “[m]ede op grond van de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur”, tot de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken met de vraag om hem “een kopie voor te leggen van iedere administratieve beslissing en van ieder ander document dat de rechtsbasis en/of motivering vormt voor de beslissing tot weigering van dhr. XXXX op het Tomorrowland festival”.

De minister antwoordt op 24 juli 2017 dat aan de vraag geen gevolg kan worden gegeven “[a]angezien de inhoud van politionele databanken,

gelet op hun aard, niet aan het publiek worden meegedeeld, en [om]dat het niet toelaten van uw cliënt geen ‘administratieve beslissing’ is”.

3.4. Ten gevolge van een beschikking in kort geding van de voorzitter van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 27 juli 2017 krijgt verzoeker toch toegang tot het (tweede weekend, eind juli 2017, van het) festival.

3.5. Bij aangetekend schrijven van 8 augustus 2017 vraagt verzoeker aan de federale politie haar standpunt van 13 (lees: 14) juli 2017 te heroverwegen en een “kopie te mogen ontvangen van iedere administratieve beslissing en van ieder document dat de motivering vormt voor de beslissing van [de] weigering”. Meegedeeld wordt dat het schrijven een verzoek in de zin van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de wet van 11 april 1994) is en dat overeenkomstig die bepaling aan de commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten om een advies wordt gevraagd.

In haar antwoord van 28 augustus/4 september 2017 merkt de commissaris-generaal van de federale politie op dat de vraag reeds eerder is voorgelegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken. Zij wenst “dan ook” te verwijzen naar het antwoord erop van de minister van 24 juli 2017, dat zij in bijlage toevoegt en waarbij zij verklaart zich volledig aan te sluiten. Tevens deelt zij mee de behandeling te willen afwachten van de vraag tot openbaarheid van bestuur die vervat zit in verzoekers dagvaarding voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 18 juli 2017. Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.6. Op 28 september 2017 vraagt verzoeker de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken om het standpunt in zijn brief van 14 (lees: 24) juli 2017 te willen heroverwegen. Toegevoegd wordt dat het schrijven een verzoek is in de zin van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 en dat

overeenkomstig die bepaling aan de commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten om een advies wordt gevraagd.

In haar advies van 2 oktober 2017 is de commissie van oordeel dat het irrelevant is of de maatregel tegenover verzoeker al dan niet een administratieve rechtshandeling is en dat enkel een uitzonderingsgrond die te vinden is in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 een afdoende grondslag kan vormen om de openbaarmaking te weigeren.

De minister brengt niet binnen vijftien dagen na ontvangst van het advies zijn beslissing tot inwilliging of afwijzing van het verzoek tot heroverweging ter kennis van verzoeker. De daaruit gevolgde fictieve beslissing tot afwijzing van het verzoek is volgens het verzoekschrift het tweede voorwerp van het beroep.

Met een schrijven van 22 november 2017 antwoordt de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken alsnog expliciet op verzoekers vraag tot heroverweging van 28 september 2017. Hij bevestigt daarin zijn voorgaande beslissing van 24 juli 2017.

IV. Regelmatigheid van de procedure

4. In de laatste memorie (van 17 blz.) vraagt de verwerende partij om haar, gelet op de opgelegde coronamaatregelen en de situatie van overmacht daardoor, een bijkomende verweertermijn te verlenen om haar verweer ten gronde te kunnen voeren en haar rechten van verdediging ten volle te kunnen aanwenden.

5. Op de vraag wordt niet ingegaan.

Dat de verwerende partij zich niet eerder, en namelijk in haar memorie van antwoord, ten gronde verdedigde, is haar keuze.

Voorts en vooral hééft de verwerende partij een bijkomende termijn voor het neerleggen van een (aanvullende) laatste memorie gekregen, door het koninklijk besluit nr. 12 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’ (BS 22 april 2020). Zij heeft er, om haar eigen redenen, geen gebruik van gemaakt.

V. Ontvankelijkheid

Excepties

6. Volgens een eerste exceptie van de verwerende partij is het beroep niet ontvankelijk omdat het gericht is tegen niet-aanvechtbare administratieve rechtshandelingen.

De eerste bestreden beslissing is genomen “door de Federale Politie die, met uitdrukkelijke verwijzing naar de minister van Binnenlandse Zaken als beslissende overheid, als hiërarchisch ondergeschikte overheid[...] op dat moment niet de eindbeslissing kan nemen”. De eindbeslissing wordt genomen op het niveau van de minister bevoegd voor binnenlandse zaken. Vanaf het moment dat de minister een beslissing neemt over de vraag tot rechtstreekse toegang tot de informatie uit de politionele databanken is het, volgens de verwerende partij, zelfs irrelevant wat de mening van de federale politie is. De bestreden beslissing kan geen eindbeslissing zijn en niet gelden als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling “gezien geen enkele beslissing van de Commissaris-generaal kan ingaan tegen de beslissing van de minister”.

De fictieve weigeringsbeslissing van de minister is ondertussen gevolgd door een expliciete weigeringsbeslissing van 22 november 2017. Het is, aldus de verwerende partij, die beslissing die het voorwerp dient te vormen van het beroep, niet de voorafgaande fictieve weigeringsbeslissing. Overigens is ook die beslissing “niet de eindbeslissing en dus niet-aanvechtbaar” aangezien ze gevolgd werd door een beslissing van 14 maart 2018.

7. Voorts is de verwerende partij in een tweede exceptie van mening dat verzoeker zonder belang is bij het beroep. Hij heeft effectief toegang gehad tot de festivaleditie 2017 van Tomorrowland, het morele nadeel dat voortkomt uit de media-aandacht heeft hij aan zichzelf te wijten, en bovendien had verzoeker “tal van mogelijkheden om een controle te laten uitoefenen op het negatieve advies”. Eventuele fouten in de politionele informatie zijn hierdoor rechtgezet, waardoor er geen gevaar meer is voor een toekomstig nadeel.

Beoordeling

8. Verzoeker wenst kennis te kunnen nemen van iedere administratieve beslissing of elk document in verband met de weigering om hem tot Tomorrowland toe te laten. Hij richtte daartoe een aanvraag zowel tot de federale politie als tot de minister bevoegd voor binnenlandse zaken. Hij deed dat naar eigen zeggen “nu het (tot op heden) onduidelijk is welke administratie over de gevraagde documenten beschikt”. Toen hij van geen van hen de gevraagde raadpleging verkreeg, heeft hij tot elk van beiden een verzoek tot heroverweging als bedoeld in artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 gestuurd.

9. Uit de beslissing van 28 augustus/4 september 2017 van de commissaris-generaal van de federale politie blijkt genoegzaam dat zij zich er goed rekenschap van geeft te antwoorden op een verzoek tot heroverweging. Zij laat in de brief geenszins weten de gevraagde stukken niet onder zich te hebben. Zij wijst het verzoek tot heroverweging integendeel – zoals verzoeker terecht opmerkt: “zonder voorbehoud” – af omdat zij zich wenst aan te sluiten bij de redenen die de minister eerder in een brief van 24 juli 2017 meedeelde en omdat zij de behandeling wenst af te wachten van dezelfde vraag tot openbaarheid die met een dagvaarding van 18 juli 2017 in kort geding voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel is gebracht.

Artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 stelt tegen deze afwijzingsbeslissing uitdrukkelijk de mogelijkheid van een annulatieberoep bij de Raad van State open.

10. De fictieve weigeringsbeslissing van de minister bevoegd voor binnenlandse zaken die in het verzoekschrift als tweede voorwerp wordt aangewezen, is in de loop van het geding vervangen door een expliciete beslissing van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 22 november 2017.

In die beslissing herhaalt de minister haast woordelijk zijn eerdere standpunt van 24 juli 2017, zijnde net het standpunt waarbij – als gezien – de commissaris-generaal van de federale politie zich op 28 augustus/4 september 2017, in het eerste voorwerp van voorliggend beroep, heeft aangesloten. Verzoekers enige middel laat zich (dan ook) moeiteloos op de expliciete beslissing van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 22 november 2017 betrekken.

In de gegeven omstandigheden is er reden om de expliciete beslissing van 22 november 2017 te identificeren als het actuele, tweede voorwerp van het beroep en om de beslissing, zoals door verzoeker gevraagd, te toetsen aan zijn oorspronkelijke middel.

11. De beslissing van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 14 maart 2018, waaraan de verwerende partij hiervoor, *sub* randnummer 6, *in fine*, verwijst, is een antwoord op een verzoek tot heroverweging dat niet van verzoeker uitgaat, maar van H. R. en K. T.

De beslissing brengt niet mee dat de beslissing van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 22 november 2017 tot afwijzing van verzoekers verzoek tot heroverweging niet (meer) vatbaar zou zijn voor vernietiging door de Raad van State.

12. De eerste exceptie wordt in haar geheel verworpen.

13. Verzoeker vraagt toegang tot bestuursdocumenten die hemzelf betreffen en waaruit beweerdelijk moet blijken dat zijn aanwezigheid op het muziekfestival Tomorrowland de openbare veiligheid in gevaar kan brengen.

Zijn belang bij voorliggend beroep is apert. De tegenwerpingen van de verwerende partij doen niet anders besluiten.

Ook de tweede exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

14. In een enig middel, afgeleid uit de schending van artikel 32 van de Grondwet, van de artikelen 1, 4 en 6 van de wet van 11 april 1994, van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, argumenteert verzoeker dat geen van de motieven die door de verwerende partij worden aangevoerd, onder de uitzonderingen valt die artikel 6 van de wet van 11 april 1994 toelaat.

De wetgever heeft geen specifieke uitzonderingsgrond in de wet van 11 april 1994 opgenomen die het mogelijk maakt de toegang tot bestuursdocumenten te weigeren om reden dat het document verband houdt met een zaak die bij een rechtscollège aanhangig is.

Het is, aldus nog verzoeker, niet van belang om te weten of de beslissing waarvan om een afschrift is verzocht, al dan niet een “administratieve rechtshandeling” is. Het aanknopingspunt in de wet van 11 april 1994 is de notie “bestuursdocument”.

Met het argument dat de inhoud van politionele databanken niet publiek is, wordt wellicht, zo meent verzoeker, gedoeld op de uitzonderingen van artikel 6, § 1, 1°, 4° en 5°, van de wet van 11 april 1994. Die uitzonderingen kunnen hier echter niet succesvol worden aangevoerd.

Het motief, ten slotte, dat er geen subjectief recht op toegang tot het festival bestaat, is niet pertinent. Het gaat niet om de weigering van de toegang tot het festival, maar om het verkrijgen van een afschrift van bestuursdocumenten in verband met de reden van de weigering. Het motief valt niet onder de uitzonderingsgronden van artikel 6 van de wet van 11 april 1994.

15. De memorie van antwoord bevat hierop geen repliek.

In de laatste memorie van de verwerende partij, dan weer, betreft het verweer ten gronde de beslissing van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 14 maart 2018. Die beslissing is naar het oordeel van de verwerende partij deugdelijk gemotiveerd.

Beoordeling

16. De beide bestreden beslissingen – waartoe niet de beslissing van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 14 maart 2018 behoort – zijn zo goed als identiek gemotiveerd.

Die motivering houdt in:

- de weigering van toegang tot het festival is geen bestuurshandeling noch administratieve rechtshandeling, maar een veiligheidsmaatregel naar aanleiding van een identiteitscontrole;
- bij het uitvoeren van de identiteitscontrole worden politionele databanken geraadpleegd, waarvan de inhoud niet aan het publiek kan worden meegedeeld;
- de openbaarheid van bestuur is ook aan de gewone rechter gevraagd.

In de eerste bestreden beslissing wordt bijkomend, “voor de volledigheid”, gemotiveerd dat verzoeker zich niet op een subjectief recht zou kunnen beroepen om toegang te verkrijgen tot het festival.

17. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen het principiële recht van toegang tot elk bestuursdocument. Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (*Parl. St. Senaat*, 1991-1992, nr. 100-49/2, 9).

18. De notie “bestuursdocument” dient zeer ruim te worden opgevat. Het is niet noodzakelijk een papieren document. Het gaat, zoals artikel 1, tweede lid, 2°, van de wet van 11 april 1994 doet kennen, om “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt”.

De omstandigheid dat de bestuursdocumenten waartoe verzoeker toegang wenst, gegevens betreffen in politionele databanken, is op zich dan ook niet voldoende om er de openbaarmaking van te weigeren.

19. Welke precieze uitzonderingsgrond waarin de wet van 11 april 1994 voorziet wél de bestreden weigeringen kan staven, wordt in de bestreden beslissingen niet vermeld. Er wordt door de verwerende partij geen enkele uitzonderingsgrond *in concreto* in aangevoerd en beargumenteerd.

20. Zo wordt er door de verwerende partij geen specifieke uitzonderingsgrond in de wet van 11 april 1994 aangewezen die het mogelijk zou maken de toegang tot een bestuursdocument te weigeren om reden dat de mededeling ervan ook is gevraagd in het kader van een vordering bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg of van een beroepsprocedure tegen de beschikking van de voorzitter.

Ook het motief dat de weigering van toegang tot het festival geen bestuurshandeling of administratieve rechtshandeling is en het motief dat verzoeker geen subjectief recht heeft om tot het festival te worden toegelaten, zijn niet pertinent. Verzoeker bestrijdt niet de weigering van de toegang tot het festival, noch beroept hij zich op een recht van toegang tot het festival. De motieven laten zich niet inpassen in een uitzonderingsgrond van de wet van 11 april 1994.

21. Slotsom is dat het enige middel gegrond is. Het verantwoordt de vernietiging van de beslissing van de commissaris-generaal van de federale politie van 28 augustus/4 september 2017 evenals van de – eerst stilzwijgende en vervolgens expliciete, 22 november 2017 gedateerde – weigeringsbeslissing van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt 1° de beslissing van de commissaris-generaal van de federale politie van 28 augustus/4 september 2017 tot afwijzing van het verzoek tot heroverweging van XXXX met betrekking tot bestuursdocumenten inzake Tomorrowland, en 2° de beslissing van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, eerst stilzwijgend en vervolgens van 22 november 2017, tot afwijzing van het verzoek tot heroverweging van XXXX met betrekking tot bestuursdocumenten inzake Tomorrowland.

2. De Raad van State verwijst de verwerende partij in de kosten van het geding, begroot op het rolrecht van 200 euro en op een aan verzoeker verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig november tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Jan Clement,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust