RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 252.526 van 23 december 2021
in de zaak A. 232.041/X-17.821

In zake : de STAD HALLE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Junior Geysens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkomende partijen:

1. Eric DE GREEF
   woonplaats kiezend te 1500 Halle
   Heideken 9
2. de NV N.J.A.
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Erika Rentmeesters
   kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
   Vijfstraten 57
   bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 oktober 2020, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 20 augustus 2020 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie - afdeling openbaarheid van bestuur […], waarbij is besloten wat volgt: ‘Het beroepschrift

van de heer Eric De Greef, d.d. 14 juli 2020 tegen de weigeringsbeslissing van de stad Halle d.d. 18 juni 2020 wordt als ontvankelijk en gegrond beschouwd’”.

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.

Eric De Greef en de nv N.J.A. hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 6 januari 2021 en 11 maart 2021. De tweede tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 december 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Thomas Eyskens en Yente Denayer die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaat Dieter Janssen, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Jan Van Eynde, die *loco* advocaat Erika Rentmeesters verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wendy Depester heeft een 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 25 februari 2020 ondertekenen de verzoekende partij en de tweede tussenkomende partij, een bouwpromotor, een dadingsovereenkomst ten einde alle tussen hen bestaande geschillen en betwistingen met betrekking tot de bouw van een woningbouwproject ter hoogte van de vijver te Essenbeek, deelgemeente van de stad Halle, te beëindigen.

De tekst van deze dadingsovereenkomst werd reeds op 26 november 2019 door de gemeenteraad van de verzoekende partij goedgekeurd. In artikel 5 van deze overeenkomst is de volgende vertrouwelijkheidsclausule opgenomen:

> "Partijen verbinden zich er ten opzichte van elkaar toe het bestaan en de inhoud van deze dading als strikt vertrouwelijk te behandelen, noch mondeling mededeling ervan te geven aan derden, anderen dan de contractspartijen, onverminderd de verplichte goedkeuring door de gemeenteraad en de prerogatieven die elk individueel gemeenteraadslid bezit of op grond van een wettelijke of reglementaire verplichting tot mededeling aan derden, tenzij de mededeling ervan noodzakelijk is voor de naleving van de verbintenissen uit deze dading.
> De Stad zal, indien mogelijk, de vertrouwelijkheid van de dading inroepen als een weigeringsgrond van een mogelijk verzoek tot openbaarmaking, in de zin van het grondrecht van de openbaarheid van bestuursdocumenten."

3.2. Op 14 juni 2020 vraagt de eerste tussenkomende partij aan de verzoekende partij om de tekst van de dadingsovereenkomst openbaar te maken. Op 18 juni 2020 beantwoordt de algemeen directeur van de verzoekende partij deze vraag negatief.

3.3. Op 14 juli 2020 stelt de eerste tussenkomende partij tegen de voormelde beslissing een administratief beroep in bij de beroepsinstantie inzake

openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de beroepsinstantie).

3.4. Met de bestreden beslissing van 20 augustus 2020 bevindt de beroepsinstantie het administratief beroep van de eerste tussenkomende partij ontvankelijk en gegrond. De bestreden beslissing is als volgt gemotiveerd:

> "Na het doornemen van zowel de toelichting van de stad Halle alsook de volledige tekst van de dading, kan de beroepsinstantie het oordeel van de stad Halle betreffende de ingeroepen uitzonderingsgrond niet bijtreden. Om de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet rechtsgeldig te kunnen inroepen dient het opgevraagde bestuursdocument immers aan twee cumulatieve voorwaarden te voldoen. Zo moet het bestuursdocument, *in casu* de dading, informatie bevatten die door een derde is verstrekt en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld. Met andere woorden moet worden aangetoond ten eerste welke informatie door de nv NJA werd verstrekt en ten tweede dat deze informatie bij het overmaken aan de stad Halle uitdrukkelijk als vertrouwelijk werd bestempeld. De stad Halle heeft in haar toelichting niet gesproken van het bestaan van een dergelijk document ter staving van haar ingeroepen weigeringsgrond, noch er één bijgebracht. Zij verwijst enkel naar de in de dading zelf opgenomen vertrouwelijkheidsclausule waaruit de beroepsinstantie dan ook afleidt dat de stad Halle de dading beschouwt als zijnde de informatie die door de nv NJA werd verstrekt. De dading zelf kan echter niet beschouwd worden als de informatie die door een derde is verstrekt, aangezien een dading per definitie tot stand komt in onderling overleg tussen beide partijen, zijnde de stad Halle en de nv NJA.
> Dat de dading op bepaalde plaatsen eventueel informatie zou bevatten die door de nv NJA vertrouwelijk is verstrekt, wat niet werd aangetoond, volstaat niet om het hele document af te schermen van de openbaarheid. Zo niet zou het vermelden van een vertrouwelijkheidsclausule volstaan om aan het grondrecht van openbaarheid van bestuur te kunnen ontsnappen.
> Om deze reden is de beroepsinstantie van oordeel dat de stad Halle de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet ten onrechte heeft ingeroepen. Verder ziet de beroepsinstantie geen andere uitzonderingsgronden op basis waarvan de openbaarmaking van de inmiddels ondertekende dading kan worden geweigerd. Het beroep wordt dan ook als gegrond beschouwd."

3.5. De bestreden beslissing wordt per mail van 20 augustus 2020 ter kennis gebracht van de eerste tussenkomende partij. Aangegeven wordt dat deze partij zich "voor de uitvoering van […] [de bestreden] beslissing […] [moet] wenden tot de betrokken bestuursinstantie".

Met een mail van dezelfde dag wordt de bestreden beslissing ook ter kennis gebracht van de verzoekende partij. In deze mail wordt de verzoekende partij, met verwijzing naar artikel II.50, § 3, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: het bestuursdecreet), verzocht om uiterlijk tegen 4 september 2020 uitvoering te geven aan de bestreden beslissing.

3.6. Op heden werd nog geen uitvoering gegeven aan de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verwerende partij wijst er in haar memorie van antwoord op dat de kwestieuze dadingsovereenkomst het voorwerp heeft uitgemaakt van een omstandig debat in de gemeenteraad van de verzoekende partij op 26 november 2019, zonder dat de mogelijkheid van een gesloten zitting werd benut. Zij stelt dat de Raad van State “zal oordelen” of de verzoekende partij “nog over het vereiste belang beschikt” bij het annulatieberoep. Het komt haar in dit verband “nuttig” voor dat de transcriptie van het debat in de gemeenteraad zou worden bijgebracht.

4.2. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord dat het debat dat op haar gemeenteraad van 26 november 2019 werd gevoerd, betrekking heeft op “een ontwerp van de dadingsovereenkomst” en dat het bestuursdocument waarop de bestreden beslissing betrekking heeft de dadingsovereenkomst van 25 februari 2020 betreft. Er is dan ook geen noodzaak om de transcriptie van het debat in haar gemeenteraad van 26 november 2019 te bezorgen.

4.3. De tweede tussenkomende partij treedt in haar memorie tot tussenkomst het standpunt van de verzoekende partij bij. Zij voegt eraan toe dat mocht de inhoud van de dadingsovereenkomst reeds algemeen gekend zijn, de

eerste tussenkomende partij geen aanleiding had om de openbaarmaking ervan te vragen.

4.4. De eerste tussenkomende partij dient geen memorie tot tussenkomst in en repliceert zodoende niet op de exceptie van de verwerende partij.

4.5. De verzoekende partij betoogt in haar laatste memorie dat de bestreden beslissing, door de openbaarmaking van de dadingsovereenkomst te bevelen, haar tot een contractuele wanprestatie dwingt. Zij wijst erop dat het opvragen van de dadingsovereenkomst niet gelijk te stellen valt met de behandeling van de tekst van de dading in openbare zitting van de gemeenteraad. De verzoekende partij betoogt verder dat het aangaan van dadingen krachtens artikel 41, tweede lid, van het decreet lokaal bestuur een aan de gemeenteraad voorbehouden aangelegenheid betreft, en dat het "bestaan en de inhoud" van een dading dus per definitie door de gemeenteraad worden behandeld. Zij wijst erop dat de uitzonderingen op het principieel openbaar karakter van de zittingen van de gemeenteraad zeer strikt zijn.

4.6. De tweede tussenkomende partij stelt in haar laatste memorie niet in te zien hoe een mondelinge bespreking van de dading in de gemeenteraad zou kunnen leiden tot het verlies aan belang bij het bestrijden van een besluit dat tot de vrijgave noopt van de eigenlijke dadingsovereenkomst. Zij betoogt dat een behoorlijk ondertekend geschrift een hogere bewijswaarde heeft dan een digitale videotranscriptie van de gemeenteraad, hetgeen "in het licht van de turbulente procedurele geschiedenis tussen alle betrokken partijen", niet zonder relevantie is.

4.7. De verwerende partij wijst er in haar laatste memorie op dat de openbare zitting van de gemeenteraad van de verzoekende partij van 26 november 2019 integraal via internet kan worden beluisterd middels een *'YouTube'*-link. De link "en de daarmee in verband staande drager van informatie" vormt een bestuursdocument dat de verzoekende partij openbaar heeft gemaakt. De verwerende partij meent voorts dat de argumentatie in de laatste memorie van

de verzoekende partij met betrekking tot het door haar geleden nadeel laattijdig is, alsook dat een nadeel in haren hoofde “niet te ontwaren is”.

Beoordeling

5.1. Anders dan de verwerende partij blijkbaar meent, bestaat er in hoofde van de verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij huidig beroep in haar verzoekschrift uiteen te zetten.

De Raad van State heeft van de op het internet te beluisteren opname van de openbare zitting van de gemeenteraad van de verzoekende partij van 26 november 2019 kennis genomen. Op die openbare zitting wordt de kwestieuze dadingsovereenkomst niet in detail weergegeven. Het betoog van de verzoekende partij dat het vrijgeven van de kwestieuze dadingsovereenkomst, waartoe de betreden beslissing verplicht, niet gelijk te stellen valt met de behandeling van de dading in de openbare zitting van haar gemeenteraad van 26 november 2019, kan bijval vinden.

Aangenomen kan worden dat de verzoekende partij een belang heeft bij de niet-openbaarmaking van de dadingsovereenkomst, die een vertrouwelijkheidsclausule bevat.

5.2. De exceptie wordt verworpen.

V. Vraag tot vertrouwelijke behandeling van stuk 3 (dadingsovereenkomst) van de verzoekende partij

6.1. De verwerende partij verzet zich in haar memorie van antwoord tegen de vertrouwelijke behandeling van het stuk 3 van de verzoekende partij, dat de kwestieuze dadingsovereenkomst betreft. Zij betoogt in dit verband dat zijzelf de dadingsovereenkomst kent, dat de eerste tussenkomende partij met toepassing van artikel II.50, § 3, van het bestuursdecreet recht heeft om er kennis van te

nemen, en dat de verzoekende partij geen schorsingsvordering tegen de bestreden beslissing heeft ingediend.

6.2. Het verzet wordt afgewezen. De verwerende partij heeft geen belang erbij. Zoals zij zelf aangeeft, kent zij het betrokken stuk.

VI. Heropening debat

7. Het past het auditoraat te belasten met het aanvullend onderzoek van de middelen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Johan Lust**