

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.859 van 25 oktober 2022
in de zaak A. 232.096/X-17.825**

In zake : Jan GHEYSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele
kantoor houdend te 2900 Schoten
Klamperdreef 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE SCHOTEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Geens
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeekseweg 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 oktober 2020, strekt tot de
nietigverklaring van:

- de beslissing van de gemeente Schoten van 5 juli 2020 betreffende het antwoord op verzoekers vraag tot openbaarheid in het kader van de bushalteverplaatsing 'Markt' naar de 'Churchilllaan';
- de stilzwijgende weigeringsbeslissing van het verzoek tot heroverweging van verzoeker om de beslissing van 5 juli 2020 opnieuw te beoordelen.

Het beroep wordt op 29 oktober 2020 aangevuld met een
vordering tot nietigverklaring van:

- de beslissing van de gemeente Schoten van 16 oktober 2020 tot mededeling van (interne) communicatie omtrent de verplaatsing van de bushalte 'Markt' naar de 'Churchilllaan';
- de beslissing van de gemeente Schoten van 26 oktober 2020 tot mededeling aan verzoeker van het besluit van haar college van burgemeester en schepenen van 7 mei 2020 omtrent de verplaatsing van de bushalte, met bijkomende motivatie.

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 Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 oktober 2022.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Casteele, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Veerle Wanten, die *loco* advocaat Joris Geens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven 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 7 mei 2020 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten om de Paalstraat tijdelijk autovrij te maken (hierna: het collegebesluit van 7 mei 2020).

3.2. In een schrijven van 26 mei 2020 meldt verzoeker aan de verwerende partij, de Lijn en de politie dat het tijdelijk autovrij maken van de Paalstraat concreet tot gevolg heeft dat ook de bushalte op de Markt is verplaatst naar de Churchilllaan, en dat het verzamelen van de klanten aan deze nieuwe halte niet op een ordentelijke wijze gebeurt. Hij verzoekt om een oplossing om de coronamaatregelen te handhaven.

3.3. Op 15 juni 2020 meldt verzoeker aan de verwerende partij dat enkele bewoners van de Churchilllaan een affiche ontvingen “Welkom aan deze tijdelijke bushalte”. Hij vraagt de verwerende partij wie de beslissing inzake deze affiche heeft genomen, een afschrift van deze beslissing en de desbetreffende briefwisseling tussen de gemeente en de provinciegouverneur, alsook tussen de gemeente en De Lijn. Tevens vraagt hij of het uithangen van de affiche veronderstelt dat de bewoner zijn akkoord geeft met de verplaatsing van de bushalte en met het systeem van de tijdelijk autovrij gemaakte Paalstraat. Hij wijst erop dat “[é]én zaak is [...] te zorgen dat het wachten aan de nieuwe bushalte ordelijker verloopt”, maar dat “[e]en andere zaak, uiteraard prioritair”, “de vraag van het verplaatsen van de bushalte zelf [is]”. Verzoeker vraagt “bijgevolg om uitleg en inzage van alle bestuursdocumenten in dat dossier”.

3.4. Op 5 juli 2020 antwoordt de verwerende partij “in goede orde” verzoekers vraag “tot uitleg, inzage en afschrift van bestuursdocumenten betreffende het tijdelijk verplaatsen van de bushalte Markt naar de Churchilllaan” te hebben ontvangen, en stelt dat de “aanvraag werd geregistreerd in het register openbaarheid van bestuur”. De verwerende partij kadert verder de omstandigheden die hebben geleid tot de verplaatsing van de bushalte en stelt dat er geen schriftelijk besluit bestaat met betrekking tot de “Welkom-affiche”. Voorts wordt aangegeven:

“Er is geen briefwisseling tussen de gemeente en de provinciegouverneur. Wel tussen de politie en de diensten van de provinciegouverneur naar aanleiding van een klacht. Tussen de gemeente en De Lijn zijn er geen brieven, wel enkel interne mailberichten tussen de verkeersconsulente en een vertegenwoordiger van De Lijn. Die mails bevatten soms ook gegevens over een ander item.”

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.5. Op 29 juli 2020 dient verzoeker tegen de eerste bestreden beslissing een beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur (hierna: de beroepsinstantie).

3.6. Op 4 september 2020 bevindt de beroepsinstantie verzoekers voormelde beroep deels onontvankelijk, deels ongegrond.

Het beroep wordt onontvankelijk bevonden in de mate dat het verzoek betrekking heeft op de briefwisseling tussen de gemeente en de provinciegouverneur en tussen de gemeente en De Lijn, om de volgende redenen:

“[het verzoek heeft] betrekking [...] op informatie betreffende de politiebevoegdheden van de gemeente die kaderen binnen artike1 135 §2 Nieuwe Gemeentewet. Alle handelingen en communicatie die de gemeente hieromtrent ondernomen heeft, kaderen immers binnen het zorgen voor de (verkeers)veiligheid, openbare orde en gezondheid. De regelgevende bevoegdheid met betrekking tot deze gemeentelijke taken werd zoals hierboven uiteengezet niet overgedragen aan de gewesten en behoort nog steeds tot de federale bevoegdheid. De beroepsinstantie kan enkel maar oordelen over verzoeken inzake openbaarheid van bestuur met betrekking tot bestuursinstanties zoals die opgesomd zijn in artikel II.28 van het Bestuursdecreet.”

Met betrekking tot de “Welkom-affiche” oordeelt de beroepsinstantie dat het verzoek ongegrond is, daar maar een afschrift van een bestuursdocument kan worden gegeven in zoverre het materieel bestaat.

3.7. Op 5 september 2020 dient verzoeker bij de verwerende partij een verzoek tot heroverweging van de eerste bestreden beslissing in. Tegelijkertijd dient verzoeker een verzoek tot advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de commissie).

3.8. Op 21 september 2020 verleent de commissie een advies, waarin zij onder meer stelt:

“Het feit dat de gemeente Schoten oordeelt dat bepaalde documenten interne documenten zijn, ontnemt hen niet de kwalificatie van bestuursdocumenten, wat inhoudt dat deze principieel openbaar zijn. Documenten, zoals e-mails uitgewisseld tussen een personeelslid van de gemeente met de gouverneur, De Lijn of andere instanties zijn evenzeer bestuursdocumenten van de gemeente Schoten.”

3.9. Op zijn vraag tot heroverweging van 5 september 2020 krijgt verzoeker binnen de termijn van 15 dagen geen antwoord. Verzoeker ontwaart hierin een stilzwijgende weigeringsbeslissing.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.10. Op 16 oktober 2020 overhandigt de verwerende partij aan verzoeker e-mailberichten tussen haar en De Lijn, respectievelijk haar en de lokale politie, die betrekking hebben op de interne communicatie inzake de bushalteverplaatsing van 11 mei 2020.

Dit is de derde bestreden beslissing.

3.11. Op 21 oktober 2020 meldt verzoeker aan de verwerende partij dat hij nog steeds niet alle gevraagde bestuursdocumenten heeft ontvangen.

3.12. Op 26 oktober 2020 maakt de verwerende partij tevens het onder randnummer 3.1 vermelde besluit van 7 mei 2020 over aan verzoeker.

Dit is de vierde bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

De aangevoerde exceptie

4. Verzoeker betwist in zijn memorie van wederantwoord de ontvankelijkheid van de memorie van antwoord. Hij stelt dat elk procedurestuk moet ondertekend zijn door of namens de betrokken partij. Verzoeker bekritiseert dat de memorie van antwoord enkel een handgeschreven melding “*loco* Joris Geens” bevat.

Beoordeling

5. De verwerende partij verduidelijkt in haar laatste memorie dat de memorie van antwoord werd ondertekend door advocaat Mr. Veerle Wanten, die die memorie heeft ondertekend “*loco* Mr. Joris Geens”, raadsman van de verwerende partij. De exceptie wordt verworpen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde exceptie

6. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat verzoeker niet over het rechtens vereiste belang beschikt om een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State in te stellen, en dat hij geen voordeel kan halen uit dergelijk beroep. Zij stelt dat ze tegemoetgekomen is aan verzoekers vraag en dat zij alle documenten met betrekking tot het verzoek tot openbaarheid aan hem heeft bezorgd. Reeds op 5 juli 2020 is uitleg verschaft aan verzoeker over de tijdelijke verplaatsing van de bushalte. Volledig in overeenstemming met het advies van de commissie van 21 september 2020 heeft zij op 16 oktober 2020 alle bestaande interne communicatie aan verzoeker bezorgd. Op 26 oktober 2020 heeft de verwerende partij tevens het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 7 mei 2020 aan verzoeker bezorgd. Aan de plotse wens van verzoeker om ook alle schriftelijke bestuurlijke communicatie te verkrijgen die

dateert van vóór 11 mei 2020, kan logischerwijze niet worden voldaan aangezien hierover geen schriftelijke communicatie bestaat. Inmiddels is het zo dat de tijdelijke bushalte aan de Churchilllaan reeds terug is verplaatst naar haar oorspronkelijke plek, in de Paalstraat aan de halte ‘De Markt’.

Beoordeling

7. Verzoekers belang bij het beroep bestaat erin dat hem inzage wordt verleend van alle gevraagde stukken. De beoordeling van de exceptie hangt samen met het onderzoek van de middelen.

VI. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van het eerste en tweede middel

Eerste middel

8.1. Het eerste middel is gesteund op onwettige motieven en machtsoverschrijding, evenals op de schending van artikel 32 van de Grondwet, de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ [hierna : de wet van 11 april 1994], de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ [hierna : de motiveringswet], de wet van 12 november 1997 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten’ [hierna : de wet van 12 november 1997] en het bestuursdecreet van 7 december 2018 [hierna: het bestuursdecreet].

Verzoeker voert met betrekking tot het eerste en tweede bestreden besluit aan dat het volstaat vast te stellen dat de verwerende partij geen uitzonderingsgevallen inroept en bovendien een en ander niet afdoende *in concreto* motiveert. De verwerende partij was er bijgevolg toe gehouden om de gevraagde documenten openbaar te maken. Het feit dat zij oordeelt dat bepaalde documenten interne documenten zijn, ontnemt die documenten de kwalificatie van bestuursdocumenten niet, wat inhoudt dat deze principieel openbaar zijn.

Ingevolge het stilzwijgen van de overheid kunnen noch verzoeker noch de Raad van State beoordelen of de verwerende partij terecht één of meer uitzonderingsgronden van artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 11 april 1994 heeft ingeroepen.

Ten onrechte heeft de verwerende partij het verzoek tot openbaarheid beoordeeld in het kader van het bestuursdecreet en niet in het kader van de wet van 12 november 1997 *juncto* de wet van 11 april 1994. Verzoekers vraag tot openbaarheid betreft bestuursdocumenten met betrekking tot het verplaatsen van een bushalte, waaronder de briefwisseling tussen de gemeente en de provinciegouverneur, en tussen de gemeente en De Lijn. Deze documenten hebben betrekking op informatie betreffende de politiebevoegdheden van de gemeente, die kaderen binnen artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet van 24 juni 1988.

8.2. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat hij zijn belang niet moet aantonen wanneer het een vraag tot openbaarheid betreft. Bovendien klopt het niet dat de verwerende partij in overeenstemming met het advies van de commissie heeft gehandeld. Zo heeft zij gehandeld buiten de termijn van vijftien dagen. Bovendien heeft de gemeente niet alle documenten overgedragen. Verzoeker heeft aannemelijk gemaakt dat de door de verwerende partij achtergehouden documenten, zoals expliciet aangehaald in het collegebesluit van 7 mei 2020, bestaan. Hij heeft pas na het instellen van het beroep enkele achtergehouden documenten bekomen. De initiële ontvankelijkheid van het verzoekschrift staat dus terdege vast. Bovendien hield de verwerende partij nog steeds documenten achter, zoals bijvoorbeeld alle documenten die expliciet zijn vermeld in de aanhef van het collegebesluit van 7 mei 2020, te weten “het advies van de lokale politie Schoten” en “het advies van de dienst Lokale Economie om de Paalstraat enkel autovrij te houden op de zaterdagen en op vrijdag 22 mei 2020”. Het onderzoek van de Raad van State zal uitwijzen of het nieuwe stuk nr. 22 wel overeenstemt met het eerstgenoemde advies.

Verzoeker vraagt aan de Raad van State om de verwerende partij te dwingen om alle documenten met betrekking tot zijn openbaarheidsvraag neer te leggen. Hij verwijst naar het document waaruit blijkt dat de verwerende partij op 20 augustus 2020 ten aanzien van de beroepsinstantie haar standpunt bevestigde, zoals ingenomen in haar bericht van 5 juli 2020 aan verzoeker, alsook naar “de documenten, expliciet aangehaald in het schepencollege-besluit dd. 7 mei 2020, zoals : (1) ‘het advies van de lokale politie Schoten; (zie bijlage)’ en (2) ‘het advies van de dienst Lokale Economie om de Paalstraat enkel autovrij te houden op de zaterdagen en op vrijdag 22 mei 2020’”.

Tweede middel

9.1. Verzoeker neemt een tweede middel uit “onwettige motieven en machtsoverschrijding, evenals schending van artikel 32 van de Grondwet, de artikelen 4 en 6 van de wet van 11 april 1994 [...], de [motiveringswet] en de artikelen 5 en 7 van de wet van 12 november 1997 [...]”.

Hij betoogt ook hier dat het volstaat vast te stellen dat de verwerende partij geen uitzonderingsgevallen inroept en een en ander niet afdoende *in concreto* motiveert. De derde en vierde bestreden beslissingen vermelden geen formele motivering in rechte. Verzoeker kan bijgevolg niet nagaan op grond van welke wetgeving de verwerende partij de openbaarheid beperkt. Met miskenning van het recht op openbaarheid van bestuur, weigert de verwerende partij de “adviezen” mee te delen, vermeld in het collegebesluit van 7 mei 2020. Met miskenning van het recht op openbaarheid van bestuur, weigert de verwerende partij de brieven en de e-mails aan De Lijn en de politie, en eventuele andere zaken, mee te delen.

9.2. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat hem met de derde en de vierde bestreden beslissingen, buiten de antwoordtermijn van 15 dagen, enkele achtergehouden bestuursdocumenten werden bezorgd. Niet alle documenten zijn hem evenwel meegedeeld, vermits er met de neerlegging van het administratief dossier nieuwe gegevens beschikbaar zijn. Hij wijst op het advies

van de dienst lokale economie. Het collegebesluit van 7 mei 2020 betreft een stuk dat de verwerende partij moest meedelen. De bekendmaking ervan is gebeurd met het vierde bestreden besluit. Ook de adviezen die expliciet vermeld worden in het collegebesluit van 7 mei 2020 dienden te worden meegedeeld.

Beoordeling

10.1. Terecht werpt de verwerende partij op dat verzoeker in zijn verzoekschrift niet de aangevoerde machtsafwending uiteenzet. In zoverre zijn de middelen onontvankelijk. De desbetreffende exceptie is gegrond.

10.2. Voorts meent de verwerende partij dat verzoeker geen belang meer heeft bij de middelen, nu hij inmiddels alle bestuursdocumenten heeft ontvangen.

10.3. Met zijn beroep beoogt verzoeker de door hem gevraagde bestuursdocumenten te verkrijgen. Hij heeft bijgevolg enkel belang bij middelen die dit doel kunnen helpen verwezenlijken.

10.4.1. Verzoeker betwist volledige inzage van de door hem gevraagde documenten te hebben gekregen, en verwijst hiervoor naar het collegebesluit van 7 mei 2020, waaruit het bestaan van een advies van de lokale politie en van de dienst lokale economie mag blijken.

10.4.2. Met het derde en vierde bestreden besluit zijn aan verzoeker verschillende documenten vrijgegeven die betrekking hebben op de communicatie van de gemeente met de politie en de Lijn, alsook van het collegebesluit van 7 mei 2020. Met de neerlegging van het administratief dossier krijgt verzoeker onder meer ook kennis van het advies van de lokale politie van 29 april 2020.

10.4.3. In haar memorie van antwoord geeft de verwerende partij voorts aan dat het advies van de dienst lokale economie een mondeling advies

betreft. Opdat de overheid met schending van de openbaarheidswetgeving de inzage van een bestuursdocument zou kunnen weigeren, is logischerwijze vereist dat er een raadpleegbaar document bestaat. In het collegebesluit van 7 mei 2020 staat bij het advies van de lokale politie: “zie bijlage”. Dit is niet het geval bij de vermelding van het advies van de dienst lokale economie. De verklaring van de verwerende partij met betrekking tot de mondelinge aard van het advies van de dienst lokale economie komt de Raad van State aannemelijk voor. Minstens toont verzoeker het tegendeel niet aan.

10.5. Bij gebrek aan een verzoek tot mededeling, in verzoekers vraag tot heroverweging van 5 september 2020, van het document van 20 augustus 2020 waarbij de verwerende partij in het kader van de beroepsprocedure haar standpunt zoals ingenomen in het eerste bestreden besluit heeft verduidelijkt, kan de niet-mededeling van dat stuk de verwerende partij niet verweten worden. Ten overvloede wordt vastgesteld dat de verwerende partij dit document, na een verzoek daartoe in het auditoraatsverslag “voor de volledigheid van het administratief dossier”, met haar laatste memorie bijbrengt.

10.6. Na neerlegging van het administratief dossier is verzoeker in het bezit gekomen van alle de door hem gevraagde stukken, minstens toont hij het tegendeel niet aan. Gelet op het gestelde onder randnummer 10.3, ontbeert hij zodoende het rechtens vereiste belang bij de middelen. De desbetreffende excepties van de verwerende partij zijn gegrond.

10.7. De middelen zijn onontvankelijk.

VI. Kosten

11. Verzoeker heeft in zijn brief van 15 juni 2020 aan de verwerende partij verzocht om “uitleg en inzage van alle bestuursdocumenten” in het dossier van de verplaatsing van de kwestieuze bushalte. Het is pas in de loop van de procedure bij de Raad van State dat verzoeker in kennis is gesteld geworden van alle door hem gevraagde bestuursdocumenten. In het bijzonder zij

verwezen naar het advies van de lokale politie Schoten van 29 april 2020, waarvan sprake in het collegebesluit van 7 mei 2020. Om die reden past het de kosten van het beroep tot nietigverklaring, met inbegrip van de door verzoeker gevraagde rechtsplegingsvergoeding, ten laste van de verwerende partij te leggen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro die verschuldigd is aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientig oktober tweeduizend tweeëntwintig, 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