

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIV° KAMER

A R R E S T

**nr. 259.201 van 19 maart 2024
in de zaak A. 237.387/XIV-39.219**

In zake : de IVZW CLIENTEARTH
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Gaël Bedert en Jadzia Talboom
 kantoor houdend te 2560 Kessel
 Torenvenstraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbist
 kantoor houdend te 3550 Heusden-Zolder
 Pastoor Paquaylaan 184

 tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 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 3 oktober 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 4 augustus 2022 waarbij de Beroepsinstantie het beroep tegen de weigeringsbeslissing van de nv Gigarant van 8 juni 2022 ontvankelijk, maar ongegrond verklaart.

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.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 februari 2024.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jadzia Talboom, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dieter Janssen, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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 23 mei 2022 stelt S.N., in naam van de verzoekende partij, aan de nv Gigarant – een *Special Purpose Vehicle* opgericht door het Vlaamse Gewest en de Participatiemaatschappij Vlaanderen om marktconforme waarborgen te verstrekken vanaf anderhalf miljoen euro voor kredietverlening aan ondernemingen – de vraag om in het kader van de Vlaamse regelgeving inzake de openbaarheid van bestuursdocumenten een afschrift te krijgen van een reeks documenten inzake ‘Ineos Project One’ te Antwerpen. S.N.
ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.201 XIV-39.219-2/12

ondertekent dit verzoek met vermelding van haar hoedanigheid als “jurist” bij de verzoekende partij.

3.2. Op 8 juni 2022 wijst de nv Gigagant het verzoek af. Deze beslissing wordt per e-mail van 8 juni 2022 bezorgd aan S.N.

3.3. Tegen deze weigeringsbeslissing dient S.N., samen met haar collega L.F., namens de verzoekende partij, bij e-mail van 8 juli 2022 een bestuurlijk beroep in bij de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de Beroepsinstantie).

3.4. Op 4 augustus 2022 verklaart de Beroepsinstantie het beroep van “mevrouw S.N., raadsman van ClientEarth” ontvankelijk, maar ongegrond.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van hoedanigheid

Standpunt van de partijen

4. In de memorie van antwoord zet de verwerende partij uiteen dat de verzoekende partij er ten onrechte van uitgaat dat zij als rechtspersoon partij was in de beroepsprocedure bij de Beroepsinstantie. Het bestuurlijk beroep is ondertekend door twee personeelsleden/juristen van de verzoekende partij. De verwerende partij verwijst naar de gepubliceerde statuten en enkele gepubliceerde besluiten van de raad van bestuur van de verzoekende partij. De artikelen 16 en 17 van die statuten regelen de bijzondere delegaties en het dagelijks bestuur. In geen enkele van de gepubliceerde documenten komen de namen voor van de twee ondertekenaars van het bestuurlijk beroep: niet als bestuurder, noch als houder van enige volmacht tot vertegenwoordiging, noch als externe vertegenwoordiger van de ivzw. De verwerende partij citeert vervolgens rechtsleer die het standpunt
ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.201

vertolkt dat “[a]lvorens een rechtspersoon een jurisdictioneel beroep kan indienen, [...] het orgaan dat volgens de statuten of toepasselijke regelgeving daartoe bevoegd is, de beslissing [moet] nemen om in rechte op te treden. Dit orgaan moet bovendien behoorlijk vertegenwoordigd zijn door de daartoe aangestelde natuurlijke personen. Uiteraard moet de beslissing worden genomen vooraleer de procedure wordt aangevat. Het toepassingsgebied van deze regel strekt zich ook uit tot de bestuurlijke beroepen. Er valt immers moeilijk in te zien hoe een rechtspersoon kan optreden zonder dat het daartoe bevoegde orgaan een beslissing heeft genomen”. De verwerende partij koppelt hieraan de vaststelling dat te dezen uit geen enkele publicatie of tegenstelbaar stuk blijkt dat de personeelsleden die het bestuurlijk beroep hebben ondertekend bevoegd waren om dit beroep in te dienen namens de verzoekende partij, zodat de verzoekende partij geen partij was in de bestuurlijke beroepsprocedure, met als gevolg dat de verzoekende partij niet op ontvankelijke wijze de bestreden beslissing voor de Raad van State kan aanvechten.

In de laatste memorie herneemt de verwerende partij haar exceptie en reageert zij op het auditorsverslag dat besluit dat de exceptie ongegrond is. Het standpunt vertolkt in het auditorsverslag dat het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: het Bestuursdecreet) geen specifieke regeling bevat voor beroepen ingediend door verenigingen overtuigt volgens de verwerende partij niet. Zij verwijst naar de rechtsregels inzake de externe vertegenwoordiging van verenigingen in het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen die volgens haar toepasselijk zijn op de initiële openbaarheidsvraag en het administratief beroep. De verwerende partij werpt op dat er geen enkele publicatie bestaat waarin de namen van de personeelsleden die het bestuurlijk beroep hebben ondertekend voorkomen, evenals dat door het bestuursorgaan van de verzoekende partij aan deze personeelsleden geen externe vertegenwoordigingsbevoegdheid werd toevertrouwd die tegenstelbaar is. Tot slot voert de verwerende partij aan dat de Beroepsinstantie werd misleid door het gebruik door de personeelsleden van de verzoekende partij van de term “jurist” in combinatie met de herhaalde bewering op te treden “in naam van” de verzoekende partij. Zij leidt dit af uit het gebruik door de Beroepsinstantie van het begrip “meester N.”.

5. In repliek op de exceptie van de verwerende partij merkt de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord vooreerst op dat de Beroepsinstantie, en dus de verwerende partij, het bestuurlijk beroep uitdrukkelijk ontvankelijk verklaarde. De verzoekende partij voert verder aan dat tijdens de beroepsprocedure de vraag naar de vertegenwoordigingsbevoegdheid nooit werd opgeworpen. De Beroepsinstantie had de ontvankelijkheid van het bestuurlijk beroep moeten onderzoeken en, zo nodig, daarover een opmerking formuleren “*in limine litis*”. De verwerende partij is slecht geplaatst om pas in de procedure voor de Raad van State een exceptie desbetreffend te ontwikkelen. De verzoekende partij benadrukt ook dat uit het bestuurlijk beroepsschrift blijkt dat het bestuurlijk beroep werd ingediend door twee natuurlijke personen “namens” de verzoekende partij. Derhalve kan de verwerende partij niet beweren dat de verzoekende partij geen betrokken partij was in de bestuurlijke beroepsprocedure. In dat verband verwijst de verzoekende partij naar een arrest van de Raad van State waarbij een gelijkaardige exceptie werd verworpen. Volgens de verzoekende partij is het “overduidelijk” dat de initiële openbaarheidsvraag en het bestuurlijk beroep uitgaan van de verzoekende partij. “Ten overvloede” verwijst de verzoekende partij naar het stuk 11 dat zij heeft neergelegd en waaruit blijkt dat de twee betrokken natuurlijke personen “wel degelijk bevoegd waren voor het instellen van het administratief beroep”.

In de laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar de memorie van wederantwoord en sluit zij zich aan bij het auditoraatsverslag dat voorstelt de exceptie te verwerpen.

Beoordeling

6. De hoedanigheid of procesbevoegdheid is het vermogen om een geschil bij de rechter aan te brengen met het verzoek er uitspraak over te doen. Een verzoekende partij dient over de vereiste hoedanigheid te beschikken om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. Deze vereiste van hoedanigheid –procesbevoegdheid of kwaliteit – dient te worden onderscheiden van de vereiste van het belang.

Een verzoekende partij kan in eigen naam geen vordering instellen die erop gericht is een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden. Zij beschikt in dit geval niet over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406, Van Dooren).

Opdat een verzoekende partij de vereiste hoedanigheid zou hebben bij het beroep ingediend in eigen naam, is vereist dat zij een zekere persoonlijke en individuele band vertoont met de bestreden beslissing, dat de bestreden beslissing haar benadeelt en zij, aldus, beschikt over het vereiste belang om de vernietiging ervan te benaarstigen.

De rechtsvordering waarvan het specifieke opzet erin bestaat een geweigerd voordeel alsnog te verkrijgen, kan alleen worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken. Alleen aan die persoon kan immers dat voordeel worden verleend.

7. Een weigering van de aanvraag tot openbaarmaking zoals te dezen, kan derhalve enkel worden aangevochten door degene die de aanvraag heeft ingediend, of namens wie die aanvraag werd ingediend.

In de voorliggende zaak dient te worden vastgesteld dat het annulatieberoep door de ivzw ClientEarth is ingesteld, wat inhoudt dat de hoedanigheid in haren hoofde moet worden onderzocht.

8. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de aanvraag tot het bekomen van een afschrift van de betrokken bestuursdocumenten is ingediend door S.N. Dit is een natuurlijke persoon die in rechte te onderscheiden is van de verzoekende partij. De omstandigheid dat zij als jurist verbonden is aan de verzoekende partij verandert niets aan het feit dat zij een natuurlijke persoon is die te onderscheiden is van de verzoekende partij.

9. Zoals de verwerende partij terecht opwerpt, doet de afwezigheid van specifieke regels in het Bestuursdecreet over het optreden van verenigingen geen afbreuk aan de bepalingen inzake de vertegenwoordiging van rechtspersonen, zoals de verzoekende partij, in het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen.

Art. 10:9 van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen, dat betrekking heeft op de ivzw, luidt:

“De statuten bepalen de vorm, de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het bestuursorgaan.
De statuten bepalen de wijze van aanwijzing van de personen bevoegd om de IVZW te vertegenwoordigen tegenover derden.”

Art. 2:16 van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen, dat betrekking heeft op de openbaarmakingsformaliteiten van toepassing op de rechtspersonen geregeld in dit wetboek, luidt:

“Voor IVZW’s worden de stukken bedoeld in artikel 2:10, § 1, 3°, 4°, 6°, 7° en 9°, en de wijzigingen ervan bekendgemaakt.”

Art. 2:10 van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen, dat eveneens betrekking heeft op de openbaarmakingsformaliteiten van toepassing op de rechtspersonen geregeld in dit wetboek en waarnaar het artikel 2:16 verwijst, luidt:

“§ 1. Met het oog op hun opname in het verenigingsdossier worden voor de IVZW binnen dertig dagen, te rekenen vanaf de datum van het koninklijk besluit waarbij zij worden erkend of tot goedkeuring van de wijziging van de gegevens vermeld in paragraaf 2, 3°, dan wel in de andere gevallen te rekenen vanaf de dagtekening van de definitieve akte, de uitspraak van het vonnis uitvoerbaar bij voorraad of het in kracht van gewijsde gaan van het vonnis, de volgende stukken neergelegd:
[...]
3° het uittreksel uit de oprichtingsakte, zoals bedoeld in paragraaf 2;
4° a) het uittreksel uit de akten betreffende de benoeming en ambtsbeëindiging van de bestuurders en, in voorkomend geval, van de personen gemachtigd om de IVZW te vertegenwoordigen;
[...].”

Luidens artikel 14.3, tweede lid, van de gepubliceerde statuten van de verzoekende partij, zoals van toepassing ten tijde van de aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten, treedt de raad van bestuur van de ivzw op in rechte voor rekening van de ivzw en wordt hij daarbij vertegenwoordigd door de voorzitter, of door twee bestuurders of door één bestuurder door de raad van bestuur specifiek daartoe aangeduid. Artikel 16 van de gepubliceerde statuten van de verzoekende partij, zoals van toepassing ten tijde van de aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten, bepaalt dat de raad van bestuur bepaalde bevoegdheden of de uitvoering van bepaalde beslissingen kan delegeren. De voorwaarden van elke delegatie moeten worden genotuleerd in het register van processen-verbaal.

De verzoekende partij toont niet aan dat S.N. bij de aanvraag tot openbaarmaking en bij het indienen van het bestuurlijk beroep bij de Beroepsinstantie op een rechtsgeldige wijze is opgetreden “namens”, dit is als wettelijke vertegenwoordiger van, de verzoekende partij overeenkomstig de hiervoor weergegeven rechtsregels en de bepalingen van de statuten van de verzoekende partij. De verzoekende partij heeft immers geen stukken neergelegd die zouden toelaten aan te nemen dat S.N. niet in eigen naam is opgetreden, doch als wettelijke vertegenwoordiger van de verzoekende partij. De loutere vermelding in de aanvraag en in het bestuurlijk beroep dat S.N. optreedt “namens” de verzoekende partij, volstaat gelet op de hiervoor weergegeven rechtsregels en de bepalingen van de statuten, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, daartoe niet. Uit het stuk 11 dat de verzoekende partij bij de memorie van wederantwoord voegt, blijkt geenszins dat S.N. ten tijde van de aanvraag tot openbaarmaking en het indienen van het bestuurlijk beroep de ivzw kon vertegenwoordigen op grond van artikel 14.3, tweede lid, van de statuten, noch dat de bevoegdheid om de ivzw te vertegenwoordigen aan haar werd gedelegeerd overeenkomstig artikel 16 van de statuten. Dit stuk - een beslissing van de raad van bestuur van de verzoekende partij - dat dateert van na de exceptie opgeworpen door de verwerende partij, verwijst weliswaar naar, onder meer, een ‘eerdere beslissing’ waarbij aan S.N. en L.F. de bevoegdheid wordt gedelegeerd om, onder andere, de vereniging te vertegenwoordigen, verzoeken tot openbaarheid te ondertekenen en het bestuurlijk beroep bij de beroepsinstantie in te dienen, doch preciseert

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.201

geenszins wanneer die ‘eerdere beslissing’ zou zijn genomen, noch levert dit stuk het bewijs van die ‘eerdere beslissing’. Bijgevolg moet worden aangenomen dat S.N. bij het indienen van de aanvraag tot openbaarmaking en bij het indienen van het bestuurlijk beroep bij de Beroepsinstantie in eigen naam is opgetreden en niet als wettelijke vertegenwoordiger van de verzoekende partij. Hetzelfde geldt voor L.F., wat het bestuurlijk beroep bij de Beroepsinstantie betreft.

Hieruit volgt dat het voorliggende annulatieberoep alleen door S.N. kon worden ingesteld. Het beroep van de verzoekende partij is er derhalve op gericht een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden, en is bijgevolg niet-ontvankelijk.

10. De omstandigheid dat de Beroepsinstantie het beroep ingediend door S.N. en L.F. uitdrukkelijk ontvankelijk heeft verklaard, waardoor volgens de verzoekende partij de verwerende partij “slecht geplaatst” is om de exceptie op te werpen, doet niet anders besluiten.

Artikel II.48 van het Bestuursdecreet luidt:

“§ 1. De aanvrager kan beroep instellen tegen:

1° een beslissing van een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.28, § 1, over een aanvraag als vermeld in artikel II.40 of II.47;

[...]

Hij stelt dat beroep in bij de beroepsinstantie, vermeld in artikel III.90.

De aanvrager dient het beroep in met een brief, met een e-mail of, in voorkomend geval, met een webformulier binnen een termijn van dertig kalenderdagen die ingaat op een van de volgende dagen:

1° als de aanvraag is afgewezen: op de dag nadat de beslissing verstuurd is;

2° [...]

§ 2. Het beroep bevat al de volgende informatie:

1° de voor- en achternaam van de indiener;

2° het adres van de indiener;

3° een afschrift van de oorspronkelijke aanvraag;

4° een afschrift van de beslissing van de betrokken overheidsinstantie waartegen beroep wordt ingesteld, als er een beslissing is genomen.

Als het beroep onvolledig is, wordt de behandelingstermijn, vermeld in artikel II.50, § 1, opgeschort tot de beroepsinstantie in het bezit is van de vereiste informatie.”

Het Bestuursdecreet definieert het begrip “aanvrager” niet uitdrukkelijk. Artikel II.31 van het Bestuursdecreet omschrijft het begrip “aanvrager” impliciet als “iedereen die erom verzoekt”. Deze ruime omschrijving

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.201 XIV-39.219-9/12

past binnen de *ratio legis* zoals die blijkt niet alleen uit artikel 32 van de Grondwet (“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, [...]”), doch ook uit de parlementaire voorbereiding over het recht op openbaarheid: “Dit recht wordt toegekend aan iedereen, dus elke natuurlijke persoon, elke rechtspersoon of groepering ervan.” (*Parl.St.* VI.Parl., 2017-2018, nr. 1656/1, 55), en, wat de beroepsprocedure betreft: “Vergelijkbaar met de aanvragen, werden ook de formele vereisten van de beroepsprocedure zeer laagdrempelig gehouden: het beroep dient schriftelijk te worden ingediend.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 81).

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, bestaat er geen tegenstrijdigheid tussen het ontvankelijk verklaren van het bestuurlijk beroep door de Beroepsinstantie en de exceptie van de verwerende partij over de ontvankelijkheid van het annulatieberoep van de verzoekende partij bij de Raad van State. Uit het dossier blijkt immers dat het de aanvrager van het openbaarheidsverzoek is, met name S.N. “namens” de ivzw ClientEarth, die ook het bestuurlijk beroep bij de Beroepsinstantie heeft ingediend (samen met L.F.). Uit artikel II.48 van het Bestuursdecreet en de hiervoor geciteerde parlementaire voorbereiding blijkt dat de vormvereisten voor het instellen van een bestuurlijk beroep bij de Beroepsinstantie bewust zeer laagdrempelig werden gehouden. Daar “iedereen die erom verzoekt” een aanvraag en vervolgens een bestuurlijk beroep kan indienen en daar zowel de aanvraag als het bestuurlijk beroep uitgingen van S.N. “namens” de ivzw ClientEarth, kon de Beroepsinstantie het bestuurlijk beroep dan ook ontvankelijk verklaren zonder de vraag te moeten onderzoeken of S.N. al dan niet optrad als wettelijke vertegenwoordiger van de ivzw ClientEarth. Het beroep bij de Raad van State is echter niet ingediend door S.N. “namens” de ivzw ClientEarth, maar door de ivzw ClientEarth vertegenwoordigd door een advocaat die overeenkomstig artikel 19, zesde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, behoudens bewijs van het tegendeel, wordt verondersteld gemandateerd te zijn door de ivzw ClientEarth. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de verwerende partij om reden dat de Beroepsinstantie het bestuurlijk beroep ontvankelijk heeft verklaard “slecht geplaatst” zou zijn om in de procedure voor de Raad van State een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen wegens gebrek aan hoedanigheid, te meer de vraag of een verzoekende partij de vereiste

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.201

XIV-39.219-10/12

hoedanigheid heeft om voor de Raad van State op te treden de openbare orde raakt en desnoods ambtshalve wordt onderzocht door de Raad van State.

11. De omstandigheid dat de verzoekende partij, naar zij betoogt, onbetwistbaar een belang heeft om de bestreden beslissing aan te vechten, leidt evenmin tot een andere conclusie.

De vereiste van het belang moet duidelijk worden onderscheiden van de vereiste van hoedanigheid of kwaliteit. Het belang dat de verzoekende partij uiteenzet, wettigt mogelijk dat zij S.N. in haar streven zou steunen en zich met het oog daarop tussenkommende partij zou kunnen stellen in een beroep dat eerstgenoemde instelt, maar dit verleent aan de verzoekende partij echter niet zelf de hoedanigheid om in eigen naam een beroep in te stellen dat erop gericht is een aanspraak welke haar niet toebehoort alsnog gerealiseerd te zien. Er anders over oordelen zou betekenen dat belanghebbende derden kunnen bereiken dat een aanvraag moet worden ingewilligd eventueel zelfs tegen de verondersteld gewijzigde wil in van de oorspronkelijke aanvrager die, doordat hij tegen de weigering ervan niet in rechte is opgekomen, geacht kan worden niet langer het voordeel van die inwilliging na te streven.

12. De verzoekende partij mist de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te dienen, daar zij niet de indiener is van de aanvraag tot openbaarmaking, noch van het bestuurlijk beroep bij de Beroepsinstantie.

De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

13. Het beroep is niet-ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van

24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien maart tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques