

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.746 van 13 december 2024
in de zaak A. 241.795/IX-10.461**

In zake: XXXX

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306a
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 april 2024, strekt tot de
nietigverklaring van “de afwijzing van passieve openbaarheid door Federale
Overheidsdienst Justitie, bij ontstentenis van kennisgeving”.

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 en de verwerende partij hebben een
laatste memorie ingediend.

Met toepassing van artikel 26, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’, heeft de voorzitter van de IXe kamer bij beschikking van 5 september 2024 aan de partijen voorgesteld dat de zaak niet op een openbare terechtzitting wordt behandeld, tenzij één van de partijen hierom verzoekt.

Geen van de partijen heeft om een terechtzitting gevraagd.

Overeenkomstig bovenvermelde beschikking, werd het debat gesloten en werd de zaak in beraad genomen op 18 november 2024.

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 11 december 2023 stuurt verzoeker naar de FOD Justitie een verzoekschrift “tot het bekomen van afschriften van bestuursdocumenten”, namelijk van “alle documenten met betrekking tot mij als persoon”.

Bij brief van 20 december 2023 wijst de FOD de aanvraag af.

Op 28 december 2023 dient verzoeker bij de FOD Justitie “conform artikel 8 van de Wet Betreffende Openbaarheid van Bestuur” een verzoek tot heroverweging in van het verzoekschrift “tot het bekomen van afschriften van bestuursdocumenten”. Tegelijkertijd vraagt hij de commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (CTB) om advies. Op 18 januari 2024 verleent de CTB hierover advies 2024-05.

Op 29 januari 2024 laat de FOD Justitie aan verzoeker weten dat geen gevolg wordt gegeven aan het verzoek tot heroverweging. Verwezen

wordt naar artikel 6, § 3, 4°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (WOB) dat toelaat om een verzoek af te wijzen dat “kennelijk te vaag geformuleerd” is. Hierbij vermeldt de FOD de mogelijkheid tot beroep bij de Raad van State.

3.2. Op 23 maart 2024 stuurt verzoeker naar de FOD Justitie een verzoekschrift “tot het bekomen van afschriften van bestuursdocumenten met betrekking tot onrechtmatige onderzoekshandelingen”. Hij refereert aan het hiervóór *sub* 3.1 vermelde feitenverloop. Hij stelt een nieuw verzoekschrift in te dienen “[t]er tegemoetkoming van het verzoek van FOD Justitie tot verdere specificatie van de bestuursdocumenten”. Vervolgens preciseert hij de bestuursdocumenten waarvan hij om openbaarmaking vraagt als volgt:

“De bestuursdocumenten betrokken bij het met aangelegenheden omklede omvatten:

Alle bestuursdocumenten bij FOD Justitie gelinkt aan alle onderzoekshandelingen, ingesteld door opsporingsonderzoeken, gerechtelijk onderzoeken of andere onderzoeken (bv. inlichtingen- en veiligheidsdiensten). Met name bestuursdocumenten onder meer gelinkt aan: (stelselmatige) observatie met of zonder behulp van technische hulpmiddelen, verwerven van zicht in een woning, inkijkoperaties, onderscheppen en openen van post, direct af luisteren met en zonder technische hulpmiddelen, inwinnen van gegevens over bankrekeningen en banktransacties, infiltratie, burgerinfiltratie...

De onderzoekshandelingen houden verband met onder meer nummerplaatherkenning, interceptie van telecommunicatie, stemafdrukken, gezichtsherkenning, andere biometrische gegevens (bv. medische gegevens of DNA-gegevens)... Bijgevolg, omvatten de betrokken bestuursdocumenten ook alle informatie bij FOD Justitie gelinkt aan politionele databanken, databanken van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere. Met name, onder meer gelinkt aan de Algemene Nationale Gegevensbank, basisgegevensbanken, bijzondere gegevensbanken, gemeenschappelijke gegevensbanken, technische gegevensbanken...”

Verzoeker ontvangt geen kennisgeving van een beslissing over dit verzoek binnen de wettelijk voorgeschreven termijn.

IV. Precisering van het voorwerp van het beroep

4. Het voorliggende beroep, waarbij verzoeker de nietigverklaring vordert van “de afwijzing van passieve openbaarheid door Federale Overheidsdienst Justitie, bij ontstentenis van kennisgeving” ziet op de stilzwijgende afwijzende beslissing die verzoeker leest in het uitblijven van enige kennisgeving binnen dertig dagen na zijn verzoek van 23 maart 2024.

Zonder deze bepaling in zijn inleidend verzoekschrift uitdrukkelijk te vermelden, refereert hij daarbij aan artikel 6, § 5, tweede lid, WOB:

“Bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen.”

Voor zoveel als nodig, bevestigt verzoeker in de memorie van wederantwoord:

“Hierbij, richt het voorwerp van het vernietigingsberoep, ingesteld bij de Raad van State, zich tot de stilzwijgende afwijzingsbeslissing van 26 april 2024.”

Om uit te maken wat het precieze voorwerp van het beroep is, dient de Raad van State in de eerste plaats rekening te houden met de omschrijving ervan in het verzoekschrift. Slechts in geval van onduidelijkheid dient de Raad het verzoekschrift te interpreteren. Die onduidelijkheid is er niet, gelet op de uitdrukkelijke precisering door verzoeker in de memorie van wederantwoord, waarop hij overigens niet terugkomt in zijn laatste memorie.

De ontvankelijkheid van het beroep wordt uit dat oogpunt onderzocht.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

5. In haar laatste memorie valt de verwerende partij de in het auditorsverslag ambtshalve opgeworpen exceptie bij, die zij herformuleert als volgt:

“Indien het verzoek tot openbaarheid van 23 maart 2024 als een nieuw openbaarheidsverzoek gekwalificeerd dient te worden, dan kan – met het auditorsverslag – enkel vastgesteld worden dat verzoekende partij geen verzoek tot heroverweging heeft ingediend op grond van artikel 8, § 2 WOB en het georganiseerd bestuurlijk beroep niet werd uitgeput.”

6. In zijn laatste memorie betwist verzoeker dat de procedure van heroverweging moet worden uitgeput alvorens op ontvankelijke wijze een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State mag worden ingediend. Hij put daarvoor zowel uit tekstuele argumenten – het gebruik, tweemaal, van het woord ‘kan’ en van de woorden ‘in voorkomend geval’ in artikel 8, § 2, WOB – als uit opportunitets- en beleidsargumenten.

Beoordeling

7. Luidens artikel 8, § 2, WOB “kan” een verzoeker een verzoek tot heroverweging richten tot de betrokken overheid en tegen een weigering “kan” hij een beroep instellen bij de Raad van State. Inderdaad: een verzoeker “kan” dat doen, hij “moet” dat niet doen als hij zich neerlegt bij de eerste, dan wel de tweede weigering na heroverweging. Het gebruik van het woord ‘kan’ in die context leert niets over de ontvankelijkheidsvereisten voor een beroep bij de Raad van State.

Ook de bepaling dat een beroep bij de Raad van State “in voorkomend geval” vergezeld is van het advies van de CTB helpt verzoeker niet verder. Met de woorden ‘in voorkomend geval’ houdt de wetgever rekening met

de in artikel 8, § 2, tweede lid, WOB aangehaalde mogelijkheid dat de commissie geen of niet tijdig een advies ter kennis bracht. Dan kan er ook geen advies bij het verzoekschrift worden gevoegd.

8. Op verzoekers schrijven van 23 maart 2024 heeft de verwerende partij niet gereageerd. Verzoeker ontkent niet dat hij na het stilzitten van het bestuur evenmin om een heroverweging heeft verzocht.

Die mogelijkheid voor een verzoeker om een heroverweging te vragen, de termijn waarin zulks moet gebeuren, de termijn waarin vervolgens door het bestuur een “beslissing tot inwilliging of afwijzing van het verzoek tot heroverweging” ter kennis moet worden gebracht – of de gelijkstelling van het stilzitten met een stilzwijgend afwijzende beslissing – en de mogelijkheid om tegen deze uitdrukkelijke, dan wel stilzwijgende beslissing een beroep in te stellen bij de Raad van State zijn door de regelgeving vastgelegd.

Als de regelgever de bestuurse op die wijze een instrument in handen geeft om het bestuur te dwingen om zijn argumentatie aan een nieuw onderzoek te onderwerpen en middels een nieuwe beslissing over het verzoek een standpunt in te nemen – wat in beginsel overeenkomstig de formelemotiveringsplicht op gemotiveerde wijze moet gebeuren – gaat de Raad van State ervan uit dat dit voor de betrokkene een substantiële vorm in het besluitvormingsproces vormt, die hij moet uitputten om zijn recht op het instellen van een annulatieberoep niet te verbeuren. De Raad mag aldus van die verzoeker eisen om dat administratieve rechtsmiddel, dat mede in zijn voordeel is ingesteld, éérst uit te putten vooraleer hij een beroep instelt bij de Raad.

Enkel de na de heroverweging genomen beslissing is een in rechte aanvechtbare eindbeslissing.

Verzoeker heeft verzuimd om een heroverweging te vragen. Dat zijn verzoek betrekking heeft op een grondrecht, dat de verwerende partij

zich in de memorie van antwoord zou hebben uitgesproken tegen het verzoekschrift, dat een verzoek tot heroverweging niet zou bijdragen aan een “adequate bestuursrechtspraak”, dat een “repetitief georganiseerd beroep” de redelijketermijneis schendt, dat verzoeker zich gefnuikt acht in zijn vertrouwen en dat hij stelt van de verwerende partij geen onpartijdig oordeel meer te mogen verwachten, leidt niet tot een andere conclusie.

9. De exceptie is gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt 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.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertien december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren