

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.875 van 1 juni 2026
in de zaak A. 239.804/IX-10.830**

In zake : de PROVINCIE ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Vernailen
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen:

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bart Martel en Kristof Caluwaert
 kantoor houdend te 1050 Elsene
 Louizalaan 99
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenskomende partijen:

1. de VZW VERENIGING VAN GELOOF EN BEOEFENING
VAN DE ISLAMITISCHE GODSDIENST EN
MAROKKAANSE CULTUUR MOSKEE EL MOUSLIMINE
2. de ERKENDE ISLAMITISCHE GELOOFSGEMEENSCHAP
EL-MOUSLIMIN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ali Fadili
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Terninckstraat 13 bus C1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 augustus 2023, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur,
Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen van 7 juni 2023 houdende de

erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap ‘El Mouslimine’ te Antwerpen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 264.650 van 24 oktober 2025 is het debat heropend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 april 2026.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Maarten van den Nieuwenhuijzen, die *loco* advocaat Sven Vernaillen verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Kristof Caluwaert, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Farah Halli, die *loco* advocaat Ali Fadili verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Sterck heeft 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. De feitelijke gegevens van de zaak zijn uiteengezet in tussenarrest nr. 264.650 van 24 oktober 2025.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging - vertrouwelijkheid van een stuk

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij legt met haar memorie van antwoord het advies van de Informatie- en Screeningsdienst lokale geloofsgemeenschappen (“ISD”) als vertrouwelijk stuk neer (stuk 15 van het administratief dossier). Zij stelt dat dit stuk overeenkomstig artikel 20 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 ‘tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ (“het koninklijk besluit van 24 maart 2000”) door de ISD werd gemerkt met de vermelding ‘beperkte verspreiding’. Die kwalificatie impliceert volgens de verwerende partij dat de verspreiding van dit document zodoende beperkt moet blijven “tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen”. De verwerende partij leidt daaruit af dat de vertrouwelijkheid van het stuk dan ook bewaard moet blijven ten aanzien van de verzoekende partij. Volgens de verwerende partij is het bijgevolg niet mogelijk om het advies als niet-vertrouwelijk stuk aan het administratief dossier toe te voegen.

5. De verzoekende partij betoogt in haar memorie van wederantwoord dat de draagwijdte van de vermelding ‘beperkte verspreiding’ ertoe is beperkt dat het gaat om een document waarvan de overheid de verspreiding wil beperken, zonder dat aan die vermelding juridische gevolgen zijn verbonden in de zin van een classificatie zoals bedoeld in de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst’ (“de wet van 11 december 1998”). Zij stipt aan dat de ISD niet heeft verzocht om het document in rechte als vertrouwelijk te beschouwen en dat de verwerende partij ook niet concreet aantoont welke belangen zouden worden geschaad door de openbaarmaking van het advies ten aanzien van minstens de verzoekende partij. De verzoekende partij acht het kwalijk dat de verwerende partij meent te kunnen volstaan met de weergave van een eigen synthese van de bevindingen van de ISD: enkel welbepaalde passages uit het advies worden overgenomen en de parafrase van de verwerende partij is eenzijdig en

verhindert tegenspraak, waardoor de verzoekende partij haar rechten van verdediging geschonden acht.

6. In haar laatste memorie na het aanvullend verslag sluit de verwerende partij zich aan bij de overweging in het auditoraatsverslag dat “de relevante overwegingen van de ISD goeddeels zijn overgenomen in de memorie van antwoord”, zodat het lichten van de vertrouwelijkheid niet noodzakelijk is. De verwerende partij stelt voorts dat de verzoekende partij niet aantoonde dat zij door de vertrouwelijkheid van het desbetreffende stuk gehinderd is geweest bij het aanvoeren van middelen. Tot slot beklemtoont de verwerende partij dat de verzoekende partij ten onrechte artikel 32 van de Grondwet ter sprake brengt: de betwisting heeft hier immers geen betrekking op de openbaarheid van bestuur, maar wel op de vertrouwelijkheid van neergelegde stukken zoals bedoeld in artikel 87, § 2, van het algemeen procedurereglement, wat “een fundamenteel andere juridische vraag” is.

7. De tussenkomen partijen spreken zich over de vertrouwelijkheid van het ISD-advies niet uit.

Beoordeling

8. Overeenkomstig artikel 87, § 2, van het algemeen procedurereglement mag een partij die een stuk indient, vragen om het niet ter kennis te brengen van de overige partijen. Luidens artikel 87, § 3, van het algemeen procedurereglement wordt het bedoelde stuk “voorlopig afzonderlijk in het dossier van de zaak opgenomen” en paragraaf 4 van dezelfde bepaling leert dat de overige partijen van het stuk kennis mogen nemen “[a]ls het verzoek om vertrouwelijke behandeling bij arrest wordt afgewezen”.

Het valt bijgevolg aan de Raad van State toe te controleren of het aangevoerde vertrouwelijk karakter relevant is, rekening houdend met de vereisten van een effectieve rechtsbescherming en van de eerbiediging van het recht op

woord en wederwoord van de procespartijen en met het vereiste dat de procedure op alle onderdelen het recht op een eerlijk proces eerbiedigt.

9. Ten aanzien van het recht op toegang tot de rechter zijn enkel die maatregelen die de rechten van verdediging beperken legitiem die absoluut noodzakelijk zijn.

10. Bij de afweging van de rechten van verdediging en op een eerlijk proces tegen de eerbiediging van andere belangen is het slechts in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar dat bepaalde stukken van het dossier, bijvoorbeeld vanwege het vertrouwelijke karakter ervan, aan de tegenspraak ontsnappen. Vertrouwelijke documenten, willen ze beschermd worden, moeten van die aard zijn dat de onthulling ervan gebeurlijk schade kan toebrengen aan de partij die zich op de vertrouwelijkheid beroept of zelfs aan een derde die niet rechtstreeks in het geding is betrokken.

Van een procespartij die zich op het vertrouwelijke karakter van een neergelegd document beroept, moet om die reden worden verwacht dat zij de redenen aangeeft die het noodzakelijk maken dat het geviseerde document op een dermate vertrouwelijke wijze moet worden behandeld dat een andere partij in het geding geen inzage ervan zou mogen verkrijgen. Het ligt met andere woorden op de weg van de partij die de vertrouwelijkheid vraagt, om de Raad van State op afdoende wijze in te lichten zodat hij met volledige kennis van zaken de juiste afweging kan doen van het vereiste van een eerlijk proces en de bescherming van de vertrouwelijke aard van een document. Om aan een partij de toegang tot een neergelegd document te ontfangen, kan het bijgevolg niet volstaan louter het document te voorzien van de vermelding ‘vertrouwelijk’ of voor het document louter de vertrouwelijkheid op te eisen.

11.1. De verwerende partij steunt de door haar gevraagde vertrouwelijkheid van het ISD-advies op artikel 20 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 dat op het ogenblik van de bestreden beslissing van toepassing was en waarvan de tekst luidde als volgt:

“De documenten waarvan de overheid van oorsprong de verspreiding wil beperken tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, zonder aan deze beperking de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet, worden gemerkt met de vermelding ‘beperkte verspreiding’.”

11.2. Uit deze bepaling volgt dat de aanmerking ‘beperkte verspreiding’ niet ertoe leidt dat het betrokken stuk wordt onderworpen aan een classificatie zoals bedoeld in artikel 4 van de wet van 11 december 1998. Evenmin derhalve, is artikel 8 van deze wet erop van toepassing, dat bepaalt dat de toegang tot geclassificeerde informatie wordt voorbehouden aan de persoon die houder is “van een overeenstemmende veiligheidsmachtiging en voor zover de kennisname en de toegang noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn functie of zijn opdracht, onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden”.

Die vaststelling blijft overeind na de invoering van het koninklijk besluit van 20 december 2024 ‘tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst’, waarvan artikel 113, voor zover hier relevant, immers luidt:

“De documenten, vóór de inwerkingtreding van voorliggend besluit, voorzien van de vermelding ‘beperkte verspreiding (KB 24.03.2000)’, blijven deze vermelding behouden. Deze vermelding kan op geen enkele manier gelijkgesteld worden met het classificatieniveau ‘beperkt’, zoals bepaald in artikel 4, vijfde lid van de wet, gezien op documenten met de vermelding ‘beperkte verspreiding (KB 24.03.2000)’ niet de beschermingsmaatregelen vermeld in de wet en voorliggend besluit van toepassing zijn.

Onverminderd andere specifieke wettelijke of reglementaire bepalingen betreffende niet-geclassificeerde informatie, kan de niet-geclassificeerde informatie, opgesteld in het Nederlands, waarvan een overheid of persoon de verspreiding wil beperken tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, zonder aan deze beperking de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet, vanaf de inwerkingtreding van voorliggend besluit worden voorzien van de vermelding ‘gevoelig niet-geclassificeerd (KB

20.12.2024)’ en niet langer met de vermelding ‘beperkte verspreiding (KB 24.03.2000)’.”

12. De aanmerking ‘beperkte verspreiding (KB 24.03.2000)’ of thans ‘gevoelig niet-geclassificeerd (KB 20.12.2024)’ op zich onttrekt dat stuk niet aan de beginselen van openbaarheid van bestuur. Evenmin volgt uit een dergelijke vermelding dat *ipso facto* is voldaan aan de stelplicht die krachtens artikel 87, § 2, van het algemeen procedurereglement rust op de partij die de motieven moet aangeven op grond waarvan zij de vertrouwelijkheid van een stuk vraagt.

13.1. *In casu* stelt de verwerende partij in de memorie van antwoord:

“De verwerende partij leidt daaruit (*lees*: de vermelding ‘beperkte verspreiding’) af dat de vertrouwelijkheid van het stuk dan ook bewaard moet blijven ten aanzien van de verzoekende partij. Het is bijgevolg niet mogelijk om het advies en de daarin opgenomen informatie als zodanig niet-vertrouwelijk aan het administratief dossier toe te voegen.”

13.2. Uit wat voorafgaat, volgt dat dit motief niet volstaat om het ISD-advies als vertrouwelijk te behandelen.

13.3. De Raad van State stelt voorts vast dat de verwerende partij in gebreke blijft te duiden op welke wijze de opheffing van de vertrouwelijkheid haar – of een derde – schade zou toebrengen.

Dit klemmt in het licht van de *sub* 8 en 10 vermelde belangenafweging des te meer, nu de ISD krachtens artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2021 ‘tot aanwijzing van de bevoegde instantie, vermeld in artikel 18 van het Erkenningsdecreet Lokale geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021’ optreedt als de in artikel 18, eerste lid, van het decreet van 22 oktober 2021 ‘tot regeling van de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen, de verplichtingen van de besturen van de eredienst en het toezicht daarop en tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de organisatie en werking van de erkende erediensten’ bedoelde ‘bevoegde instantie’ die aan de Vlaamse regering advies verleent over de conformering van een lokale geloofsgemeenschap aan de decretale erkenningscriteria, waarbij de ISD zich

blijkens het voorliggende stuk ook uitspreekt over het advies dat door de verzoekende partij werd verstrekt.

Bovendien blijkt het advies van de ISD in de procedurestukken van de verwerende partij verre van volledig te zijn weergegeven, zodat ook dat argument hoe dan ook niet kan worden bijgevalen.

14. De voorwaarden om stuk 15 van het administratief dossier als vertrouwelijk te behandelen, zijn niet vervuld.

15. Aangezien de verzoekende partij uit de gegevens die zij ingevolge de opheffing van de vertrouwelijkheid van het desbetreffende stuk kan vernemen, in de mate dat die gegevens haar nog niet eerder bekend waren, nieuwe argumenten kan putten ter staving van haar reeds aangevoerde middelen of op grond van die gegevens desgevallend ook nieuwe middelen kan ontwikkelen, is er reden om het debat te heropenen en haar hiertoe de gelegenheid te geven.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State heft de vertrouwelijkheid op van stuk 15 van het administratief dossier.

3. De Raad van State verleent aan de verzoekende partij de mogelijkheid om binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van dit arrest in een aanvullende memorie haar tweede middel aan te vullen of nader uit te werken of nieuwe middelen aan te voeren, op grond van haar onbekende gegevens die vervat zijn in het voormelde stuk van het administratief dossier.

4. Aan de verwerende partij en aan de tussenkomende partijen wordt een termijn van zestig dagen verleend vanaf de betekening van de aanvullende

memorie van de verzoekende partij of vanaf de betekening van het bericht van ontstentenis hiervan, om een aanvullende memorie in te dienen.

5. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast vervolgens een aanvullend verslag op te stellen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op een juni tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren