

Rolnummer 1943
Arrest nr. 82/2001 van 13 juni 2001

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 3, § 2, tweede lid, van het decreet van de Vlaamse Raad van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters H. Boel en M. Melchior, de rechters L. François, P. Martens, A. Arts en E. De Groot, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus rechter E. Cerexhe, bijgestaan door de griffier P.- Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter H. Boel,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij arrest nr. 85.592 van 23 februari 2000 in zake M. Wittouck tegen de Vlaamse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 7 april 2000, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 3, § 2, 2° lid van het Decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, doordat men geen belang moet hebben om bestuursdocumenten in te zien en een niet-belanghebbende aldus zonder meer inzage kan vragen van alle bestuursdocumenten, onafgezien of die bestuursdocumenten ten grondslag liggen aan beslissingen die al dan niet eindbeslissingen zijn;

terwijl volgens artikel 3, § 2, 2° lid van het Decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering, een belanghebbende in een bepaalde aangelegenheid enkel bestuursdocumenten kan inzien, zolang in de betrokken aangelegenheid geen eindbeslissing is genomen;

terwijl een ongelijke behandeling niet gerechtvaardigd wordt door een bepaald doel, aangezien in geval van een rechtmatig ongelijke behandeling, een belanghebbende meer recht op inzage van de betreffende bestuursdocumenten zou moeten hebben dan een niet-belanghebbende ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

M. Wittouck vordert bij de Raad van State de vernietiging van de beslissing van 4 september 1995 van de ombudsman van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, waarbij deze haar beroep verwerpt tegen de weigering door de diensten van dat Ministerie om mededeling te doen van een aantal stukken die betrekking hebben, enerzijds, op verkavelingsaanvragen in de jaren 1951 tot 1953 betreffende percelen grond gelegen te Wezembeek-Oppem en, anderzijds, op een beslissing die in het kader van de «zgn. groene gordelpolitiek is genomen bij goedkeuring van het koninklijk besluit van 7 mei 1977 tot vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse ».

In een van haar middelen voor de Raad van State voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 3, § 2, tweede lid, van het decreet van 23 oktober 1991. Ze betoogt dat dienaangaande bovenstaande prejudiciële vraag aan het Hof dient te worden gesteld. De Raad van State overweegt dat artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof de Raad van State de verplichting oplegt die vraag te stellen « zelfs in geval hij van oordeel is dat bedoelde bepalingen het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vastgelegde gelijkheidsbeginsel niet schenden » en stelt de hoger geformuleerde vraag.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 7 april 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 22 mei 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 mei 2000.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 5 juli 2000 ter post aangetekende brief;
- M. Wittouck, wonende te 1950 Kraainem, Steenweg op Mechelen 304, bij op 7 juli 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 augustus 2000 ter post aangetekende brieven.

M. Wittouck heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 13 september 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 28 september 2000 en 29 maart 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 7 april 2001 en 7 oktober 2001.

Bij beschikking van 7 maart 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 28 maart 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 8 maart 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 28 maart 2001 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. P. Jongbloet *loco* Mr. M. Denys, advocaten bij de balie te Brussel, voor M. Wittouck;
 - . Mr. P. Snel, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en L. François verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. Ten gronde

- A -

A.1. De verzoekende partij in het bodemgeschil stelt vooreerst dat er een fout is geslopen in de prejudiciële vraagstelling, die volgens haar als volgt zou moeten luiden :

« Schendt artikel 3, § 2, 2° lid van het Decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, doordat men geen belang moet hebben om bestuursdocumenten in te zien en een niet-belanghebbende aldus zonder meer inzage kan vragen van alle bestuursdocumenten, onafgezien of die bestuursdocumenten ten grondslag liggen aan beslissingen die al dan niet eindbeslissingen zijn;

terwijl volgens artikel 3, § 2, 2° lid van het Decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering, een belanghebbende in een bepaalde aangelegenheid *geen* bestuursdocumenten kan inzien, zolang in de betrokken aangelegenheid geen eindbeslissing is genomen;

terwijl een ongelijke behandeling niet gerechtvaardigd wordt door een bepaald doel, aangezien in geval van een rechtmatig ongelijke behandeling, een belanghebbende meer recht op inzage van de betreffende bestuursdocumenten zou moeten hebben dan een niet-belanghebbende ? ».

A.2. De verzoekende partij in het bodemgeschil houdt staande dat artikel 3 van het decreet van 23 oktober 1991 discriminatoir is in zoverre het enerzijds, eenieder, ongeacht of hij al dan niet belanghebbende is, principieel inzage verschaft in alle bestuursdocumenten en anderzijds, eenieder, ongeacht of hij al dan niet belanghebbende is, inzage ontzegt van beleidsvoorbereidende documenten. Aldus worden twee categorieën van personen, namelijk belanghebbende personen en niet belanghebbende personen, ongelijk behandeld, hetgeen volgens de verzoekster « niet objectief en teleologisch » te verantwoorden is.

Zij stelt dat de in het geding zijnde bepaling geen onderscheid maakt tussen de rechtsonderhorige die bij de openbaarheid van de bestuursdocumenten een rechtstreeks belang heeft daar hij er de betrokkene van is, en om het even welke andere rechtsonderhorige. De rechtsonderhorige die het voorwerp uitmaakt van bepaalde administratieve overheidshandelingen behoeft naar de mening van de verzoekende partij meer rechtsbescherming dan diegene die ten opzichte van die overheidshandeling een loutere derde is, zodat de eerste categorie ongelijk wordt behandeld in zoverre « hem niet de meer verregaande rechtsbescherming wordt geboden waarop hij recht heeft ».

Noch in de tekst van het decreet zelf, noch in de parlementaire voorbereiding ervan vindt de verzoekende partij enige objectieve reden voor het feit dat een belanghebbende rechtsonderhorige niet een hogere graad van rechtsbescherming wordt verleend door hem toe te staan op elk ogenblik het administratief dossier dat op hem betrekking heeft in te zien, hetgeen vanuit de doelstelling van het decreet niet te verantwoorden is.

Bijgevolg is zij van mening dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.3. Volgens de Vlaamse Regering betreft de prejudiciële vraag het decreet van 23 oktober 1991 zoals het van kracht was in 1995 en dus voorafgaand aan de wijziging door het decreet van 13 juni 1996, vermits het bodemgeschil betrekking heeft op een beslissing van de ombudsman van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van 4 september 1995. Zij citeert de in het geding zijnde bepalingen zoals van kracht op die datum.

A.4.1. De Vlaamse Regering is van mening dat de prejudiciële vraag, zoals ze is gesteld in bewoordingen die zonder meer zijn overgenomen van de verzoekende partij, negatief moet worden beantwoord, daar artikel 3, § 2, 2°, niet stelt dat « een belanghebbende in een bepaalde aangelegenheid enkel bestuursdocumenten kan inzien, *zolang* in de betrokken aangelegenheid geen eindbeslissing is genomen ».

A.4.2. Wordt de prejudiciële vraag aldus gelezen dat een onderscheiden behandeling wordt aangevoerd tussen een niet-belanghebbende bij de inzage van een bestuursdocument en de wel belanghebbende hierbij, in die zin dat wat de inzage van een bestuursdocument betreft dat werd opgesteld ter voorbereiding van een administratieve beslissing, de laatste categorie zou dienen te wachten met de inzage tot wanneer de

eindbeslissing is genomen, terwijl dit voor de eerste categorie niet zou gelden, dan is de Vlaamse Regering van mening dat dit onderscheid in behandeling onbestaand is. Uit artikel 9 van het decreet van 23 oktober 1991, zoals het van kracht was in 1995, mag immers worden afgeleid dat de openbaarmakingsplicht geldt ten aanzien van elke natuurlijke persoon of rechtspersoon zonder dat deze een belang dient aan te tonen. De Vlaamse Regering verwijst hierbij naar de overweging B.2.3 van het arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997.

A.4.3. De Vlaamse Regering betoogt dat artikel 3, § 2, tweede lid, niet *in personam* een onderscheid maakt maar wel *in rem*, «d.i. tussen de bestuursdocumenten, al naargelang ze zijn opgesteld ter voorbereiding van administratieve beslissingen of niet». In het eerste geval wordt, ongeacht de persoon, de hoedanigheid of het belang van de verzoeker, de openbaarheid uitgesteld totdat een eindbeslissing is genomen, waarbij de uitoefening van het recht op openbaarheid wordt opgeschort. Zodra de eindbeslissing is genomen, zijn niet alleen de documenten waaruit de beslissing blijkt openbaar, maar ook de documenten waaruit een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing heeft bijgedragen. De Vlaamse Regering verwijst hierbij naar de bijlage bij de omzendbrief van 5 juni 1993 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten en de regeling van de ombudsfunctie in de diensten van de Vlaamse Regering, volgens welke bindende adviezen gelijk te stellen zijn met eindbeslissingen.

Volgens de Vlaamse Regering werkt dat onderscheid *in rem* niet door *in personam*: ook de uitoefening van het recht van de niet-belanghebbende op openbaarheid van bestuursdocumenten wordt voor hem op dezelfde wijze uitgesteld totdat de eindbeslissing is genomen.

A.5. In haar memorie van antwoord stelt de verzoekende partij in het bodemgeschil dat net die gelijke behandeling van personen die objectief en vanuit het doel van de wetgeving niet vergelijkbaar zijn, discriminerend is. Volgens haar is het «formeel discriminatoir om de rechten van belanghebbenden inzake de toegang tot hun dossier te beperken tot het toegangsrecht dat eenieder tot dit dossier heeft». De belanghebbende die het voorwerp is van een administratief dossier heeft er immers het grootste belang bij de totstandkoming van een beslissingsprocédé te kunnen volgen, om tijdig de nodige opmerkingen of vergelijkingen te kunnen aanbrengen.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 3, § 2, tweede lid, van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering, zoals het van kracht was in 1995, vóór de wijzigingen ervan door het decreet van 13 juni 1996. Die bepaling luidde :

« Wat de bestuursdocumenten betreft die worden opgesteld ter voorbereiding van administratieve beslissingen, geldt de openbaarheid niet zolang in de betrokken aangelegenheid geen eindbeslissing is genomen. »

B.2.1. Luidens artikel 2 van het decreet van 23 oktober 1991 moet onder bestuursdocument worden begrepen « alle beschikbare informatie in geschreven, visuele, auditieve of geautomatiseerde vorm, opgesteld door of in opdracht van de diensten bepaald in 2°, waaruit hetzij een bestuursbeslissing blijkt, hetzij een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing heeft bijgedragen ». Artikel 3, § 2, eerste lid, stelt dat bestuursdocumenten in beginsel openbaar zijn en voorziet in een aantal uitzonderingen.

De openbaarheid van voorbereidende handelingen zoals gesteld in de in het geding zijnde bepaling wordt evenwel uitgesteld tot de eindbeslissing is genomen. Vanaf dat moment zijn niet alleen de documenten waaruit de bestuursbeslissing blijkt openbaar, maar ook de documenten waaruit een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing heeft bijgedragen (zie advies Raad van State, *Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1990-1991, nr. 535/1, p. 19).

B.2.2. Artikel 9 van het decreet luidde :

« Iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft het recht om elk bestuursdocument vrij en kosteloos te raadplegen, hierover uitleg te krijgen en er tegen retributie, bepaald door de Vlaamse Regering, een afschrift van te krijgen.

De nadere regelen in verband met de uitoefening van het in het vorige lid bedoelde recht tot inzage van de bestuursdocumenten en tot het verkrijgen van uitleg en afschriften, worden door de Vlaamse Regering vastgesteld. »

Uit die bepaling volgt dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon de openbaarmaking kan vragen zonder dat deze een belang hoeft aan te tonen. Hetzelfde geldt voor de bestuursdocumenten die worden opgesteld ter voorbereiding van administratieve beslissingen.

B.3.1. De prejudiciële vraag peilt naar de bestaanbaarheid van de in geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet « doordat men geen belang moet hebben om bestuursdocumenten in te zien en een niet-belanghebbende aldus zonder meer inzage kan vragen van alle bestuursdocumenten, onafgezien of die bestuursdocumenten ten grondslag liggen aan beslissingen die al dan niet eindbeslissingen zijn ». De vraag gaat uit van de onjuiste veronderstelling dat « niet-belanghebbenden » reeds vóór de eindbeslissing kennis kunnen krijgen van de bestuursdocumenten opgesteld ter voorbereiding van administratieve beslissingen terwijl belanghebbenden dat niet zouden kunnen.

B.3.2. Er is geen aanleiding om in te gaan op een prejudiciële vraag die uitgaat van een verkeerde lezing van de in geding zijnde bepaling.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 13 juni 2001, door de voormelde zetel, waarin emeritus rechter E. Cerexhe voor de uitspraak is vervangen door rechter J.-P. Sappe, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel