



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 134/2025
van 23 oktober 2025
Rolnummer : 8301**

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 18 van de wet van 2 juni 2024 « houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst en de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens », in zoverre het artikel 48 in de wet van 11 december 1998 invoegt, ingesteld door de Algemene Centrale van het Militair Personeel en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 augustus 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 augustus 2024, is beroep tot vernietiging van artikel 18 van de wet van 2 juni 2024 « houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst en de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 juli 2024), in zoverre het artikel 48 in de wet van 11 december 1998 invoegt, ingesteld door de Algemene Centrale van het Militair Personeel, Yves Huwart, Vincent Bordignon, Wilfrid Decru, Wesley Claeys en Carine Flamend, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bart Martel en mr. Sietse Wils, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben

een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 juli 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Willem Verrijdt en Magali Plovie te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De Ministerraad voert aan dat de eerste verzoekende partij geen bekwaamheid en belang heeft, aangezien de bestreden bepalingen haar wettelijke prerogatieven als vakorganisatie van militairen niet aantasten. Daarnaast betwist de Ministerraad de ontvankelijkheid van de middelen bij gebrek aan uiteenzetting ten aanzien van de talrijke ingeroepen referentienormen.

A.2. De verzoekende partijen stellen dat zij wel degelijk over het vereiste belang beschikken, als representatieve vakvereniging van militairen, militair of burger. De eerste en de tweede verzoekende partij zijn daarenboven betrokken in een procedure betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten waarin een verzoek werd afgewezen omdat de openbaarheid afbreuk zou doen aan de belangen bedoeld in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 « betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst » (hierna : de wet van 11 december 1998). Voorts stellen zij vast dat het belang van de tweede tot de zesde verzoekende partij niet wordt betwist door de Ministerraad, waardoor het belang van de eerste verzoekende partij niet dient te worden onderzocht.

Ten aanzien van het eerste middel

A.3.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door artikel 18 van de wet van 2 juni 2024 « houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst en de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens » (hierna : de wet van 2 juni 2024), in zoverre het artikel 48 in de wet van 11 december 1998 invoegt, van de artikelen 10, 11, 13, 22, 23, 27 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 142 ervan, met de artikelen 6, 8, 10, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 11 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, doordat de bestreden bepaling het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten en op informatievergaring miskent.

A.3.2. De overheid kan in bepaalde gevallen een rechtmatig belang hebben om geclassificeerde informatie tijdelijk niet openbaar te maken. Toch moet er een evenwicht worden gevonden tussen de bescherming van de geclassificeerde informatie en het recht op toegang tot bestuursdocumenten. Er kan echter niet *a priori* van worden uitgegaan dat alle geclassificeerde informatie dermate vertrouwelijk is dat zij steeds volledig aan alle openbaarheid

moet worden onttrokken. Een dergelijke absolute uitsluiting schendt artikel 32 van de Grondwet. Het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten vereist dat uitzonderingen strikt worden geïnterpreteerd en geval per geval worden gerechtvaardigd zodat de administratieve transparantie niet wordt uitgehold. In dat opzicht dient te worden onderstreept dat de administratieve transparantie bijdraagt tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht op toegang tot een rechter.

A.3.3. De wetgever toont niet aan dat de uitzonderingen en de procedure ingevoerd bij de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : de wet van 11 april 1994) ontoereikend zouden zijn om de vertrouwelijkheid van geclassificeerde informatie te waarborgen en dat derhalve een afwijking van die wet noodzakelijk zou zijn. De wet van 11 april 1994 voorziet al in duidelijke uitzonderingen en een zorgvuldig afwegingskader, waardoor aanvragen om inzage kunnen worden geweigerd indien de openbaarmaking bepaalde zwaarwegende belangen schaadt, waaronder de belangen bedoeld in artikel 3 van de wet van 11 december 1998. Die bestaande procedure laat bovendien toe om aanvragen individueel te beoordelen, eventueel met gedeeltelijke openbaarmaking. De door artikel 48 van de wet van 11 december 1998 ingevoerde absolute uitsluiting van geclassificeerde informatie van de wet van 11 april 1994 vormt daarom een onevenredige en ongerechtvaardigde beperking van het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten.

A.3.4. Het algemeen voorschrift dat de openbaarheid van bestuursdocumenten niet geldt voor geclassificeerde informatie enkel op basis van haar classificatie, zonder belangenafweging, klemmt des te meer omdat een weigering op termijn achterhaald kan zijn, het onredelijk is om zelfs uitleg te weigeren en ook de beslissing tot classificatie zelf niet automatisch aan geheimhouding onderhevig zou mogen zijn.

A.4.1. De Ministerraad stelt dat het eerste middel niet ontvankelijk is bij gebrek aan uiteenzetting, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 13, 22, 23 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 8, 10, 11, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 11 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

A.4.2. Voor zover het eerste middel ontvankelijk zou zijn, is de Ministerraad van oordeel dat het niet gegrond is. De verzoekende partijen gaan verkeerdelijk ervan uit dat artikel 32 van de Grondwet zich verzet tegen een algemene en absolute uitzondering op het recht op toegang tot bestuursdocumenten. Uit de rechtspraak van het Hof en de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State volgt dat de wetgever dient aan te tonen waarom een procedure waarbij het belang van de openbaarheid wordt afgewogen tegen andere motieven van algemeen belang niet kan volstaan. De bestreden bepaling voldoet aan die voorwaarde.

A.4.3. Voorafgaand aan elke classificatie van informatie gebeurt een belangenafweging *in concreto*. Tot een classificatie van informatie wordt slechts overgegaan voor zover de niet-geautoriseerde toegang of de niet-geëigende aanwending en verspreiding van de betrokken informatie afbreuk kunnen doen aan een van de belangen opgesomd in artikel 3 van de wet van 11 december 1998. Die belangen zijn essentieel voor de bescherming van de veiligheid van de samenleving en het niet-geëigende gebruik van geclassificeerde informatie wordt dan ook met strafrechtelijke sancties beteugeld. De algemene en absolute uitzondering op de openbaarheid van bestuur gaat in geen geval verder dan wat noodzakelijk is voor de bescherming van die belangen. De bestreden bepaling waarborgt bijgevolg een billijk evenwicht tussen het recht op openbaarheid van bestuur en het recht op veiligheid.

A.4.4. Het Hof, de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten zijn alle van oordeel dat het legitiem is om geclassificeerde informatie van de openbaarheid van bestuursdocumenten uit te sluiten. Daarenboven is de regeling inzake de gedeeltelijke openbaarmaking niet van toepassing op geclassificeerde informatie. Uit artikel 5, tweede lid, van de wet van 11 december 1998 volgt immers dat voor een dossier dat een geheel vormt van verschillende delen, het classificatieniveau minstens hetzelfde is als het hoogste classificatieniveau van de samenstellende delen.

A.4.5. Bovendien kunnen de procedures om op grond van de wet van 11 april 1994 de openbaarmaking te verkrijgen niet oneigenlijk gebruikt worden om de al dan niet terechte classificatie door de Raad van State te laten beoordelen. De Raad van State kan in het kader van een geschil over de openbaarheidswetgeving een classificatie waartoe eerder werd beslist, niet ongedaan maken. Een rechtzoekende die meent te zijn benadeeld door de aanwending van geclassificeerde documenten of door de beslissing tot classificatie, dient zich immers tot het Vast Comité I te wenden.

A.4.6. Tot slot volgt uit de algemene systematiek van de wet van 11 december 1998 dat geclassificeerde informatie aan de openbaarheid van bestuur onttrokken blijft. Zo bepaalt artikel 8, § 2, van die wet dat niemand toegang heeft tot geclassificeerde informatie, tenzij die persoon houder is van een overeenstemmende veiligheidsmachtiging, een veiligheidsbriefing heeft ontvangen over diens verplichtingen en voor zover de kennisname en de toegang noodzakelijk zijn voor de uitoefening van diens functie of opdracht, onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden.

Ten aanzien van het tweede middel

A.5.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door artikel 18 van de wet van 2 juni 2024, in zoverre het artikel 48 in de wet van 11 december 1998 invoegt, van de artikelen 10, 11, 13, 22, 23, 27 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 142 ervan, de artikelen 6, 8, 10, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 11 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, doordat de bestreden bepaling ook het recht op uitleg uitsluit.

A.5.2. De bestreden bepaling heeft niet alleen tot gevolg dat de inzage en het afschrift van geclassificeerde informatie wordt geweigerd, maar ook dat over de opgevraagde documenten geen enkele uitleg wordt verstrekt. Zo wordt bijvoorbeeld geweigerd om het opgevraagde document te identificeren met datum en titel of om de datum van de classificatiebeslissing mee te geven. Het recht op uitleg is nochtans een essentieel onderdeel van het recht op openbaarheid van bestuur.

A.5.3. In zoverre de bestreden bepaling stelt dat het recht op uitleg, zelfs gedeeltelijk, te allen tijde niet van toepassing is op alle geclassificeerde informatie, beantwoordt die algemene uitsluiting niet aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en is ze niet evenredig met de nagestreefde wettige doelstelling. Per te classificeren geheel mag immers slechts één algemeen classificatieniveau worden aangebracht, namelijk het hoogste classificatieniveau van de samenstellende delen, waardoor de samenstellende delen ook informatie kunnen bevatten die geen beschermingsniveau behoeft. Het is dan ook kennelijk onredelijk dat de bestreden bepaling het recht op uitleg uitsluit zonder dat er concreet moet worden gemotiveerd met verwijzing naar specifieke gegevens.

A.6.1. De Ministerraad stelt dat het tweede middel niet ontvankelijk is bij gebrek aan uiteenzetting, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 13, 22, 23 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 8, 10, 11, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 11 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

A.6.2. Voor zover het tweede middel ontvankelijk zou zijn, is de Ministerraad van oordeel dat het niet gegrond is. Aangezien de verzoekende partijen grotendeels dezelfde kritiek overnemen, verwijst de Ministerraad in de eerste plaats naar de weerlegging van het eerste middel. Voorts benadrukt de Ministerraad dat de bestreden bepaling het recht op uitleg geenszins ontzegt. De beoordeling van de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 gebeurt *in concreto* en de vereiste motivering dient steeds te steunen op de door de wet van 11 december 1998 te beschermen belangen, daarbij rekening houdend met het verbod om geclassificeerde informatie kenbaar te maken. De motivering van voor de afwijzing van een verzoek tot uitleg mag geen afbreuk doen aan die belangen en het geclassificeerde karakter van de betrokken informatie.

- B -

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 18 van de wet van 2 juni 2024 « houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst en de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens » (hierna : de wet

van 2 juni 2024 en de wet van 11 december 1998), in zoverre het artikel 48 in de wet van 11 december 1998 invoegt.

B.1.2. De bestreden bepaling luidt :

« Een nieuw hoofdstuk VI ‘ Geheimhouding, diverse bepalingen en slotbepalingen ’ wordt ingevoegd als volgt :

‘ [...]

Art. 48. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 4 mei 2016 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie zijn niet van toepassing op geclassificeerde informatie.

[...] ’ ».

B.2.1. De Ministerraad betwist de bekwaamheid en het belang om in rechte te treden van de Algemene Centrale van het Militair Personeel, eerste verzoekende partij.

B.2.2. Naar luid van artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, dient de verzoekende partij voor het Hof een natuurlijke persoon of een rechtspersoon te zijn die doet blijken van een belang.

Vakorganisaties, die feitelijke verenigingen zijn, hebben in beginsel niet de vereiste bekwaamheid om voor het Hof een beroep tot vernietiging in te stellen. Anders is het wanneer zij optreden in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteiten worden erkend en wanneer, terwijl zij wettelijk als dusdanig zijn betrokken bij de werking van overheidsdiensten, de voorwaarden zelf voor hun betrokkenheid bij die werking in het geding zijn.

In zoverre zij in rechte treden ter vernietiging van bepalingen die tot gevolg hebben dat aan hun prerogatieven wordt geraakt, moeten zulke organisaties voor de toepassing van artikel 2, 2°, van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met een persoon worden gelijkgesteld.

Zulks is te dezen niet het geval. Het beroep is onontvankelijk in zoverre het is ingesteld door de Algemene Centrale van het Militair Personeel.

B.2.3. De tweede, derde, vierde en vijfde verzoekende partij beroepen zich op hun hoedanigheid van personeelslid van het ministerie van Defensie en menen dat zij belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bepaling, daar zij, in die hoedanigheid, gegriefd kunnen worden door de bestreden bepaling.

B.2.4. Die partijen kunnen rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepaling die voor het personeel van het ministerie van Defensie tot gevolg heeft dat zij geen toegang hebben tot bepaalde informatie die op hen betrekking heeft.

Aangezien zij doen blijken van het vereiste belang, dient het belang van de zesde verzoekende partij niet te worden onderzocht.

B.3.1. De twee aangevoerde middelen zijn afgeleid uit de schending, door artikel 18 van de wet van 2 juni 2024, in zoverre het artikel 48 in de wet van 11 december 1998 invoegt, van de artikelen 10, 11, 13, 19, 22, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 142 ervan, de artikelen 6, 8, 10, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 11 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest), doordat de bestreden bepaling geclassificeerde informatie op een algemene en absolute wijze zou onttrekken aan de openbaarheid en hierdoor op discriminerende en onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het recht op toegang tot bestuursdocumenten, met inbegrip van het recht op uitleg. Voorts zou het gebrek aan administratieve transparantie ook afbreuk doen aan het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuurden voor de Raad van State of voor de gewone hoven en rechtbanken.

B.3.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.3.3. Het Hof onderzoekt de door de verzoekende partijen aangevoerde middelen in zoverre zij aan die vereisten voldoen.

B.4.1. Door te bepalen, in artikel 32 van de Grondwet, dat elk bestuursdocument – begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – in de regel openbaar is, heeft de Grondwetgever het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

B.4.2. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op vrijheid van meningsuiting, dat de vrijheid omvatt om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven. Artikel 11 van het Handvest waarborgt eveneens het recht op vrije meningsuiting, dat de vrijheid omvatt om meningen te hebben en om kennis te nemen of te geven van informatie of ideeën.

B.4.3. Wanneer een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van een van de grondwetsbepalingen waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het Hof behoort en waarvan de schending wordt aangevoerd, vormen de waarborgen vervatt in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen.

B.4.4. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat « artikel 10 aan het individu geen recht toekent op toegang tot informatie waarover een overheid beschikt, noch de Staat ertoe verplicht die aan hem mee te delen. Echter, [...] een dergelijk recht of een dergelijke verplichting kunnen in de eerste plaats ontstaan wanneer de bekendmaking van de informatie is opgelegd bij een uitvoerbaar geworden rechterlijke beslissing [...] en, in de tweede plaats, wanneer de toegang tot de informatie bepalend is voor de uitoefening, door het individu, van zijn recht op vrije meningsuiting, inzonderheid ‘ de vrijheid om kennis te nemen en te geven van informatie ’, en wanneer het weigeren van die toegang een inmenging vormt in de uitoefening van dat recht » (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36).

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt :

« 81. De in artikel 11 van het Handvest verankerde vrijheid van meningsuiting en van informatie wordt tevens beschermd door artikel 10 EVRM [...] (arrest van 17 december 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82. Aangezien de in artikel 11 van het Handvest en artikel 10 EVRM vastgelegde vrijheid van meningsuiting en van informatie in deze beide juridische instrumenten waarin die vrijheid is opgenomen steeds dezelfde inhoud en reikwijdte heeft, zoals blijkt uit artikel 52, lid 3, van het Handvest en uit de toelichtingen bij dit Handvest met betrekking tot artikel 11 ervan, moet worden vastgesteld dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel [...] voor beide marktdeelnemers een inbreuk vormt op deze fundamentele vrijheid (zie in die zin arresten van 26 juni 1997, *Familiapress*, C-368/95, EU:C:1997:325, punt 26; 23 oktober 2003, *RTL Television*, C-245/01, EU:C:2003:580, punt 68, en 17 december 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, punten 64 en 65) » (HvJ, 3 februari 2021, C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr GmbH*, ECLI:EU:C:2021:89, punten 81-82).

In zoverre daarin het recht op toegang tot overheidsinformatie wordt erkend, hebben artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 32 van de Grondwet. De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.4.5. Het recht op toegang tot bestuursdocumenten, zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet, artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest, is niet absoluut.

Die bepalingen sluiten een beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*, voormeld, §§ 181, 187 en 196; 9 december 2021, *Rovshan Hajiye v. Azerbeijan*, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53; HvJ, 4 mei 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands SARL e.a.*, ECLI:EU:C:2016:325, punt 149).

B.4.6. Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 9).

B.4.7. Door het mogelijk te maken dat een wetgever kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van het beginsel van de administratieve

transparantie, heeft de Grondwetgever niet uitgesloten dat de toegang tot bepaalde documenten aan voorwaarden wordt gekoppeld of wordt beperkt, voor zover die beperkingen redelijk verantwoord zijn en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen.

In dat opzicht dient te worden onderstreept dat de administratieve transparantie bijdraagt tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuurden voor de Raad van State of voor de gewone hoven en rechtbanken.

B.4.8. Toen de Grondwetgever artikel 32 van de Grondwet heeft aangenomen, is benadrukt dat de uitzonderingen op dat recht in beginsel een onderzoek geval per geval van de verschillende aanwezige belangen vereisen : « telkens [moet] *in concreto* het belang van de openbaarmaking [...] worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5).

In de parlementaire voorbereiding is verduidelijkt :

« Wanneer bijvoorbeeld de veiligheid van de Staat een uitzonderingsgrond zou zijn, moet nagegaan worden of het verlenen van inzage in een bepaald document *in concreto* de veiligheid van de Staat aantast of niet. Het is mogelijk dat dit op een bepaald moment wel het geval is terwijl hetzelfde document op een later tijdstip zonder enig probleem openbaar kan worden gemaakt. Indien de openbaarheid wordt geweigerd, mag de inhoud van het document uiteraard niet via de mededeling van de weigeringsmotieven bekend geraken » (*ibid.*).

Uit wat voorafgaat, vloeit voort dat de Grondwetgever beperkingen op de toegang tot bestuursdocumenten toelaatbaar achtte, op voorwaarde dat er steeds een afweging plaatsvindt van het belang van de openbaarmaking van bestuursdocumenten tegen het belang dat wordt beschermd door de uitzonderingsgrond. Voorts is er steeds een beoordeling *in concreto* vereist om na te gaan of er een daadwerkelijke aantasting is van het beschermde belang en om na te gaan of het belang van de openbaarheid opweegt tegen het beschermde belang.

B.5.1. De bestreden bepaling neemt het beginsel van het vroegere artikel 26, § 1, van de wet van 11 december 1998 over, dat luidde :

« De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is niet van toepassing op informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, onder welke vorm ook, die met toepassing van de bepalingen van deze wet geclassificeerd zijn ».

Die uitzondering is verantwoord als volgt :

« Art. 6, § 1 van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur verplicht de overheid tot een belangenafweging wanneer zij een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift wenst af te wijzen, bijvoorbeeld omdat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van ‘ de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land ’. Een dergelijke belangenafweging is uiteraard overbodig zo het gaat om reeds geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen. In dergelijk gevallen is de bescherming tegen openbaarmaking in principe gerechtvaardigd door de classificatie zelf en niet op grond van een ‘ belangenafweging ’, zoals bedoeld in het bovenvermeld art. 6, § 1, na classificatie.

Het nieuwe [artikel] geldt als een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting conform art. 6, § 2, tweede lid van de wet van 11 april 1994 dat stelt dat een aangezochte overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling afwijst wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1193/6, p. 5).

B.5.2. De bestreden bepaling dient in samenhang te worden gelezen met artikel 6, § 2, 4°, van de wet van 11 april 1994, dat bepaalt :

« Een administratieve instantie wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet :

[...]

4° aan de belangen bedoeld in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen ».

Die aanvulling van artikel 6, § 2, van de wet van 11 april 1994 werd ingevoegd bij artikel 29 van de wet van 4 februari 2010 « betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten » ingevolge rechtspraak van de Raad van State :

« Deze bepaling beoogt de aanvulling van artikel 6, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur rekening houdend met de rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de openbaarheid van geclassificeerde documenten of gegevens. In zijn rechtspraak meent de Raad van State dat de uitzondering betreffende geclassificeerde inlichtingen, documenten, gegevens, ... overeenkomstig de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen uitdrukkelijk in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur dient te worden vermeld » (*Parl. St.*, Senaat, 2008-2009, nr. 4-1053/1, p. 61).

B.5.3. Uit artikel 48 van de wet van 11 december 1998, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 18 van de wet van 2 juni 2024, en artikel 6, § 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 volgt dat voor een bestuursdocument dat met toepassing van de wet van 11 december 1998 geclassificeerd is, de regeling van de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is en dat in beginsel niet mag worden ingegaan op een verzoek tot openbaarmaking (zie, in dezelfde zin, RvSt, 17 juni 2021, nr. 250.939, ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.250.939; Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, advies nr. 2024-82 van 25 juni 2024 en advies nr. 2025-29 van 13 maart 2025).

De bestreden regeling vormt aldus een aanzienlijke beperking op de toegang tot bestuursdocumenten, die enkel grondwettig is in zoverre ze voldoet aan de in B.4.1 tot B.4.8 vermelde vereisten.

B.6.1. Tot een classificatie van informatie kan worden overgegaan in zoverre de niet-geautoriseerde toegang of de niet-geëigende aanwending en verspreiding van de betrokken informatie schade kan toebrengen aan een van de belangen opgesomd in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 :

« § 1. In een classificatie kunnen worden ondergebracht : informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, in welke vorm ook, waarvan de niet-geautoriseerde toegang of de niet-geëigende aanwending en verspreiding [schade] kan toebrengen aan een van de volgende belangen :

a) de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied en van de militaire defensieplannen;

b) de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten;

c) de inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde;

d) de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen van België;

e) het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land;

f) elk ander fundamenteel belang van de Staat;

g) de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland;

h) de werking van de besluitvormingsorganen van de Staat;

i) de veiligheid van de personen aan wie, krachtens de artikelen 104, § 2, of 111^{quater}, § 1, van het Wetboek van strafvordering, bijzondere beschermingsmaatregelen worden toegekend;

j) de identiteit van de personeelsleden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, van defensie en van de geïntegreerde politie, van hun bronnen en van de personen die aan deze diensten hun medewerking verlenen;

k) de vervulling van de opdrachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

§ 2. Het kernmateriaal voor vreedzaam gebruik, dat uit hoofde van artikel 17^{ter} van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle in categorieën wordt onderverdeeld, alsook de nucleaire documenten, zoals gedefinieerd in artikel 1^{bis} van dezelfde wet, worden niet geclassificeerd in de zin van deze wet, onverminderd de regels opgesteld door of krachtens de verdragen of overeenkomsten die België binden ».

B.6.2. De classificaties als zeer geheim, geheim, vertrouwelijk en beperkt die kunnen worden toegekend, worden als volgt gedefinieerd in artikel 4 van dezelfde wet :

« De classificatie bedoeld in artikel 3, § 1, bestaat uit vier niveaus : ZEER GEHEIM, GEHEIM, VERTROUWELIJK en BEPERKT.

Het niveau ZEER GEHEIM wordt toegekend wanneer de niet-geëigende aanwending buitengewoon ernstige schade kan toebrengen aan één van de belangen bedoeld in artikel 3, § 1.

Het niveau GEHEIM wordt toegekend wanneer de niet-geëigende aanwending ernstige schade kan toebrengen aan één van de belangen bedoeld in artikel 3, § 1.

Het niveau VERTROUWELIJK wordt toegekend wanneer de niet-geëigende aanwending schade kan toebrengen aan één van de belangen bedoeld in artikel 3, § 1.

Het niveau BEPERKT wordt toegekend wanneer de niet-geëigende aanwending nadelig kan zijn voor één van de belangen bedoeld in artikel 3, § 1.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de overheden en de personen die een classificatieniveau kunnen toekennen, herzien en opheffen ».

B.6.3. Wanneer verschillende te classificeren elementen een geheel vormen, wordt, krachtens artikel 5 van dezelfde wet, aan het geheel steeds het hoogste classificatieniveau toegekend dat aan een van de samenstellende delen ervan wordt toegekend :

« Het classificatieniveau wordt bepaald volgens de inhoud.

Er mag, per te classificeren geheel, slechts één algemeen classificatieniveau worden aangebracht. De classificatie van het geheel heeft ten minste hetzelfde niveau als het hoogste classificatieniveau van de samenstellende delen. In voorkomend geval kan een hoger algemeen classificatieniveau worden toegekend dan die van elk van de verschillende delen waaruit het geheel is samengesteld ».

B.6.4. De toegang tot geclassificeerde informatie is uitgesloten, tenzij onder de strikte voorwaarden bepaald bij artikel 8, § 2, eerste lid, van dezelfde wet :

« Niemand heeft toegang tot geclassificeerde informatie, tenzij hij houder is van een overeenstemmende veiligheidsmachtiging, een veiligheidsbriefing heeft ontvangen over zijn verplichtingen 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 en die van de leden van het beroepsorgaan bedoeld in de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen en veiligheidsadviezen ».

B.6.5. Uit het voorgaande vloeit voort dat de bestreden beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten is toegestaan door een voldoende precieze wettelijke regeling in het belang van legitieme doelstellingen, zijnde de nationale veiligheid, de territoriale integriteit, de openbare veiligheid en de bescherming van de rechten van anderen.

B.7. Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de beperkingen op de toegang tot geclassificeerde documenten redelijk verantwoord zijn en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen. In het bijzonder dient te worden nagegaan of de wetgever heeft voorzien in voldoende procedurele waarborgen die voorkomen dat het daadwerkelijke karakter van het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten en van het recht op toegang tot de rechter zou kunnen worden uitgehold.

B.8.1. Aangezien de nationale veiligheid en de andere fundamentele belangen opgesomd in artikel 3 van de wet van 11 december 1998, evoluerende en contextafhankelijke concepten zijn, moet de Staat voldoende beoordelingsvrijheid worden gelaten om te bepalen welke informatie op een bepaald moment geclassificeerd dient te worden in het licht van die belangen. Tegelijkertijd moeten die concepten met terughoudendheid worden toegepast, restrictief worden geïnterpreteerd en alleen worden gebruikt wanneer is aangetoond dat het verhinderen van de vrijgave van informatie noodzakelijk is om de nationale veiligheid en andere fundamentele belangen te waarborgen (zie, in dezelfde zin, EHRM, 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, voormeld, § 63).

B.8.2. Zelfs wanneer beperkingen op administratieve transparantie zijn ingegeven door nationale veiligheidsoverwegingen, is in een rechtsstaat vereist dat de redenen voor een beslissing tot classificatie kunnen worden getoetst door een onafhankelijke instantie. Als er geen mogelijkheid zou zijn om de bewering van de uitvoerende macht dat de nationale veiligheid in het geding is, effectief te betwisten, zouden de overheidsinstanties op willekeurige wijze inbreuk kunnen maken op fundamentele rechten (EHRM, 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, voormeld, § 64). De wetgever dient bij dergelijke beperkingen dan ook te voorzien in voldoende waarborgen om de belangen van betrokkenen te beschermen (*ibid.*, § 65). Voorts dient een grondige evenredigheidstoets te worden uitgevoerd bij de weigering om een persoon toegang te verlenen tot geclassificeerde documenten (*ibid.*, § 67).

B.9. Bij een verzoek tot openbaarmaking dient steeds te worden nagegaan of de openbaarmaking, op het ogenblik waarop ze wordt gevraagd, daadwerkelijk afbreuk doet aan de bescherming van de in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 bedoelde belangen (RvSt, 17 juni 2021, nr. 250.939, voormeld; Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, advies nr. 2024-82 van 25 juni 2024 en advies nr. 2025-29 van 13 maart 2025).

Dit vereist dat het betrokken document in een classificatieniveau is ondergebracht en een beschermingsniveau eraan is toegekend. Het volstaat bijgevolg niet de uitzonderingsgrond van artikel 48 van de wet van 11 december 1998, in samenhang gelezen met artikel 6, § 2, 4°, van de wet van 11 april 1994, op abstracte wijze in te roepen om de openbaarmaking te weigeren. Evenmin volstaat een algemene verwijzing naar een classificatiebeslissing. Voor de aanvrager dient het op zijn minst duidelijk te zijn welke documenten of informatie waarvan hij inzage, uitleg of mededeling in afschrift verzoekt, effectief geclassificeerd zijn en aldus onder de bestreden uitzondering vallen. Voorts moet ook het door de classificatie nagestreefde belang gepreciseerd worden (RvSt, 7 juni 2004, nr. 132.072, ECLI:BE:RVSCE:2004:ARR.132.072; Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, advies nr. 2024-82 van 25 juni 2024 en advies nr. 2025-29 van 13 maart 2025).

In de context van de nationale veiligheid kan van de bevoegde instanties niet worden verwacht dat zij in hun motivering even gedetailleerd zijn als in gewone burgerlijke of

administratieve zaken. Het geven van gedetailleerde redenen om toegang tot geclassificeerde documenten te weigeren, kan immers op zichzelf ingaan tegen het doel van de classificatie. De aangevoerde redenen om de toegang tot geclassificeerde documenten te weigeren, dienen evenwel steeds relevant, voldoende precies en toereikend te zijn (EHRM, 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, voormeld, § 71). In dat verband vormt het toezicht door een rechterlijke instantie die toegang heeft tot het volledige dossier, ook tot de geclassificeerde documenten, bovendien een gewichtige waarborg dat de maatregelen op grond van vertrouwelijke informatie – die in het geding worden gebracht door personen die de gevolgen ervan ondervinden – voldoen aan de vereisten van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, 26 juni 2025, *Cimpaka Kapeta t. België*, ECLI:CE:ECHR:2025:0626JUD005500018, § 81), van de Grondwet en van het Handvest.

Zo moet bij een weigering tot openbaarmaking kunnen worden nagegaan dat de classificatie is gebeurd overeenkomstig de bepalingen van de wet van 11 december 1998 en dat er redenen zijn om die classificatie te handhaven of, indien dat niet het geval is, om het overeenkomstig de voorziene procedures te declassificeren.

Hoewel artikel 4 van de wet van 29 juli 1991 « betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen » onder meer voorziet in een uitzondering indien de motivering van de handeling de uitwendige veiligheid van de Staat in het gedrang kan brengen, moet uit de motivering van de weigeringsbeslissing ten minste blijken dat die uitzondering van toepassing is (Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, advies nr. 2012-28 van 16 april 2012).

B.10. De wet van 11 september 2022 « tot invoering van een algemene declassificatieregeling van de geclassificeerde stukken » voorziet in een algemene en systematische regeling voor de declassificatie en de wijziging van een classificatieniveau.

De wetgever beoogt daarmee « een belangrijke lacune [op te vullen] in de wetgeving op de classificatie, die grote gevolgen heeft voor het historisch onderzoek en voor de transparantie van onze overheid » (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2739/001, p. 1), daar « België [...] een van de weinige West-Europese landen [was] zonder declassificatieprocedure, waardoor geclassificeerde stukken in principe altijd geclassificeerd [bleven] » (*ibid.*).

Zo is voorzien in een systeem van verplichte evaluatie van de classificatie aan het einde van de classificatietermijn (artikel 7 van de wet van 11 december 1998). Bovendien kan de overheid van oorsprong te allen tijde beslissen om te declassificeren of de classificatie te wijzigen vóór het verstrijken van de classificatietermijn (artikel 7, § 2, tweede lid, van de wet van 11 december 1998). Aldus is het tijdelijke karakter van een classificatie gewaarborgd, overeenkomstig hetgeen is vermeld in B.4.8.

B.11.1. Daarenboven kan een rechtzoekende die meent benadeeld te zijn door de aanwending van geclassificeerde documenten of de classificatie ervan op zich, een klacht indienen bij het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna : het Vast Comité I) overeenkomstig de wet van 18 juli 1991 « tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse » (hierna : de wet van 18 juli 1991) (zie, in dezelfde zin, RvSt, 17 juni 2021, nr. 250.939, voormeld).

B.11.2. Het toezicht van het Vast Comité I heeft in het bijzonder betrekking op :

« 1° de bescherming van de rechten die de Grondwet en de wet aan de personen waarborgen en de coördinatie en de doelmatigheid, enerzijds, van de politiediensten en, anderzijds, van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;

2° de bescherming van de rechten die de Grondwet en de wet aan de personen waarborgen en de coördinatie en de doelmatigheid van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse;

3° de wijze waarop de andere ondersteunende diensten voldoen aan de verplichting opgenomen in de artikelen 6 en 14 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging » (artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 juli 1991).

B.11.3. Binnen het kader van de voormelde doelstellingen behandelt het Vast Comité I als onafhankelijke instantie de klachten en aangiften die het ontvangt betreffende de werking, het optreden, het handelen of het nalaten te handelen van de inlichtingendiensten, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse en de andere ondersteunende diensten en hun personeelsleden (artikel 34, eerste lid, van de wet van 18 juli 1991). Het Vast Comité I behandelt eveneens de verzoeken met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens door de inlichtingendiensten en hun verwerkers (artikel 34, tweede lid, van dezelfde wet).

Het besluit van het Vast Comité I om geen gevolg te geven aan een klacht, aangifte of een verzoek en om het onderzoek af te sluiten, wordt gemotiveerd en schriftelijk ter kennis gebracht van de partij die de klacht of het verzoek heeft ingediend, of de aangifte heeft gedaan (artikel 34, vijfde lid, van de wet van 18 juli 1991). In geval van afsluiten van het onderzoek wordt in de kennisgeving het resultaat van het onderzoek in algemene bewoordingen meegedeeld, behalve voor onderzoeken met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de inlichtingendiensten en hun verwerkers, waar het Vast Comité I enkel antwoordt dat de nodige verificaties werden verricht (artikel 34, zesde lid, van dezelfde wet).

B.12. Rekening houdend met de voormelde procedurele waarborgen, zijn de door de bestreden bepaling ingevoerde beperkingen op de toegang tot geclassificeerde documenten redelijk verantwoord en brengen ze geen onevenredige gevolgen met zich mee.

B.13. Onder voorbehoud van de in B.9 vermelde interpretatie, zijn de middelen niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof,

onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.9, verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 oktober 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen