

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 202.966 van 15 april 2010
in de zaak A. 191.121/VII-37.311.**

In zake: de GEMEENTE LOCHRISTI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Vandeschoor
kantoor houdend te Gent
Lange Kruisstraat 6 F
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te Gent
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 januari 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna : Beroepsinstantie) van 24 december 2008, over het beroep van Marc Vermeulen en Ann Legiest tegen de weigering van de gemeente Lochristi om inzage te verlenen in de briefwisseling tussen de gemeente en haar advocaat.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 189.864 van 28 januari 2009 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

De verwerende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 maart 2010.

Staatsraad Eric Brewaeyts heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Hertegonne, die loco advocaat Isabelle Vandeschoor verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Pieter Waegemans, die loco advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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. De betwisting vindt haar oorsprong in een conflict tussen particulieren die in de gemeente Lochristi wonen. In dat conflict duiken discussies op over het bestaan en de correcte uitvoering van stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen, waarbij beroep gedaan wordt op de burgemeester om zijn toezichtsbevoegdheid uit te oefenen, waardoor de verzoekende partij in de zaak betrokken raakt. De betrokken bureaus dienen wederzijds klachten met burgerlijke partijstelling in bij de onderzoeksrechter. De gemeente wordt verweten onvoldoende op te treden, wat wordt aangeklaagd bij de gouverneur en de Milieu-inspectie. De gemeente beslist zich te laten bijstaan door een advocaat.

4. Op 22 oktober 2008 vragen Marc Vermeulen en Ann Legiest inzage in een concreet dossier :

- de correspondentie tussen de verzoekende partij en haar raadsman;
- de in- en uitgaande correspondentie met betrekking tot dit dossier;
- de afschriften van de notulen van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi met betrekking tot dit dossier;
- de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi waarin werd besloten tot de raadpleging van een raadsman.

5. Op 6 november 2008 besluit de gemeentesecretaris van de verzoekende partij het volgende :

- de aanvraag tot het verkrijgen van inzage in de correspondentie tussen de gemeente Lochristi en haar raadsman, de notulen van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi over deze zaak en de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi waarin tot de raadpleging van een raadsman werd besloten, wordt afgewezen;
- de aanvraag tot het verkrijgen van inzage in de in- en uitgaande briefwisseling wordt ingewilligd, voor zover het geen informatie betreft die verband houdt met de briefwisseling tussen het gemeentebestuur en haar raadsman of die afkomstig is van een gerechtelijk onderzoek in vooronderzoek.

6. Tegen deze beslissing dienen de beide aanvragers een beroep in bij de Beroepsinstantie.

7. Bij beslissing van de Beroepsinstantie van 24 december 2008 wordt het beroepschrift ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond verklaard:

"Bijgevolg dienen de volgende bestuursdocumenten openbaar te worden gemaakt door er inzage in te verlenen:

- de correspondentie tussen de gemeente Lochristi en haar raadsman met betrekking tot het dossier 'Verleydonckstraat 44a';
- de brief van Plant Trading van 14/08/06 aan het college van burgemeester en schepenen;
- de brief van Plant Trading van 30/05/06 aan het college van burgemeester en schepenen;
- de brief van Plant Trading van 22/05/07 aan het college van burgemeester en schepenen;
- de facturen van Geert Willems Productie (...) en de facturen van Plant Trading bvba (...)"

IV. Ontvankelijkheid

8. De exceptie die de verwerende partij opwerpt houdt verband met de grond van de zaak.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel, eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekende partij beroept zich, onder meer, op de schending van artikel 6, § 2, 2/, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna : wet van 11 april 1994). Dat artikel stelt :

"§2. Een federale of niet-federale administratieve overheid 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:

(...)

2/ aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting (...)".

Het middel houdt in essentie in dat uit de geheimhoudingsverplichting in hoofde van advocaten, die ook de briefwisseling omvat tussen die advocaten en hun cliënten, volgt dat voor deze briefwisseling een uitzondering moet worden gemaakt inzake de openbaarheid van bestuur.

In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het beroep, en ook het eerste middel, niet ontvankelijk zijn. Zij betoogt daarbij dat de verzoekende partij in strijd met artikel 25 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: decreet van 26 maart 2004) de correspondentie niet aan de Beroepsinstantie heeft voorgelegd, zodat het beroepsorgaan, hoewel het optreedt in het kader van een georganiseerd administratief beroep, geen volledig dossier ter beschikking heeft gehad. Nochtans moest de Beroepsinstantie volgens de verwerende partij in het kader van het georganiseerd administratief beroep volledige kennis hebben van de correspondentie. De verwerende partij verwijst naar het arrest van de Raad van State nr. 173.526 van 13 juli 2007, waarin de Raad volgens haar zou geoordeeld hebben dat de aard en de inhoud van de correspondentie, alsmede de aard en de stand van het dossier waarop de briefwisseling betrekking heeft, aan de regels van het decreet

van 26 maart 2004 dienen getoetst te worden. De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij zich bijgevolg als een onwillige procespartij heeft aangediend, die door haar eigen houding geen rechtsbescherming verdient en niet van het vereiste rechtmatige belang getuigt, minstens niet voor wat betreft de eerste twee door haar ingediende middelen.

De verzoekende partij betoogt dat ze zich in haar eerste middel beroept op de schending van wettelijke bepalingen die absolute uitzonderingen op de openbaarheid inhouden, waaraan geen belangenafweging te pas komt. De Beroepsinstantie moet volgens haar dan ook geen kennis hebben van de inhoud van de stukken om vast te stellen dat die uitzonderingen van toepassing zijn.

Zij betwist uitvoerig dat zij als "onwillige procespartij" zou kunnen worden bestempeld omdat zij weigert de vertrouwelijke briefwisseling met haar advocaat voor te leggen en wijst er daarbij ondermeer op dat haar houding te maken heeft met de grond zelf van het grondwettelijk beschermde beroepsgeheim, en in het geheel niet met de beweerde schending van artikel 25 van het decreet van 26 maart 2004.

Beoordeling

10. Artikel 1 van de wet van 11 april 1994 stelt dat deze van toepassing is "op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt". Daaruit volgt dat deze uitzondering op de openbaarheid van bestuur niet beperkt is tot aanvragen met toepassing van de wet van 11 april 1994 zelf, maar dat zij van toepassing is op alle regelingen inzake de openbaarheid van bestuur.

De beroepsinstantie oordeelt in de bestreden beslissing :

"Overwegende dat de advocaat van de gemeente Lochristi door het beroepsgeheim gebonden is in zijn adviesverlening naar de gemeente toe zelf; dat daaruit niet als een automatisme volgt dat de gemeente, gesteld voor een aanvraag tot openbaarmaking van die informatie, ook aanspraak kan maken op dat beroepsgeheim; dat de gemeente de vertrouwensrelatie met haar raadsman niet schendt door, in het vervullen van haar wettelijke verplichtingen betreffende de openbaarheid van bestuur, die informatie openbaar te maken; dat noch artikel 458 van het Strafwetboek, noch enige andere bij wet of decreet bepaalde geheimhoudingsplicht zich verzet tegen de openbaarmaking door de gemeente van de beoogde informatie".

De Beroepsinstantie miskent aldus het doel van deze geheimhoudingsverplichting, die er op gericht is het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat, door de waarborg dat alles wat wordt besproken, vertrouwelijk blijft, en niet ter kennis kan komen van derden. Het beroepsgeheim is er om de vertrouwelijkheid te beschermen, en niet omgekeerd. De Beroepsinstantie vraagt zich dus ten onrechte af of de verzoekende partij afbreuk zou doen aan het beroepsgeheim van haar raadsman, en of zij de vertrouwensrelatie met deze zou schenden. De Beroepsinstantie had moeten nagaan of de vertrouwelijkheid, die de verzoekende partij geniet in haar overleg met haar advocaat, moet wijken voor het beginsel van de openbaarheid van bestuur. De wet van 11 april 1994 antwoordt daar ontkennend op. De eerbiediging van het recht van verdediging - en daarom van de vertrouwelijke aard van deze briefwisseling - weegt immers zwaarder (HvJ 155/79, AM&S Europe Ltd., Jur. 1982, 1575). Het Grondwettelijk Hof besliste in dezelfde zin. (GwH 3 mei 2000, nr. 46/2000, RW 2000-01, 506; GwH 14 juni 2006, nr. 100/2006, BS 19 juni 2006; GwH 24 maart 2004, nr. 50/2004, RW 2004-05, 218; GwH 23 januari 2008, nr. 10/2008, RW 2008-09, 109).

De verwerende partij poneert wel dat "aan de hiërarchisch hogere administratieve beroepsinstantie" het beroepsgeheim van de advocaat van de verzoekende partij niet kan worden tegengeworpen. Als zulke regel bestaat, dan geldt hij hoogstens wel voor de verhouding tussen de verzoekende partij en de Beroepsinstantie, maar uiteraard niet in de verhouding tussen de verzoekende partij en de burger die een aanvraag indient om kennis te nemen van een bestuursdocument.

Artikel 6, §2, 2/, van de wet van 11 april 1994, vormt een absolute uitzondering op de openbaarheid, en verplicht er toe de vraag tot inzage af te wijzen. De Beroepsinstantie moest het beroep van de particulier daarom hoe dan ook verwerpen, zodat er geen enkele reden bestond waarom zij zelf wel inzage van de vertrouwelijke briefwisseling moest krijgen. Zelfs als er toch een reden zou zijn waarom de Beroepsinstantie wel inzage moest krijgen, had ze niet kunnen beslissen om ook inzage te verlenen aan de particulier.

Door het wettelijk gewaarborgde recht op geheimhouding in acht te nemen gedraagt de verzoekende partij zich niet als een "onwillige procespartij".

De exceptie wordt verworpen.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is ontvankelijk en gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 24 december 2008, over het beroep van Marc Vermeulen en Ann Legiest tegen de weigering van de gemeente Lochristi om inzage te verlenen in de briefwisseling tussen de gemeente en haar advocaat.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. de verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien april tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin