RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 252.192 van 23 november 2021
in de zaak A. 230.228/X-17.670

In zake : de NV GHELAMCO INVEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Gerven, Jens Mosselmans en Stef Feyen
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpsesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Benoît Allemeersch, Wim De Meester en
Anne-Sophie Houtmeyers
kantoor houdend te 1800 Vilvoorde
Medialaan 28b

tegen :

1. het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST, vertegenwoordigd door de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaten Emmanuel Jacubowitz en Anthony Poppe
   kantoor houdend te 1160 Brussel
   Tedescolaan 7
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de CVBA NEO
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaten France Vlassembrouck en Yassine Laghmiche
   kantoor houdend te 1150 Brussel
   Tervurenlaan 270
   bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 februari 2020, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 17 december 2019, aangeduid als beslissing nr. 351.19” en “[v]oor zover nodig, de beslissingen

van Neo van 8 mei 2019 waarbij de vraag geweigerd werd omdat ze ‘kennelijk vaag en kennelijk onredelijk’ zou zijn […]”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 oktober 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stef Feyen, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Daisy Daniels, die *loco* advocaten Emmanuel Jacubowitz en Anthony Poppe verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Yassine Laghmiche die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies, behoudens wat de kosten betreft, 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Met een brief van 28 maart 2019 vraagt de verzoekende partij aan de tweede verwerende partij om een afschrift te bekomen van, enerzijds, “alle bestuursdocumenten die betrekking hebben op de mobiliteit rond het Neo-project (en meer bepaald, voor wat betreft de problematiek van de verbindingsweg die loopt over de parking C van de Heizel)” en, anderzijds, “alle bestuursdocumenten die betrekking hebben op de relatie tussen CVBA Neo en Brussels Expo VZW”.

3.2. Met een brief van 8 mei 2019 antwoordt de tweede verwerende partij dat de vraag kennelijk vaag en kennelijk onredelijk is.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.3. Met een brief van 9 juli 2019 richt de verzoekende partij zich opnieuw tot de tweede verwerende partij met het verzoek om haar beslissing te heroverwegen. In die brief specificeert de verzoekende partij een afschrift te willen van:

> “- de documenten die gebruikt zijn in het kader van elke vergunningsaanvraag ingediend door of namens Neo, en dewelke betrekking hebben op de mobiliteitsproblemen aangaande Neo, inzonderheid met betrekking tot de verbindingsweg die loopt over parking C van de Heizel, en
> - de documenten die uiting geven aan de (contractuele) relatie tussen de cvba Neo en Brussels Expo vzw.”

3.4. De voormelde brief wordt ook gericht aan de Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten (hierna: de CTB) en wordt door deze commissie aanzien als een bij haar ingesteld beroep in de zin van artikel 25, § 1, eerste lid, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschaps-commissie van 16 mei 2019 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen’ (hierna: GDO).

3.5. Met een brief van 15 juli 2019 brengt de CTB de tweede verwerende partij op de hoogte van het beroep en vraagt zij haar om het opgevraagde bestuursdocument of de opgevraagde milieu-informatie binnen zeven werkdagen te bezorgen.

3.6. Met een e-mail van 31 juli 2019 stelt de tweede verwerende partij de CTB op de hoogte van haar standpunt door middel van een nota. Zij laat aan de CTB weten dat zij de vraag om informatie van de verzoekende partij nog steeds kennelijk vaag en kennelijk onredelijk acht. Daarnaast wijst ze er op dat de opgevraagde documenten samenhangen met een gerechtelijke procedure waarin de verzoekende partij haar in gedwongen tussenkomst heeft gedagvaard.

3.7. Op 12 september 2019 verzoekt de CTB overeenkomstig artikel 29, § 1, tweede lid, GDO de tweede verwerende partij om haar onverwijld het opgevraagde bestuursdocument of de opgevraagde milieu-informatie te bezorgen.

3.8. Met een e-mail van 20 september 2019 verschaft de tweede verwerende partij de CTB de overeenkomst tussen haar, de vzw Brussels Expo en de stad Brussel, en voert zij redenen aan waarom niet mag worden ingegaan op de vraag van de verzoekende partij.

3.9. Op 15 oktober 2019 beslist de CTB om de tweede verwerende partij te verplichten om de gevraagde documenten met betrekking tot de kwestieuze vergunning ten laatste op 25 oktober 2019 aan haar te bezorgen. Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

> “De cvba Neo stelt dat de overeenkomst tussen de CVBA Neo, de vzw Brussels Expo en de stad Brussel niet zou mogen worden meegedeeld omdat deze aanleiding zou kunnen geven tot verwarring. De [CTB] kan deze stelling evenwel niet bijtreden omdat de uitzonderingsgrond vervat in artikel 19, § 1, 1° [GDO] slechts van toepassing is op documenten die niet af zijn of die niet volledig zijn terwijl deze overeenkomst duidelijk afgerond en volledig is. Ze werd immers reeds ondertekend en de mogelijke onuitvoerbaarheid doet niet ter zake. Van deze overeenkomst moet bijgevolg een afschrift worden overgemaakt.

> De [CTB] is van oordeel dat de vergunning voor de aanleg van de verbindingsweg over Parking C die werd aangevraagd door de vzw Brussels Expo ook geviseerd werd door de vraag om informatie zoals deze werd geformuleerd door de raadslieden van de nv Ghelamco. Deze vraag om informatie is dus niet zonder voorwerp. Bijgevolg, dient de commissie te beschikken over de gevraagde documenten alvorens zij kan beslissen over dit aspect van het beroep ingesteld door de nv Ghelamco."

3.10. De tweede verwerende partij heeft tegen deze beslissing van 15 oktober 2019 een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de Raad van State ingesteld. Met zijn arrest nr. 245.942 van 25 oktober 2019 verwerpt de Raad van State deze vordering.

3.11. Op 25 oktober 2019 richt de tweede verwerende partij een schrijven aan de CTB, waarbij zij deze commissie bijkomende informatie en documenten verschaft.

3.12. Op 4 november 2019 richt de verzoekende partij zich tot de CTB met het verzoek om een afschrift van de kwestieuze overeenkomst over te maken.

3.13. Met een brief van 19 november 2019 antwoordt de CTB dat op het verzoek niet kan worden ingegaan omdat het steunt op een verkeerd uitgangspunt. Zij licht toe dat de beslissing van 15 oktober 2019 zich ertoe beperkt aan de betrokken rechtspersoon de overmaking aan de CTB van de andere gevraagde documenten te bevelen. Zolang de CTB niet over alle documenten beschikt, begint de beslissingstermijn niet te lopen en wordt ook geen beslissing over de toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten genomen.

3.14. Met een brief van 19 november 2019 schrijft de CTB de tweede verwerende partij aan, met het verzoek haar de gevraagde documenten uiterlijk tegen 3 december 2019 over te maken.

3.15. Op 3 december 2019 richt de tweede verwerende partij een schrijven aan de CTB waarin zij haar bijkomende informatie verschaft.

3.16. Op 17 december 2019 beslist de CTB dat het beroep van de verzoekende partij ontvankelijk doch ongegrond is en dat de tweede verwerende partij aan de verzoekende partij de gevraagde afschriften niet dient over te maken. Dit is het eerste bestreden besluit, dat als volgt gemotiveerd is:

> "Het is duidelijk dat documenten die gebruikt zijn in het kader van elke vergunningsaanvraag ingediend door of namens Neo en dewelke betrekking hebben op de mobiliteitsproblemen aangaande Neo (meer bepaald de problematiek van de verbindingsweg die loopt over parking C van de Heizel), een directe link hebben met de gerechtelijke betwisting met rolnummer 19/122/A die momenteel hangende is.
> De voornoemde gerechtelijke procedure werd immers ingeleid door de Stad Brussel en de vzw Tentoonstellingspark van Brussel om 'de nietigheid, respectievelijk de beëindiging te laten vaststellen van de erfpachtovereenkomsten onder voorwaarden, voortvloeiende uit de door hen in 2014 georganiseerde oproep houdende toewijzing van een erfpachtovereenkomst onder voorwaarden op Parking C van de Heizel met het oog op de realisatie van een voetbalstadion voor het Europees voetbalkampioenschap in 2020, gesloten op 10 november 2015 met verschillende vennootschappen van de Ghelamcogroep'.
> Dit betekent dat de aanvraag van de nv Ghelamco om een afschrift te bekomen van deze documenten, dient te worden afgewezen op grond van artikel 19, § 2, 3° dan wel § 3, 3° van het gezamenlijk decreet en de ordonnantie van 16 mei 2019. De rechters van de 1ste kamer van de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel (de rechter waarvoor deze betwisting hangende is) kunnen, desgevallend op verzoek van de nv Ghelamco, de cvba Neo verplichten om de documenten waarvan afschrift gevraagd wordt voor te leggen.
> Gelet op het feit dat de enige contractuele band tussen de cvba Neo, de vzw Brussels Expo en de stad Brussel een contract is [dat] de uitvoering betreft van een vergunning voor de aanleg van een verbindingsweg tussen parking C, heeft ook de vraag om een afschrift van alle documenten die uiting geven aan de contractuele verhoudingen tussen de cvba Neo en de vzw Brussels Expo een sterk verband met de gerechtelijke betwisting met als rolnummer 19/122/A. Bijgevolg dient ook het afschrift van dit document te worden geweigerd op grond van artikel 19, § 2, 3° van het gezamenlijk decreet en de ordonnantie van 16 mei 2019."

IV. Bevoegdheid van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4.1. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de Raad van State onbevoegd is om reden dat de

bestuursdocumenten en milieu-informatie waarvan de verzoekende partij de openbaarmaking vraagt, betrekking hebben op een voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel hangende gerechtelijke procedure. De hoofdvordering van de stad Brussel en de vzw Brussels Expo tegen de verzoekende partij, in de voormelde procedure, heeft betrekking op de nietigverklaring/beëindiging van de opstalovereenkomsten met het oog op het bouwen van het stadion en een parking op het Heizelplateau, en steunt onder meer op het niet naleven van de regels in verband met overheidsopdrachten en van de minimale vereisten van het project, waaronder het niet (tijdig) verkrijgen van de vereiste vergunningen voor de oprichting en de uitbating van het stadion. Zij argumenteert dat de Raad van State zich volgens een vaste rechtspraak niet mag inmengen in een geding dat bij een ander rechtscollege aanhangig is gemaakt, door de openbaarmaking van de bestuursdocumenten te doen bevelen.

4.2. De tweede verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord eenzelfde bevoegdheidsexceptie op, en voegt eraan toe dat de verzoekende partij in het kader van de hangende procedure voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel zich – “overigens tevergeefs” – probeert te beroepen op elementen in verband met de mobiliteit rond het project Neo en de relaties tussen de tweede verwerende partij en de vzw Brussels Expo, “terwijl dit niets ter zake doet”.

4.3. De verzoekende partij wijst in haar memorie van wederantwoord op rechtspraak waarbij de Raad van State zich in openbaarheidszaken meermaals bevoegd heeft verklaard, ook wanneer er sprake is van een voor een andere rechter aanhangige procedure waarbinnen het gevraagde bestuursdocument relevant zou kunnen zijn. Zij benadrukt dat er geen enkele wettelijke regel is die de Raad van State toelaat om zich onbevoegd te verklaren, en dit des te minder wanneer het mogelijk is om de impact op de rechtsgang af te toetsen aan de voorwaarden van het GDO. Het zou een ernstige inperking van het recht op openbaarheid van bestuur uitmaken.

4.4.1. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat de verschillen tussen de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de openbaarheidswet) en het GDO niet van aard zijn om de Raad van State de bevoegdheid te verlenen om kennis te nemen van het beroep, “wel integendeel”. Zij legt uit dat, met of zonder uitdrukkelijke bevestiging, de Raad van State in principe steeds kennis kan nemen van een beroep tot nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling op grond van artikel 14 RvS-wet. Die vernietigingsbevoegdheid kan echter enkel uitgeoefend worden met inachtneming van de artikelen 13, 144, 145 en 160 van de Grondwet. De bevoegdheid van de Raad van State is subsidiair van aard en de Raad is enkel bevoegd indien het geschil niet tot de rechtsmacht van een andere rechter behoort. Artikel 8, § 2, vierde lid, van de openbaarheidswet maakt de Raad uitdrukkelijk bevoegd om kennis te nemen van beroepen tegen beslissingen genomen in uitvoering van die wet, terwijl het GDO dit niet doet. Bovendien volgt uit de rechtspraak van de Raad van State dat in de gegeven omstandigheden het concrete geschil tot de rechtsmacht van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel behoort. Die rechtspraak moet *a fortiori* toegepast worden in het geval waarin het GDO toepassing vindt, nu het GDO niet uitdrukkelijk in een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State voorziet. “Tenslotte, dringt de vaststelling zich immers op dat artikel 19, § 2, [eerste lid,] 3°, van het GDO […] geen bevoegdheidsverlenende bepaling is. Het bestaan van die bepaling kan dus niet tot een ander besluit leiden”.

De Raad van State is bijgevolg onbevoegd om zich over huidig beroep uit te spreken. Iedere andere interpretatie van artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, GDO zou een schending inhouden van de artikelen 10, 11, 13, 144, 145 en 160 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 EVRM, alsook van “de bevoegdheidsverdelende regels”. De nationale wetgever is krachtens zijn residuaire bevoegdheid bevoegd om de regels met betrekking tot de rechtspleging voor de hoven en rechtbanken vast te leggen.

4.4.2. In ondergeschikte orde, en indien artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, GDO wel als een bevoegdheidsverlenende bepaling zou moeten gelezen worden,

quod non, dient de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld:

> "Schendt artikel 19, § 2, 3°, van het Gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen, de bevoegdheidsverdelende regels inzake justitie en in samenhang of afzonderlijk gelezen, de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 144, 145 en 160 van de Grondwet en artikel 6 EVRM, in die zin geïnterpreteerd dat het de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd zou maken om kennis te nemen van geschillen met betrekking tot de overlegging van documenten die betrekking hebben op een hangende gerechtelijke procedure terwijl artikel 871 [lees: 877] van het Gerechtelijk Wetboek die bevoegdheid verleent aan de geadieerde gerechtelijke rechter en andere rechtsonderhorigen die niet onderworpen zijn aan de openbaarheidsregels niet verplicht kunnen worden door de Raad van State om stukken over te leggen die betrekking hebben op een hangende gerechtelijke procedure ?"

4.5. De tweede verwerende partij meent in haar laatste memorie dat het onderscheid tussen de openbaarheidswet en het GDO "fictief" is. Volgens haar heeft het GDO "de uitzondering betreffende de rechtsgang gewoon bevestigd". Die uitzondering "bestaat" al jaren in de rechtspraak van de Raad van State. "Immers is deze uitzondering gerechtvaardigd door algemene rechtsbeginselen, waaronder het recht van verdediging en het principe van de scheiding der machten, die van toepassing zijn zelfs bij gebreke aan schriftelijke bepalingen". De tweede verwerende partij stelt dat artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, GDO "geen bevoegdheids[be]paling" is en meent dat het "vastleggen van de uitzonderingsgrond met betrekking tot de rechtsgang" ook niks verandert aan het feit dat de Raad van State "zich zou inmengen in het geding dat bij een ander rechtscollege aanhangig is indien hij zich zou uitspreken over de wettigheid van de weigering van het bestuur om de verzoekende partij toegang te verlenen tot de gevraagde stukken". Indien artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, GDO wel als een "bevoegdheidsverlenende bepaling" zou moeten worden gelezen, suggereert ook de tweede verwerende partij het stellen van de onder randnummer 4.4.2 vermelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

4.6. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie dat de procedure voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel “een veel onrechtstreekser verband” heeft met de documenten die het voorwerp uitmaken van de openbaarheidsvraag, dan het verband dat voorhanden was in de zaken waarin de Raad van State zich onbevoegd heeft verklaard. Verder benadrukt de verzoekende partij dat indien de Raad van State zich onbevoegd zou verklaren, “dit zou impliceren dat de GDO dode letter blijft, minstens dat [haar] rechtsbescherming wordt ontzegd”. De justitiële rechter gaat niet na of er sprake is geweest van een belangenafweging, zoals de GDO die voorziet, en hoeft dit helemaal niet na te gaan. Zelfs indien de justitiële rechter zou vaststellen dat er geen belangenafweging is gebeurd, kan hij de beslissing van de administratie niet vernietigen. De prejudiciële vraag die de verwerende partijen suggereren, veronderstelt “ten onrechte dat een nietigverklaring tot gevolg zou hebben dat [zij] rechtstreeks toegang verkrijgt tot de bestuursdocumenten waarvan [zij] de openbaarmaking heeft gevraagd”.

Beoordeling

5.1. Artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, GDO luidt:

> “De bestuurlijke overheid wijst de aanvraag om inzage, uitleg of het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:
> […]
> 3° de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen.”

De GDO heeft uitdrukkelijk de opdracht van de openbaarheidscommissie geregeld en het oordeel van die commissie staat onder controle van de Raad van State, als natuurlijke rechter van de administratieve beslissingen. In beginsel behoort het beroep, gericht tegen een op artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, GDO gestoelde administratieve rechtshandeling, tot de rechtsmacht van de Raad van State. De federale openbaarheidswet voorziet overigens in een

verschillende regeling en vormt voor de voorliggende zaak geen relevant vergelijkingspunt.

5.2. De bevoegdheid van de Raad van State is weliswaar subsidiair van aard, zoals de eerste verwerende partij terecht aanvoert, maar het blijkt niet dat de bevoegdheid tot het beoordelen van huidig geschil aan de justitiële rechter zou zijn toegewezen.

Een dergelijke conclusie volgt niet uit het toentertijd geldende artikel 877 Ger.W., dat de justitiële rechter de bevoegdheid verleent om partijen of een derde te gelasten een stuk over te leggen dat het bewijs inhoudt van een ter zake dienend feit, en dat luidt:

> "Wanneer er gewichtige, bepaalde en met elkaar overeenstemmende vermoedens bestaan dat een partij of een derde een stuk onder zich heeft dat het bewijs inhoudt van een ter zake dienend feit, kan de rechter bevelen dat het stuk of een eensluidend verklaard afschrift ervan bij het dossier van de rechtspleging wordt gevoegd."

Het betreft een aparte regeling met een eigen finaliteit en met eigen voorwaarden, gericht op de feitenvinding in een concreet geschil, die geen wettigheidscontrole inhoudt op de voorwaarden van de GDO, waaronder in voorkomend geval de vereiste belangenafweging tussen, enerzijds, het belang van de openbaarheid, en, anderzijds, de bescherming van de rechtsgang en de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen.

Zoals de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord zelf aanvoert, vormt de mogelijkheid van de rechter om een partij in een gerechtelijk geding te verplichten documenten over te leggen te dezen "geen alternatief voor de toepassing van de openbaarheidsregels". Indien de Raad van State zich in het kader van huidig beroep uitspreekt over de wettigheid van de bestreden beslissing, mengt hij zich dan ook niet in in het geding dat bij het justitiële rechtscollege aanhangig is.

Anders oordelen zou inhouden dat de rechtszoekende de toegang tot de rechter wordt ontzegd met betrekking tot de wettigheid van de aan de CTB opgedragen beoordeling over de toepassing van artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, GDO.

5.3. De onder randnummer 4.4.2 gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof gaat uit van de verkeerde premisse dat artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, van het GDO de Raad van State bevoegd zou maken met betrekking tot het overleggen van documenten in het kader van een hangende procedure voor de gerechtelijke rechter, of dat het voorliggende arrest de tweede verwerende partij tot een overlegging van stukken zou verplichten. De vraag wordt niet gesteld.

5.4. De exceptie is ongegrond.

V. Ontvankelijkheid van het beroep ten aanzien van de tweede bestreden beslissing

De aangevoerde exceptie

6. De verwerende partijen stellen dat de eerste bestreden beslissing in de plaats is gekomen van de tweede bestreden beslissing. Zij menen dat het beroep onontvankelijk is voor zover dit tegen de tweede bestreden beslissing is gericht.

Beoordeling

7.1. Ingevolge de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep is de eerste bestreden beslissing in de plaats gekomen van de tweede bestreden beslissing. Het beroep is dan ook onontvankelijk in zoverre dit tegen de tweede bestreden beslissing is gericht.

7.2. De exceptie is gegrond. Onder “de bestreden beslissing” wordt hierna enkel de eerste bestreden beslissing begrepen.

VI. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

8.1. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, en § 3, eerste lid, 3°, GDO "in samenhang gelezen met de formele en materiële- motiveringsverplichting, alsook het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 4 van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden ('Verdrag van Aarhus'), geratificeerd op 21 januari 2003 en in werking getreden op 21 april 2003".

Zij betoogt dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de vereiste belangenafweging werd doorgevoerd. De stelling dat het verzoek tot openbaarheid een verband heeft met de hangende procedure voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, geeft geen blijk van een belangenafweging. De verwerende partijen zijn niet nagegaan of de terbeschikkingstelling van de gevraagde gegevens een impact zou hebben op de hangende gerechtelijke procedure. Des te minder werd nagegaan of deze (hypothetische) impact een afbreuk aan het belang van de openbaarheid kan verantwoorden. Verder meent zij dat er sprake is van een tegenstrijdige motivering in hoofde van de CTB, aangezien deze in haar beslissing van 15 oktober 2019 heeft beslist dat de kwestieuze overeenkomst moet worden overgemaakt, maar dit standpunt in de bestreden beslissing niet bevestigt, zonder de redenen daartoe te vermelden. Waar de CTB doelt op de toepassing van artikel 877 Ger. W., doet de verzoekende partij gelden dat deze bepaling geen afbreuk kan doen aan de toepassing van de openbaarheidsregels. Er kan volgens haar niet ernstig worden betwist dat de toepassingsvoorwaarden van artikel 877 Ger. W. verschillen van de (restrictief te interpreteren) uitzonderingsgronden in de openbaarheidswetgeving. Het fundamentele recht op openbaarheid van bestuur wordt gefnuikt als de invulling ervan aan de beoordelingsmacht van een rechter wordt overgelaten die oordeelt over een geschil dat slechts een "link" heeft met de vraag tot openbaarheid. Dat recht wordt evenzeer gefnuikt wanneer er voorwaarden worden aan toegevoegd die

niet in de uitzonderingsgrond zijn voorzien. De voorwaarden van artikel 877 Ger. W. zijn dergelijke niet-voorziene voorwaarden. Bovendien zou het voor een bestuur volstaan om een geding aan te spannen, teneinde te vermijden dat een bestuursdocument moet worden overgemaakt. In dat geval kan immers steeds een (hypothetische) “link” worden gelegd met de rechtsgang en zou het bestuur kunnen aanvoeren dat het document waartoe de rechtsonderhorige zich toegang wenst te verschaffen niet “ter zake dienend” is in de zin van artikel 877 Ger. W. Het voorgaande geldt *a forteriori* in de context van milieu-informatie.

8.2.1. De eerste verwerende partij meent in haar memorie van antwoord dat uit de bestreden beslissing en de stukken van het administratief dossier volgt dat zij een belangenafweging heeft gemaakt overeenkomstig artikel 19, §§ 2 en 3, GDO. Zij heeft immers onderzocht of de gevraagde documenten in verband staan met de hangende gerechtelijke procedure en of deze door de verzoekende partij in het kader van deze gerechtelijk procedure kunnen worden aangewend. Dit blijkt, enerzijds, uit de weergave van de feiten en de beoordeling ten gronde van de bestreden beslissing en, anderzijds, uit het gegeven dat zij reeds sinds de nota van de tweede verwerende partij van 31 juli 2019 op de hoogte was van het bestaan van een gerechtelijke betwisting, maar dit eerst niet voldoende achtte om de openbaarmaking te weigeren. Zij is van mening veranderd op het moment dat zij in kennis werd gesteld van alle elementen van het dossier. Het belang van de openbaarheid werd dus afgewogen in het licht van het belang van de rechtsgang en het recht op een eerlijk proces.

Uit de stukken van het administratief dossier blijkt daarenboven dat de elementen die in overweging werden genomen, niet aan de verzoekende partij kunnen worden meegedeeld, nu de tweede verwerende partij bepaalde zaken vertrouwelijk heeft meegedeeld en de verzoekende partij zo kennis zou krijgen van informatie die zij kan aanwenden voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel. De eerste verwerende partij meent dat zij een geheimhoudingsplicht heeft ter waarborging van het recht op toegang tot de rechter en de rechten van verdediging van het betrokken bestuur in het kader van de hangende gerechtelijke procedure.

Wat de aangevoerde schending van de motiveringsplicht betreft, antwoordt de eerste verwerende partij dat de vraag tot openbaarmaking betrekking heeft op de in de bestreden beslissing vermelde gerechtelijke procedure. Als partij in het gerechtelijk geding is de verzoekende partij hiervan op de hoogte. Zij kent de draagwijdte van de gerechtelijke betwisting. De reden voor het nemen van de bestreden beslissing is duidelijk voor de verzoekende partij en volstaat om de beslissing te dragen. Verder is de formelemotiveringsplicht niet geschonden doordat bepaalde motieven die afbreuk kunnen doen aan de zwijgplicht niet worden weergegeven. De eerste verwerende partij kan niet beslissen om vertrouwelijke informatie bekend te maken die kadert in een gerechtelijke betwisting waarover een rechter moet oordelen. Dit geldt des te meer, nu de verzoekende partij overeenkomstig artikel 877 Ger.W. aan de justitiële rechter kan vragen om de neerlegging van bepaalde stukken te bevelen.

Waar de verzoekende partij gewag maakt van een tegenstrijdige motivering, repliceert de eerste verwerende partij dat zij zich met de beslissing van 15 oktober 2019 niet heeft uitgesproken over de gegrondheid van het beroep, maar daarmee enkel de tweede verwerende partij verplicht heeft om documenten over te maken, teneinde zich een zo volledig mogelijk beeld van het dossier te kunnen vormen. Na onderzoek van alle elementen heeft zij een verschillend standpunt ingenomen.

Wat de aangevoerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, stelt de eerste verwerende partij dat zij de tweede verwerende partij meermaals gevraagd heeft om haar de nodige informatie te bezorgen, zodat zij met voldoende kennis van zaken een beslissing kon nemen. Zij heeft onderzocht of de gevraagde documenten door de verzoekende partij aangewend konden worden in het kader van de hangende gerechtelijke procedure.

De mogelijkheid van de rechter om een partij in een gerechtelijk geding te verplichten om documenten voor te leggen, doet volgens de eerste verwerende partij geen afbreuk aan de toepassing van de openbaarheidsregels. De openbaarheidsregels werden *in casu* immers rechtmatig toegepast. De bestreden

beslissing steunt op artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, en § 3, eerste lid, 3°, GDO. De mogelijkheid van de rechter om een partij in een gerechtelijk geding te verplichten documenten over te leggen, “is geen alternatief voor de toepassing van de openbaarheidsregels, maar is een afzonderlijk procedurerechtelijk middel dat de gelijkheid van de partijen in een rechtsgeding en de eerlijkheid van het proces moet waarborgen conform artikel 6 EVRM”. De bestreden beslissing steunt in wezen dan ook op artikel 6 EVRM, zijnde een norm die in de hiërarchie der rechtsnormen hoger staat dan het grondwettelijk openbaarheidsbeginsel.

Zij wijst er voorts op dat de gerechtelijke procedure werd ingesteld, meer dan een half jaar voordat de verzoekende partij om een afschrift van de bestuursdocumenten heeft verzocht. Uit de feitelijke gegevens blijkt eerder dat de verzoekende partij de procedurele gang van zaken in het kader van een gerechtelijke procedure wil omzeilen. De eerste verwerende partij herinnert er in dit verband aan dat de Raad van State van oordeel is dat de beslissing om documenten te laten overleggen kan worden toevertrouwd aan de reeds geadieerde rechter, zonder dat dit afbreuk doet aan de openbaarheidsregels. Noch artikel 4, noch artikel 5 van het Verdrag van Aarhus voorziet in een verplichting om de gevraagde milieu-informatie in ieder geval openbaar te maken. Integendeel voorziet artikel 4, vierde lid, punt c, van het Verdrag van Aarhus in dezelfde uitzonderingsgrond als het GDO. Het verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de openbaarmaking een nadelige invloed zou hebben op de rechtspleging en de mogelijkheid van een persoon om een eerlijk proces te verkrijgen.

8.2.2. Indien de Raad van State van oordeel zou zijn dat het aangevoerde middel gegrond voorkomt, meent zij dat de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof dient te worden gesteld:

> “Schenden artikel 14 van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State en/of het Gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen, in samenhang of afzonderlijk gelezen, de artikelen 10, 11 en 14 van de

Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 EVRM, in die zin geïnterpreteerd dat zou toegelaten zijn dat de Raad van State of de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich zouden uitspreken over de overlegging van documenten die betrekking hebben op een hangende gerechtelijke procedure en dat een bestuurlijke overheid in de zin van voormeld Gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 zou worden verplicht om informatie en documenten openbaar te maken die betrekking hebben op een hangende gerechtelijke procedure in het kader waarvan zij en de persoon die de openbaarmaking verzoekt beide als partij optreden wanneer dit de rechtspositie van die bestuurlijke overheid nadelig zou kunnen beïnvloeden terwijl andere rechtsonderhorigen die niet onderworpen zijn aan de openbaarheidsregels niet verplicht kunnen worden door de Raad van State of de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om stukken over te leggen die betrekking hebben op een hangende gerechtelijke procedure?"

8.3. De tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de bestreden beslissing met precieze motieven vaststelt dat de gevraagde documenten een "directe link" met de gerechtelijke procedure hebben, wat de justitiële rechter toelaat om de overlegging van deze documenten te bevelen. Dat de CTB de vereiste belangenafweging heeft doorgevoerd blijkt niet enkel uit de bestreden beslissing, maar eveneens uit de stukken van het administratief dossier. De Raad van State aanvaardt dat het volstaat dat de belangenafweging uit de stukken van het administratief dossier blijkt. Voor het overige heeft de Raad van State meermaals bevestigd zich niet te willen mengen in hangende gerechtelijke procedures. Hij meent dat zijn bevoegdheid precies "op[houdt] te bestaan als een rechtscollege is geadieerd dat zelf, met inachtneming van het recht van verdediging, de neerlegging van documenten, kan bevelen".

Zij wijst erop dat de verzoekende partij meer dan een half jaar na het begin van de burgerrechtelijke procedure heeft gewacht om haar verzoek tot openbaarmaking aan de tweede verwerende partij te richten. Voorts moet een administratieve overheid over dezelfde mogelijkheden beschikken als een niet-administratieve overheid om zich te kunnen verdedigen tegen een ongepast verzoek om documenten over te leggen. De tweede verwerende partij ziet verder geen tegenstrijdigheid tussen de motieven van de "(tussen)beslissing" van

15 oktober 2019 en de bestreden beslissing. Evenmin is er een schending van het Verdrag van Aarhus, gelet op artikel 4.4. c) van dit Verdrag.

In “uiterst ondergeschikte orde” sluit de tweede verwerende partij zich aan bij de door de eerste verwerende partij gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

8.4. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat een bestuur *in concreto* moet nagaan welke potentiële impact de openbaarmaking van een document op een hangend rechtsgeding kan hebben. Slechts wanneer deze impact in kaart is gebracht, kan worden beoordeeld welk belang moet prevaleren. Pas nadat is vastgesteld dat er een verband bestaat met een bepaalde procedure, kan worden ingeschat wat de impact kan zijn van de openbaarmaking op deze procedure. Vervolgens moet worden afgewogen of de potentieel nadelige gevolgen van deze impact kunnen verantwoorden dat het grondrecht op openbaarheid van bestuur wordt beperkt. De CTB beweert zelfs niet dat zij deze impactanalyse heeft verricht. Des te minder kan de CTB geloofwaardig beweren dat zij de vereiste belangenafweging heeft gemaakt. Althans heeft de verzoekende partij hiervan geen kennis kunnen nemen via de niet-vertrouwelijke stukken van het administratief dossier dat de CTB neerlegt.

Het argument van de CTB dat de verzoekende partij maar moet weten welke formele motivering aan de bestreden beslissing ten grondslag ligt omdat zij partij is bij de burgerrechtelijke procedure, is volgens de verzoekende partij geen ernstig argument, nu zij geen kennis heeft van de redenen tot weigering en niet weet hoe de CTB de belangen heeft afgewogen. Verder is de verzoekende partij de mening toegedaan dat de openbaarheidsvraag geen rechtstreekse impact heeft op de procedure in eerste aanleg, en ziet zij niet in hoe de CTB dit anders ziet. Waar de CTB opwerpt dat zij een zwijgplicht heeft die verantwoordt dat de formele motieven van de bestreden beslissing niet worden meegedeeld, antwoordt de verzoekende partij dat het feit dat het meedelen van “alle communicatie en standpunten” de tweede verwerende partij zou schaden nergens wordt geduid en geenszins aanleiding geeft tot een zwijgplicht in hoofde van de CTB.

De verzoekende partij stelt dat zij verstoken blijft van een formele motivering nopens de vermeende impact op de burgerrechtelijke procedure en betreffende de te maken belangenafweging. Dit kan niet worden geremedieerd door terug te grijpen naar het administratief dossier, en zulks des te minder wanneer de essentiële stukken van het administratief dossier vertrouwelijk worden neergelegd. Als de belangenafweging al kan blijken uit de stukken van het administratief dossier, dan moeten deze stukken "onmiskenbaar aan de beroepsinstantie zelf" toe te schrijven zijn. De verzoekende partij kan slechts vaststellen dat de drie stukken die vertrouwelijk bij het administratief dossier worden gevoegd, brieven zijn van de tweede verwerende partij en niet van de CTB. Voorts blijkt nergens uit het dossier waarom de CTB haar standpunt heeft bijgesteld. Er kan bezwaarlijk worden voorgehouden dat artikel 6 EVRM een adequate rechtvaardiging voor de bestreden weigering kan vormen, nu ook het Europees Hof voor de Rechten van Mens heeft benadrukt dat de openbaarheid van bestuur fundamenteel is en grondrechtelijk beschermd.

Tenslotte is er volgens de verzoekende partij geen aanleiding om de gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen. Er kan immers geen sprake zijn van ongelijkheid tussen haar en de tweede verwerende partij in de burgerrechtelijke procedure. Het is haar grondrecht om kennis te nemen van de kwestieuze informatie. Op geen enkele wijze wordt hardgemaakt hoe de procespositie van de tweede verwerende partij door de openbaarmaking zou worden aangetast.

8.5. De eerste verwerende partij wijst er in haar laatste memorie op dat de verzoekende partij en de tweede verwerende partij rechtstreekse tegenpartijen in de procedure voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel zijn. Er kan niet betwist worden dat de vraag om openbaarmaking onlosmakelijk verbonden is met het hangend geschil tussen deze partijen. Uit de stukken van het dossier kan immers het volgende worden afgeleid:

- de tweede verwerende partij heeft tot doel de inrichting en de ontwikkeling van de Heizel te bevorderen, te verwezenlijken of te doen verwezenlijken;

- de tweede verwerende partij diende een bezwaar in tegen de omgevingsvergunningaanvraag van de verzoekende partij voor het Eurostadiumproject op parking C van de Heizel;
- de verzoekende partij heeft de tweede verwerende partij in gedwongen tussenkomst gedagvaard om deze partij te horen veroordelen tot vergoeding van de geleden schade, minstens om deze partij te horen veroordelen tot vrijwaring indien zij zou worden veroordeeld;
- de verzoekende partij stelt dat de tweede verwerende partij haar wettelijke taak niet heeft vervuld, voorbij is gegaan aan de kennelijke mobiliteitsproblematiek bij de verwezenlijking van het NEO-project en het Eurostadium-project, en een mobiliteitsoplossing voor de Heizelvlakte in de weg staat.

De openbaarmaking van het gevraagde zou volgens de eerste verwerende partij dan ook een rechtstreekse invloed hebben op de hangende burgerrechtelijke procedure en een eerlijke afhandeling van deze procedure voor de tweede verwerende partij in het gedrang kunnen brengen. Het dossier werd grondig onderzocht en het belang van de openbaarheid werd afgewogen tegen het belang van de rechtsgang en het recht op een eerlijk proces. Indien geen belangenafweging zou hebben plaatsgevonden, zou de eerste verwerende partij immers niet eerst hebben besloten dat de bestuursdocumenten dienden te worden overgemaakt aan de verzoekende partij, om vervolgens, na kennis te hebben gekregen van de precieze draagwijdte en inhoud van de hangende burgerrechtelijke procedure, te besluiten dat de bestuursdocumenten niet moesten worden openbaar gemaakt.

Wat de door haar gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof betreft, stelt de eerste verwerende partij dat zij in haar beslissing na een gebeurlijke vernietiging nog meer concreet zal moeten ingaan op de inhoud en de impact van de gevraagde bestuursdocumenten en op de hangende burgerrechtelijke procedure, om de aanvraag tot openbaarheid te kunnen afwijzen op basis van artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, en § 3, eerste lid, 3°, GDO. Zij betoogt dat zij een geheimhoudingsplicht heeft ter waarborging van het recht op toegang tot de rechter en de rechten van verdediging van het betrokken bestuur in het kader

van de hangende burgerrechtelijke procedure. De elementen die zij in overweging heeft genomen, kunnen niet worden meegedeeld aan de verzoekende partij, aangezien de tweede verwerende partij haar bepaalde zaken vertrouwelijk heeft meegedeeld. Hoewel de eventuele vernietiging van de bestreden beslissing niet tot gevolg heeft dat de gevraagde bestuursdocumenten in ieder geval openbaar moeten worden gemaakt, heeft de gegrondverklaring van het middel wel tot gevolg dat vertrouwelijke informatie aan de verzoekende partij zal moeten meegedeeld worden. Deze informatie zou een rechtstreeks gevolg hebben voor de positie van de tweede verwerende partij in het kader van de hangende burgerrechtelijke procedure. Bovendien meent zij dat de voorgestelde categorieën van personen wel degelijk voldoende vergelijkbaar zijn.

8.6. De tweede verwerende partij doet in haar laatste memorie gelden dat het verzoek om een afschrift van bepaalde documenten te verkrijgen een poging is om een gerechtelijke procedure te omzeilen. Het is aan de geadieerde burgerlijke rechter om de overlegging van de betrokken stukken te bevelen als de voorwaarden daartoe vervuld zijn, *quod non*. Het komt de Raad van State niet toe "het risico van een mogelijke verwerping van het verzoek tot neerlegging of inzage te voorkomen". Zij betoogt verder dat er geen reden is "om de bestreden beslissing uit zijn context te isoleren", dat de verzoekende partij "zelf de band met de gerechtelijke procedure [maakt]", en dat het niet aanvaardbaar is dat de verzoekende partij "de regels betreffende de openbaarheid van bestuur misbruikt om de regels van artikel 877 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek te vermijden".

Wat de gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof betreft, stelt zij dat het juist is dat de CTB niet kan worden gedwongen om de documenten in kwestie openbaar te maken indien het huidig beroep gegrond zou worden verklaard, maar dat de CTB wel meer informatie zou moeten communiceren en zou moeten toelichten "hoe de vrijgave van de opgevraagde bestuursdocumenten de rechtsgang of een eerlijk procesverloop zou kunnen verstoren of hoe deze documenten tegen de bestuursinstantie zouden kunnen worden aangewend". Dergelijke handelswijze brengt haar "automatisch" schade

toe, want de verzoekende partij zal deze inlichtingen tegen haar gebruiken. Het creëert een oneerlijk verschil in behandeling tussen de partijen in een hangende gerechtelijke procedure.

8.7. De verzoekende partij betoogt in haar laatste memorie dat de CTB meent te kunnen volstaan met de vaststelling dat er een “directe link” bestaat met de justitiële procedure, maar stelt dat dit de draagwijdte van artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, en § 3, eerste lid, 3°, GDO miskent. Voorts behoudt haar argument dat het zou volstaan om een geding aan te spannen om te vermijden dat een bestuursdocument moet worden overgemaakt “al zijn geldingskracht, ongeacht op welk ogenblik *in casu* een procedure werd aangespannen”.

Wat de gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof betreft, stelt de verzoekende partij dat de CTB de belangenafweging zou kunnen motiveren op grond van stukken die vertrouwelijk deel uitmaken van het administratief dossier. Indien de CTB opnieuw tot een weigering zou overgaan, “komt het – in geval van een nieuw beroep voor [de Raad van State] – uitsluitend aan [de Raad van State] toe om te beoordelen of deze vertrouwelijkheid kan gewaarborgd blijven, dan wel of deze moet worden gelicht”. Bovendien gaat de prejudiciële vraag uit van een premisse die niet wordt hardgemaakt. Er wordt immers verondersteld dat “de rechtspositie van d(e) bestuurlijke overheid nadelig zou kunnen (worden) beïnvloed”, terwijl dit nergens wordt aangetoond. Ten slotte kan de stelling van de CTB dat de bestuurlijke overheid en een private (rechts)persoon voldoende vergelijkbaar zijn, niet worden bijgetreden.

Beoordeling

9.1. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt:

> “Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.”

Het Grondwettelijk Hof heeft uit de algemene omschrijving die artikel 32 van de Grondwet hanteert, afgeleid dat de grondwetgever het recht op

openbaarheid van de bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (GwH 25 maart 1997, arrest nr. 17/97, B.2.1 en B.2.2; GwH 15 september 2004, arrest nr. 150/2004, B.3.2).

De Raad van State sluit zich aan bij die rechtspraak.

Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan de grondslag vormen om aan een bestuurde blindweg de openbaarheid van bestuur te weigeren.

9.2. Overeenkomstig artikel 17, § 1, GDO kan eenieder, volgens de voorwaarden bepaald in dit GDO, elk bestuursdocument en alle milieu-informatie van een bestuurlijke overheid ter plaatse inzien, dienomtrent uitleg krijgen en mededeling in afschrift ervan ontvangen.

Op grond van de uitzonderingsgrond van artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, GDO wijst de bestuurlijke overheid de aanvraag om inzage, uitleg of het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van “de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen”. Op grond van de uitzonderingsgrond van artikel 19, § 3, eerste lid, 3°, GDO wijst de bestuurlijke overheid de aanvraag om inzage, uitleg of het ontvangen van een afschrift van een milieu-informatie af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming “de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen”.

Het gaat om relatieve uitzonderingsgronden. De beroepsinstantie die een weigeringsbeslissing op een relatieve uitzonderingsgrond wenst te steunen, vermag de openbaarmaking van de gevraagde documenten slechts af te wijzen indien het beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast en er wordt vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het beschermde belang. Deze beoordeling en belangenafweging moeten blijken uit de motivering in de bestreden beslissing zelf of, minstens, uit stukken van het administratief dossier die onmiskenbaar aan de beroepsinstantie zelf zijn toe te schrijven. Het staat aan de weigerende instantie te concretiseren dat de openbaarmaking een eerlijk procesverloop zou verstoren.

9.3. In de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat de gevraagde bestuursdocumenten een “directe link” hebben met “de gerechtelijke betwisting met rolnummer 19/122/A die momenteel hangende is”. Op grond van deze vaststelling wordt de aanvraag van de verzoekende partij afgewezen, met verwijzing naar de uitzonderingsgrond van artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, “dan wel” § 3, eerste lid, 3°, GDO. Er wordt nog vermeld dat “[d]e rechters van de 1ste kamer van de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel (de rechter waarvoor deze betwisting hangende is) […], desgevallend op verzoek van de NV Ghelamco, de CVBA Neo [kunnen] verplichten om de documenten waarvan afschrift gevraagd wordt voor te leggen”. Verder wordt een “sterk verband” vastgesteld tussen de voormelde “gerechtelijke betwisting met als rolnummer 19/122/A” en “de vraag om een afschrift van alle documenten die uiting geven aan de contractuele verhoudingen tussen de CVBA Neo en de VZW Brussels Expo”, gelet op “het feit dat de enige contractuele band tussen de CVBA Neo, de VZW Brussels Expo en de stad Brussel een contract is [dat] de uitvoering betreft van een vergunning voor de aanleg van een verbindingsweg tussen parking C”.

9.4. Noch in de bestreden beslissing noch in het administratief dossier licht de CTB toe hoe de vrijgave van de gevraagde bestuursdocumenten en het kwestieuze contract de rechtsgang of een eerlijk procesverloop voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel zou kunnen verstoren, laat staan dat uit de

bestreden beslissing of het administratief dossier zou blijken waarom in de concrete omstandigheden van de zaak het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het beschermde belang. De verwerende partijen verwijzen hiervoor naar de vertrouwelijk neergelegde stukken, maar deze stukken zijn niet aan de CTB zelf toe te schrijven en kunnen derhalve niet in aanmerking genomen worden.

Het feit dat de justitiële rechter waarvoor het burgerrechtelijk geschil hangende is desgevallend de tweede verwerende partij zou kunnen verplichten om de documenten en het contract over te leggen, doet geen afbreuk aan de verplichting in hoofde van de CTB om de toetsing op grond van artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, en § 3, eerste lid, 3°, GDO door te voeren. Hetzelfde geldt voor het betoog van de eerste verwerende partij dat zij “een geheimhoudingsplicht [heeft] ter waarborging van het recht op toegang tot de rechter en de rechten van verdediging van het betrokken bestuur in het kader van de gerechtelijke procedure”. Dat de CTB eerst heeft gemeend dat een vrijgave van de gevraagde documenten aan de verzoekende partij zich opdrong, en haar mening daarover nadien heeft herzien, blijkt niet uit het administratief dossier en mist grond.

9.5. De CTB heeft gezien het voormelde niet gehandeld in overeenstemming met de vereisten van artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, dan wel § 3, 3°, eerste lid, GDO.

9.6. De verwerende partijen vragen subsidiair om de onder randnummer 8.2.2 vermelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen. Evenwel gaat die vraag uit van de verkeerde premisse dat de tweede verwerende partij er door huidig arrest toe “zou worden verplicht” om stukken openbaar te maken die betrekking hebben op een hangende gerechtelijke procedure. Het gegrond bevonden middel verplicht niet tot het voormelde, doch enkel tot een correcte toepassing van de uitzonderingsbepaling van artikel 19, § 2, eerste lid, 3°, en § 3, eerste lid, 3°, GDO. De verwerende partijen overtuigen er in hun laatste memories niet van dat een correcte toepassing van deze uitzonderingsbepaling de onthulling van vertrouwelijke informatie van de tweede verwerende partij zou dienen in te inhouden.

De vraag aan het Grondwettelijk Hof wordt niet gesteld.

9.7. Het middel is in de aangegeven mate ontvankelijk en gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing nr. 351.19 van de Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 december 2019 dat het beroep van de nv Ghelamco Invest ontvankelijk doch ongegrond bevindt.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij wordt veroordeeld tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro aan de tweede verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig november tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Johan Lust**