

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.528 van 26 april 2016
in de zaak A. 213.454/XIV-35.896**

In zake : de NV CORELIO MEDIAHUIS, thans de NV MEDIAHUIS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ann Devroe
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Louizastraat 32/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 augustus 2014, strekt tot de nietigverklaring van de “impliciete weigeringsbeslissing van de minister van Binnenlandse Zaken houdende weigering om de inspectieverslagen van de algemene inspectie van de federale en lokale politie over het optreden van de politiediensten bij de gedwongen repatriëring van migranten zonder papieren over de voorbije drie jaar te laten inkijken door verzoekster (en meer bepaald door de journalisten van De Standaard)”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 december 2015.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Devroe, die verschijnt voor de verzoekende partij, en attaché Tina Verdoodt, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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

3.1. De verzoekende partij is eigenaar van de krant De Standaard. Journalisten van deze krant willen een reportage maken over de gedwongen repatriëring van migranten.

Op 20 februari 2014 dient de raadsman van de verzoekende partij een aanvraag in tot openbaarmaking van de inspectieverslagen van de

federale politie opgesteld naar aanleiding van de uitwijzing van vreemdelingen.

Deze aanvraag luidt:

“Betreft: Verzoek bij toepassing van de Wet Openbaarheid van Bestuur tot het verkrijgen van de geanonimiseerde inspectieverslagen van de algemene inspectie van de federale en lokale politie over het optreden van de politiediensten bij de gedwongen repatriëringen van migranten zonder papieren

Ik schrijf u namens NV Mediahuis, uitgever van De Standaard, Katwilgweg 2 te 2050 Antwerpen, haar hoofdredacteurs en de heer Y. D., redacteur bij De Standaard.

Ruim 15 jaar na het overlijden van Semira Adamu en reeds ruim 9 jaar na het tweede rapport van de Commissie-Vermeersch wenst De Standaard na te gaan hoe het staat met de wijze waarop de politie optreedt bij het uitwijzen van vreemdelingen die het land hebben verlaten.

Het jaarverslag van de algemene inspectie van de federale politie geeft slechts een heel beknopt antwoordt op die vraag. Er zouden geen of slechts mineure problemen zijn, zonder dat wordt aangegeven over welke mineure problemen het dan wel gaat.

Mijn cliënten zouden graag de inspectieverslagen zelf bestuderen.

De vraag werd u eerder gesteld en stuitte op een weigering. Mijn cliënte heeft beroep ingesteld bij de Commissie voor de toegang en het hergebruik van de bestuursdocumenten die oordeelde dat de beide door uw diensten ingeroepen weigeringsgronden onterecht zijn.

Zo is de omstandigheid dat het samenvattend inspectie/jaarverslag nog niet overhandigd werd aan het Parlement geen reden tot weigering. Dat het rapport in kwestie niet afgewerkt of niet volledig zou zijn kan geen verantwoording zijn voor de weigering, zeker niet zoals nu gebeurd is, zonder beperking in de tijd. Indien het verslag dat u werd overgemaakt een afgerond verslag is, wat toch het geval lijkt te zijn, moet op de vraag tot mededeling worden ingegaan.

Voor de tweede weigeringsgrond werden “evidente redenen van privacy en beroepsgeheim” ingeroepen, m.n. omdat “alle andere verslagen veeleer individuele verslagen zijn waarin identiteitsgegevens, politionele informatie en al dan niet strafrechtelijke inbreuken in voorkomen”.

Zoals de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten al aangaf, is helemaal niet duidelijk werk beroepsgeheim door de openbaarmaking in het gedrang zou worden gebracht.

Schending van de persoonlijke levenssfeer kan niet worden ingeroepen wanneer anonimisering mogelijk is, en dat is hier het geval. Mijn cliënte verzoekt bij dezer uitdrukkelijk haar de politierapporten over te maken, met de anonimisering van die gegevens die de persoonlijke levenssfeer raken.

Ik wil nu reeds opmerken dat, waar de Commissie aangaf dat de openbaarmaking moet worden geweigerd wanneer het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten, deze uitzonderingsgrond niet a priori kan worden ingeroepen voor alle dossiers, zeker niet wanneer het gaat om repatriëringen die met goed gevolg werden afgewerkt en de betrokkene dus met goedvinden van de Belgische overheid het grondgebied heeft verlaten. Aangenomen moet worden dat in die dossiers de overheid niet de bedoeling had nog enige strafrechtelijke vervolging in te stellen, zodat deze bezwaarlijk in het gedrang kan worden gebracht.

Mijn cliënten kunnen begrip opbrengen voor schrapping van informatie van verslagen waarin zou worden verwezen naar mensenhandelaars tegen wie nog een

strafonderzoek loopt. Aangenomen mag worden dat dit uitzonderlijke omstandigheden zijn.

De publieke opinie volgt de problematiek van de uitwijzing van vreemdelingen van zeer dichtbij, en het is dan ook het recht en de plicht van een krant hierover haar lezers te informeren. Een ernstige krant doet dat op basis van ernstig materiaal, zoals politierapporten. De Wet Openbaarheid van Bestuur heeft het kader gecreëerd om het opvragen van dit soort informatie mogelijk te maken. De Raad van State heeft zeer onlangs (arrest nr. 225.549 van 21 november 2013 – FAVV) in een dossier waarbij een journalist een kopie vroeg van de inspectieverslagen van het FAVV van de horeca met betrekking tot analoge wetgeving beklemtoond dat art. 32 van de Grondwet een positieve verplichting inhoudt voor de openbare besturen om te voldoen aan de verplichting tot openbaarmaking.

De Raad van State merkte op dat de openbaarheid van bestuursdocumenten een door dit grondwetsartikel gewaarborgd fundamenteel recht is, wat inhoudt dat de openbaarheid de regel is en uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd.

De Raad van State heeft dan ook aangegeven dat het argument dat schade zou kunnen worden toegebracht aan het opsporen of vervolgen van strafbare feiten niet impliceert dat de openbaarheid steeds dient te worden geweerd louter omdat bepaalde verslagen hebben geleid tot een gerechtelijk onderzoek en dat de restrictieve benadering en het onderzoek in concrete van de wettelijke uitzonderingsgronden er zich tegen verzetten de openbaarheid te weigeren op grond van eventuele en toekomstig nog te vervolgen inbreuken.

Mijn cliënten vertrouwen er dan ook op dat hun aangepast verzoek – met anonimisering van de persoonsgegevens waar zulks nodig zijn op grond van bescherming van de persoonlijke levenssfeer – zal worden ingewilligd.”

3.2. Bij brief van 24 februari 2014 deelt de minister van Binnenlandse Zaken mee deze brief te hebben ontvangen en “niet na te laten hieraan nuttig gevolg te verlenen binnen een zo gunstig mogelijk tijdsperiode”.

Er volgt echter geen beslissing omtrent de aanvraag tot openbaarmaking binnen de 30 dagen na ontvangst van de aanvraag.

3.3. Bij aangetekende brief van 31 maart 2014 informeert de raadsman van de verzoekende partij naar het antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken.

3.4. Bij aangetekende brief van 9 mei 2014 dient de raadsman van de verzoekende partij een verzoek tot heroverweging in bij de minister van Binnenlandse Zaken en vraagt tegelijkertijd de Commissie voor de toegang tot en

het hergebruik van bestuursdocumenten, Afdeling openbaarheid van bestuur om een advies.

In haar advies 2014-45 van 2 juni 2014 verklaart de voormelde Commissie de adviesaanvraag ontvankelijk en gegrond. Wat de gegrondheid van de adviesaanvraag betreft, stelt de voormelde Commissie :

“Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur gaan uit van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan slechts worden geweigerd op grond van beperkingen vermeld in de wet van 11 april 1994 en het invoeren ervan in concreto en op pertinente wijze kunnen worden gemotiveerd.

De Commissie is van oordeel dat de afwezigheid van een beslissing van de Minister van Binnenlandse Zaken over het verzoek tot heroverweging ingediend op 18 september 2013 en van een beslissing over de nieuwe aanvraag van 20 februari 2014 over de vraag om toegang niet in overeenstemming is met wat burgers van behoorlijk bestuur kunnen verwachten.

De Commissie wil er vooreerst op wijzen dat de vraag uitgaat van de pers die in een democratische rechtsstaat een bijzondere rol vervult. Daarom is ze van mening dat de aanvrager in principe het vereiste belang heeft om toegang te krijgen tot documenten van persoonlijke aard. Bijgevolg kan de openbaarmaking om die reden niet worden geweigerd. Dit moet wel steeds in concreto worden beoordeeld. Als wordt geoordeeld dat het vereiste belang aanwezig is, dan moet wel nog worden nagegaan of eventueel bepaalde uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen.

Voor zover de minister er echter niet in slaagt om één of meer uitzonderingsgronden in te roepen en dit invoeren behoorlijk in concreto motiveert, is ze ertoe gehouden de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken. Weliswaar dient de minister bijzondere aandacht te besteden aan het feit dat de gevraagde inspectierapporten informatie kunnen bevatten waarvan de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer. Daarbij wil de Commissie er wel op wijzen dat voor zover informatie betrekking heeft op leden van de politie de persoonlijke levenssfeer niet zomaar kan worden ingeroepen ten aanzien van handelingen die zij stellen in de uitoefening van hun beroep. Ook moet de minister nagaan of door de openbaarmaking geen inbreuk zou worden gepleegd aan het geheim van het opsporings- en gerechtelijk onderzoek zoals gegarandeerd door de artikelen 28 quinquies en 57 van het Wetboek van Strafvordering in combinatie met artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 en dat het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de opsporing en vervolging van strafbare feiten zoals voorzien in artikel 6, § 1,5° van de wet van 11 april 1994.”

3.5. De minister van Binnenlandse Zaken heeft niet binnen de termijn van vijftien dagen na ontvangst van het advies een uitdrukkelijke beslissing genomen, waardoor zij overeenkomstig artikel 8, § 2, voorlaatste lid, van de wet

van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur geacht wordt een beslissing tot afwijzing te hebben genomen.

3.6. Met een op 18 augustus 2014 ter post aangetekend verzonden verzoekschrift vordert de verzoekende partij de nietigverklaring van deze impliciete weigeringsbeslissing.

3.7. Vervolgens, bij brief van 2 september 2014, maakt de verwerende partij het jaarverslag 2012 van de Algemene Inspectie - “Controle op de gedwongen terugkeer” over.

Bij brief van 24 september 2014 reageert de raadsman van de verzoekende partij dat “daarmee [...] een deel van de vraag [...] beantwoord [is]” Zij benadrukt echter dat daarmee niet aan het volledige verzoek om openbaarheid van de verzoekende partij is tegemoetgekomen:

“[...]

Zij had evenwel, zoals overigens ook aangegeven in de hoofding van uw begeleidend schrijven, gevraagd naar “de geanonimiseerde inspectieverslagen van de algemene inspectie van de federale en lokale politie over het optreden van de politiediensten bij de gedwongen repatriëringen van migranten zonder papieren”. De verslagen ontbreken alsnog.

Ook had mijn cliënte gevraagd deze documenten “over de voorbije drie jaar” te mogen inkijken en ontving zij thans enkel het jaarverslag m.b.t. 2012.

Namens cliënte verzoek ik dan ook vriendelijk mij deze ontbrekende stukken alsnog over te maken.”

Hierop heeft de verwerende partij niet meer gereageerd.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord twee excepties op.

5. Met een eerste exceptie werpt zij op dat het verzoek tot nietigverklaring niet ontvankelijk is “bij gebrek aan bestaand voorwerp”. Zij zet

uiteen dat het voorwerp van het verzoek om openbaarheid van 13 augustus 2013 en het voorwerp van het verzoek van 20 februari 2014 inhoudelijk verschillen. Het eerste verzoek van 13 augustus 2013 heeft betrekking op de inspectieverslagen voor een periode van 3 jaar, terwijl met het verzoek om openbaarheid van 20 februari 2014 wordt verzocht om inzage te verkrijgen van de geanonimiseerde inspectieverslagen, zonder opgave van enige periode. Er dient dan ook besloten te worden dat het gaat om twee van elkaar losstaande vragen.

Met het onderhavige verzoekschrift vordert de verzoekende partij de vernietiging van de impliciete beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken houdende weigering om de inspectieverslagen van de algemene inspectie van de federale en lokale politie over het optreden van de politiediensten bij de gedwongen repatriëring van migranten zonder papieren over de voorbije drie jaren, te laten inkijken door de verzoekende partij (en meer bepaald door journalisten van De Standaard). De verwerende partij stelt dat de zogenaamde weigeringsbeslissing die ter vernietiging voorligt, niet bestaat. De verwerende partij heeft die vraag nooit kunnen onderzoeken. Zij heeft dergelijke vraag immers nooit gekregen en de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten heeft ten aanzien van dit voorwerp nooit een advies uitgebracht zodat de termijn van 15 dagen nooit een aanvang heeft kunnen nemen en waardoor er nooit een impliciete weigeringsbeslissing overeenkomstig artikel 8 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de wet van 11 april 1994) tot stand heeft kunnen komen. In zoverre de Raad van State van oordeel zou zijn dat het voorwerp van het onderhavige vernietigingsberoep overeenkomt met de vraag gesteld door de heer D. bij brief van 13 augustus 2013, merkt de verwerende partij op dat de weigeringsbeslissing niet meer vatbaar is voor een beroep tot vernietiging daar de beroepstermijn overschreden is.

De verwerende partij stelt nog dat er bovendien kan van worden uitgegaan dat zij het verzoek om openbaarheid in het aangetekend schrijven van 20 februari 2014 heeft ingewilligd bij brief van 2 september 2014, waarbij het

jaarverslag van de Algemene Inspectie - “Controle op de gedwongen terugkeer” van 2012 wordt overgemaakt. Zodoende werd, buiten de voorziene wettelijke termijn, de vraag van de verzoekende partij alsnog ingewilligd, zodat de impliciete weigeringsbeslissing werd vervangen door een expliciete toekenningsbeslissing. Bij brief van 24 september 2014 meldde de raadsman van de verzoekende partij de goede ontvangst van het jaarverslag 2012 en bevestigde dat daarmee een deel van de vraag van haar cliënte werd beantwoord. Bijgevolg is er geen sprake meer van een impliciete weigeringsbeslissing maar van een eventuele gedeeltelijke toekenning van de vraag, die de impliciete weigeringsbeslissing impliciet heeft opgeheven zodat het beroep tot nietigverklaring doelloos is bij gebrek aan voorwerp.

Zij stelt “daarnaast” dat de zogenaamde bestreden beslissing haar volledige uitwerking heeft gehad daar bij het schrijven van 2 september 2014 door de verwerende partij is ingegaan, minstens gedeeltelijk, op de vraag van 20 februari 2014 zodat het ingestelde vernietigingsberoep in zoverre het handelt over het inspectieverslag 2012 zonder voorwerp is.

6. Met een tweede exceptie betwist de verwerende partij het belang van de verzoekende partij. Zij zet uiteen dat in zoverre de Raad van State zou oordelen dat het voorwerp zoals opgenomen in het inleidend verzoekschrift toch zou bestaan, de verwerende partij de vraag opgenomen in het aangetekend schrijven van 20 februari 2014 heeft ingewilligd bij brief van 2 september 2014, waarbij zij het jaarverslag van 2012 heeft overgemaakt. Bij brief van 24 september 2014 heeft de raadsman van de verzoekende partij de goede ontvangst van het jaarverslag 2012 gemeld en bevestigd dat daarmee een deel van de vraag werd beantwoord. Bijgevolg was er geen impliciete weigeringsbeslissing meer maar een “eventuele gedeeltelijke toekenning van de vraag, die de impliciete weigeringsbeslissing impliciet ophief”. Bijgevolg ontbeert de verzoekende partij belang bij de door haar nagestreefde vernietiging van de bestreden weigeringsbeslissing die niet langer bestaat want vervangen door de formele beslissing van 2 september 2014. De vernietiging van de bestreden beslissing

levert de verzoekende partij evenmin een voordeel op precies omwille van die formele beslissing die inmiddels is tussengekomen.

7. In haar laatste memorie handhaaft de verwerende partij haar excepties. Het verzoek om openbaarheid van 20 februari 2014 bevat geen materiële vergissing. Het is een nieuwe vraag die niet is beperkt tot de inspectieverslagen van de voorbije drie jaren. Zij stelt dat de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van de bestuursdocumenten in zijn advies 2014-45 ook melding maakt van een nieuwe aanvraag die niet langer beperkt is tot inzage in de inspectieverslagen van de laatste 3 jaar. Zij meent dan ook dat de verwerende partij die bij de beoordeling over een openbaarheidsverzoek over een discretionaire bevoegdheid beschikt, dergelijke vraag (lees: ingeperkt tot de laatste drie jaren) nooit heeft gekregen, nooit heeft kunnen onderzoeken en, derhalve, over de inperking tot de laatste drie jaar nooit een standpunt heeft kunnen innemen. Zij blijft bij haar stelling dat met het vernietigingsberoep een weigeringsbeslissing wordt geviseerd die niet bestaat.

Beoordeling

8. Omwille van hun evidente samenhang worden beide excepties samen behandeld.

9. Met het door de verzoekende partij ingestelde beroep wordt de vernietiging gevorderd van de impliciete weigeringsbeslissing die is tussengekomen door het verstrijken van de in artikel 8, § 2, voorlaatste lid, van de wet van 11 april 1994 bedoelde termijn van vijftien dagen na ontvangst van het advies van de Commissie voor de toegang en het hergebruik van bestuursdocumenten (hierna: de Commissie), te dezen het advies 2014-45 van 2 juni 2014 ‘met betrekking tot een weigering tot openbaarmaking van verslagen van de Algemene Inspectie van de Federale en Lokale Politie’. Uit het relevante stuk van het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij het advies heeft ontvangen op 4 juni 2014. Het genoemde advies van de Commissie betreft de

aanvraag van de verzoekende partij van 20 februari 2014 waarin deze om inzage verzoekt “van de geanonimiseerde inspectieverslagen van de algemene inspectie van de federale en lokale politie over het optreden van de politiediensten bij de gedwongen repatriëringen van migranten zonder papieren”. Bij deze vraag wordt niet vermeld dat het om inspectieverslagen van de voorbije drie jaar gaat, wat bij de omschrijving van het voorwerp van het annulatieberoep door de verzoekende partij wel het geval is.

Vooreerst wordt opgemerkt dat het duidelijk is tegen welke beslissing de verzoekende partij een beroep tot nietigverklaring instelt. Het betreft de impliciete weigeringsbeslissing waarbij de aanvraag van 20 februari 2014 wordt afgewezen.

Hierover is geen twijfel noch betwisting.

10. De verwerende partij kan niet worden gevolgd waar zij stelt dat het ontbreken in het verzoek om inzage van 20 februari 2014 van de inperking van de inzage tot de inspectieverslagen van de laatste drie jaren tot gevolg heeft dat de bestreden weigeringsbeslissing niet bestaat.

Het verzoek van 20 februari 2014 waarmee inzage wordt gevraagd in “de geanonimiseerde inspectieverslagen van de algemene inspectie van de federale en lokale politie over het optreden van de politiediensten bij de gedwongen repatriëringen van migranten zonder papieren” volgt na het eerste verzoek van 13 augustus 2013 van de heer Y. D., namens de krant De Standaard, waarin melding wordt gemaakt van de inspectieverslagen van de voorbije drie jaar en waarnaar het verzoek van 20 februari 2014 dat tot de bestreden weigeringsbeslissing heeft geleid, uitdrukkelijk verwijst. Wat de grond van de zaak betreft, bevat de aanvraag van 20 februari 2014 tal van verwijzingen naar de argumenten waarmee de aanvraag van 13 augustus 2013 werd behandeld. In het schrijven van 20 februari 2014 wordt gesteld dat “de vraag u [eerder] werd gesteld en stuitte op een weigering” om vervolgens omstandig in te gaan op de

argumenteren waarom er geen reden tot weigering is. Uit het verzoek om inzage van 20 februari 2014 blijkt dat de verzoekende partij wel begrip heeft om de door haar vermelde redenen voor de schrapping of de anonimisering van bepaalde informatie. De aanvraag van 20 februari 2014 wordt immers besloten met de vermelding dat de aanvragers erop vertrouwen dat het “aangepast verzoek - met anonimisering van de persoonsgegevens waar zulks nodig zou zijn”, zal worden ingewilligd.

Hoewel de verzoekende partij duidelijker had kunnen zijn, heeft in die omstandigheden het niet-uitdrukkelijk beperken van haar aanvraag van 20 februari 2014 tot inzage in de geanonimiseerde inspectieverslagen “van de voorbije drie jaar”, niet tot gevolg dat het verzoek een nieuw voorwerp heeft waarbij inzage in de inspectieverslagen zou worden gevraagd, zonder tijdsbeperking. Het gaat weliswaar zoals de verzoekende partij in haar aanvraag zelf aangeeft om een “aangepaste aanvraag” doch in die zin dat die aanpassing betrekking heeft op de anonimisering van gegevens of informatie, waar dat (in het licht van de toepasselijke regelgeving) nodig blijkt.

Overigens, ook al gewaagt de Commissie in haar advies 2014-45 van 2 juni 2014 van een nieuwe aanvraag dan moet worden vastgesteld dat zij onder de titel “Een overzicht” dat een uiteenzetting van de feiten verschaft, uitdrukkelijk verwijst naar die eerste aanvraag van 13 augustus 2013 en naar haar eerdere advies waartoe die aanvraag, na een verzoek tot overweging van 18 september 2013, heeft geleid. Bovendien, onder de titel “De gegrondheid van de adviesaanvraag” betreft de Commissie in haar beoordeling niet alleen de afwezigheid van een beslissing van de verwerende partij over de aanvraag van 20 februari 2014 maar ook de afwezigheid van een beslissing op het verzoek tot heroverweging van 18 september 2013 wat heeft geleid tot haar beredeneerd advies van 2 juni 2014 (*supra*, punt 3.4.).

11. De verwerende partij kan evenmin worden bijgetreden waar ze stelt dat het verzoek om inzage van 20 februari 2014 werd ingewilligd met het

overmaken van het jaarverslag van 2012 én de impliciete weigeringsbeslissing werd vervangen door een expliciete toekenningsbeslissing.

Hoewel een deel van de informatie waarvan de verzoekende partij inzage wil verkrijgen in het jaarverslag van 2012 staat, moet worden vastgesteld dat de aanvraag betrekking heeft op inspectieverslagen van de algemene inspectie van de federale en lokale politie (lees: van de voorbije drie jaar). Hiervan werd geen enkele inzage verleend bij brief van 2 september 2014.

De brief van 2 september 2014 maakt geen melding van een weigeringsmotief waardoor niet kan worden aangenomen dat de impliciete weigeringsbeslissing om inzage in de inspectieverslagen te verlenen, vervangen zou zijn door een expliciete weigeringsbeslissing.

Weliswaar bevat het jaarverslag van 2012 dat met de brief van 2 september 2014 werd overgemaakt, informatie die de verzoekende partij wenst te bekomen maar dat verslag vormt niet het voorwerp van het verzoek om inzage van 20 februari 2014 zodat de verzoekende partij wel degelijk voordeel kan halen uit de door haar nagestreefde vernietiging van de bestreden weigeringsbeslissing.

Het onderhavige vernietigingsberoep is bijgevolg niet doelloos bij gebrek aan voorwerp en de verzoekende partij heeft wel degelijk belang om de door haar bestreden impliciete weigeringsbeslissing vernietigd te zien.

12. De beide excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

13. In een enig middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 19 en 32 van de Grondwet, van artikel 10 EVRM en van de artikelen 1, 4 en 6 van de wet van 11 april 1994 en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij zet uiteen dat het beroep is gericht tegen een stilzwijgende weigering zodat de onderliggende gronden voor die stilzwijgende weigering niet ter discussie kunnen worden gesteld. De minister heeft immers verzuimd deze kenbaar te maken. De Commissie wierp in dit verband al op dat “[v]oor zover de minister er echter niet in slaagt om één of meer uitzonderingsgronden in te roepen en dit inroepen behoorlijk *in concreto* motiveert, is ze ertoe gehouden de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken”. In haar aanvraag heeft de verzoekende partij reeds rekening gehouden met enkele uitzonderingsgronden in de wet van 11 april 1994 zoals de anonimisering van stukken die de persoonlijke levenssfeer en de opsporing van misdrijven betreffen. Zij verwijst tot slot naar rechtspraak waarin wordt beklemtoond dat artikel 32 van de Grondwet een positieve verplichting inhoudt voor de openbare besturen waarbij de openbaarheid de regel is en uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Zij besluit dat er dan ook geen enkele wettelijke grondslag is voor het weigeren van de vraag van De Standaard om inzage te verlenen in de inspectieverslagen van de algemene inspectie van de federale en lokale politie over het optreden van de politiediensten bij de gedwongen repatriëring van migranten zonder papieren over de voorbije drie jaar.

14. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat de verzoekende partij niet concreet aantoont hoe de bestreden beslissing artikel 19 van de Grondwet en artikel 10 van het EVRM schendt noch aantoont hoe de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel schendt zodat het middel in dat opzicht niet ontvankelijk is.

Zij meent dat het middel ook niet ontvankelijk is wat de ingeroepen schending van artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreft. Daartoe zet de verwerende partij uiteen dat, in het kader van haar bevoegdheden, de Algemene Inspectie processen-verbaal opmaakt. Artikel 125

van het koninklijk besluit van 28 december 1950 ‘houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken’ bepaalt dat in criminele, correctionele en politiezaken en in tuchtzaken geen uitgifte of afschrift van de akten van onderzoek en rechtspleging mag worden afgeleverd zonder uitdrukkelijke machtiging van de procureur-generaal bij het hof van beroep of de auditeur-generaal. Artikel 28*quinquies* van het wetboek van Strafvordering stelt dat het opsporingsonderzoek geheim is. Voor wat het gerechtelijk onderzoek betreft, bevat artikel 57 van het wetboek van Strafvordering een gelijkaardige bepaling. In deze gevallen is de verwerende partij dan ook niet bevoegd om inzage of een kopie van de desbetreffende verslagen te geven zonder de toelating van de procureur-generaal. In die zin dient te worden vastgesteld “dat verweerder niet de bevoegde overheid is”. Zij verwijst naar rechtspraak waaruit blijkt dat de inlichtingen gebruikt door de organen van de rechterlijke orde in het kader van de opsporing of de vervolging van strafbare feiten geen bestuursdocumenten zijn.

In zoverre alsnog zou worden geoordeeld dat het middel ontvankelijk is, is het ongegrond. Artikel 9/2 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale en lokale politie’ bepaalt dat de Algemene Inspectie een controle op de gedwongen terugkeer uitvoert en daarbij rekening houdt met de beschikbare menselijke en budgettaire middelen en het risico op incidenten met de onderda(a)n(en) van een derde land die moet(en) worden verwijderd en/of de aanwezige derden. De controle kan betrekking hebben op het volledige verloop van de opdracht of op een deel van die opdracht. Bijgevolg zullen het voornamelijk de risicorepatriëringen zijn die gecontroleerd worden. Tijdens deze risicorepatriëringen is de kans dat er strafrechtelijke feiten worden gepleegd, groot. Het risico op incidenten dient geëvalueerd te worden. Overeenkomstig het genoemde artikel 9/3 stelt de Algemene Inspectie een chronologisch verslag van elke controle op dat de vaststellingen bevat, eventueel aangevuld met aanbevelingen. Uit het samen lezen van artikel 6, § 1, 5° en § 2, 1° en 2° van de wet van 11 april 1994 diende de verwerende partij te besluiten dat de vraag van 20 februari 2014 diende te worden geweigerd. Uit de opdrachten van de Algemene

Inspectie blijkt dat in haar verslagen elementen aan bod komen die van belang zijn in het raam van een opsporing of eventuele strafvervolging. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat deze elementen deel uitmaken van een strafdossier. Ten aanzien van een strafdossier is er een wettelijke geheimhoudingsplicht in het leven geroepen door enerzijds artikel 28*quinquies* van het wetboek van Strafvordering wat betreft het opsporingsonderzoek en anderzijds artikel 57 van datzelfde wetboek wat het gerechtelijk onderzoek betreft. Naast deze twee wettelijke geheimhoudingsplichten is er nog een derde, namelijk “het beroepsgeheim”. Artikel 131 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een gestructureerde politiedienst, georganiseerd op twee niveaus’ stelt een beroepsgeheim en discretieplicht in voor alle ambtenaren en dus ook voor de politieambtenaren van de Algemene Inspectie. Verder bevatten de inspectieverslagen ook de namen van de gerepatrieerden alsook van de betrokken politieambtenaren, waardoor de openbaarmaking van de inspectieverslagen afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. De verwerende partij besluit dat zij bijgevolg niet anders kan dan de aanvraag af te wijzen. Anonimisering van de inspectieverslagen is evenmin mogelijk daar dit kan leiden tot een foutieve interpretatie. Bepaalde handelingen kunnen immers “toegekend worden aan de verkeerde personen”.

15. De verzoekende partij benadrukt in haar repliek dat de impliciete weigeringsbeslissing van de verwerende partij het recht van vrijheid van meningsuiting van de verzoekende partij, zoals gewaarborgd in artikel 19 van de Grondwet en artikel 10 van het EVRM, evenals het daarmee samenhangende recht op informatie en informatieverstrekking (recht op raadpleging en verkrijgen van afschrift van elk bestuursdocument), gewaarborgd in artikel 32 van de Grondwet beknot in die zin dat de verzoekende partij door de weigering niet in staat is om, op basis van beschikbare informatie, zo correct en zo volledig mogelijk haar lezers te informeren over het beleid inzake gedwongen repatriëring.

Alle argumenten van de verwerende partij in haar memorie van antwoord zijn nieuw en werden nooit eerder geformuleerd of ter kennis gebracht

van de verzoekende partij. Nog minder heeft de verwerende partij deze uitzonderingsgronden ooit behoorlijk (*in concreto*) gemotiveerd. De verwerende partij verzuimde immers enige uitdrukkelijk, gemotiveerde beslissing te nemen.

Wat de in de memorie van antwoord ingeroepen uitzonderingsgronden betreft, repliceert de verzoekende partij dat artikel 125 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 ‘houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken’ op het verzoek tot inzage van de inspectieverslagen van de federale en lokale politie inzake gedwongen repatriëringen geen toepassing vindt. Deze verslagen kunnen niet als inlichtingen worden beschouwd die gebruikt worden door de organen van de rechterlijke orde in het kader van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. De verwerende partij toont alvast niet concreet aan dat deze betrokken verslagen daadwerkelijk worden of werden gebruikt door de organen van de rechterlijke orde. Wat artikel 6, § 1, 5° en § 2, 1° en 2°, van de wet van 11 april 1994 betreft, moet worden vastgesteld dat de verwerende partij nalaat dit *in concreto* te verantwoorden. De verzoekende partij merkt nog op dat, zelfs ingeval de verwerende partij zich terecht zou beroepen op artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994 - *quod non* -, hiermee de totale weigering van inzage van de inspectieverslagen geenszins redelijkerwijze kan verantwoorden, gelet op artikel 6, § 4, van diezelfde wet. Bovendien zijn elementen die oorspronkelijk in een strafdossier zaten maar waarvan de verwerende partij kennis heeft genomen en die zij in haar eigen documenten heeft opgenomen, geen elementen meer die verband houden met de opsporing of de vervolging van strafbare feiten in de zin van artikel 6 § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’.

Het argument van de verwerende partij dat anonimisering niet mogelijk zou zijn, daar het leidt tot verkeerde interpretatie, kan niet worden beschouwd als een uitzonderingsgrond in de zin van artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994. De verwerende partij kan de identiteitsgegevens van de gerepatrieerden en de betrokken politieambtenaren immers onleesbaar maken.

Beoordeling

16. Het auditoraat besluit tot de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het enig aangevoerde middel in essentie op grond van de volgende overwegingen.

Anders dan wat de verwerende partij voorhoudt, heeft de verzoekende partij op ontvankelijke wijze de schending ingeroepen van de artikelen 19 van de Grondwet en artikel 10 van het EVRM. De verzoekende partij speelt als uitgever van een krant met grote reikwijdte een belangrijke rol in de nieuwsgaring en opinievorming van het land. Bijgevolg kan zij zich beroepen op artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van de Grondwet. Uit de uiteenzetting van de feiten blijkt duidelijk dat de verzoekende partij een aanvraag tot openbaarheid indiende teneinde in het kader van haar opdracht omtrent de gedwongen repatriëring van vreemdelingen te berichten en een standpunt hieromtrent in te nemen. Het gebrek aan openbaarmaking zonder dat hiervoor een reden wordt opgegeven, belet de verzoekende partij dat op een doortastende wijze te doen. De schending van deze bepalingen werden dan ook ontvankelijk ingeroepen.

De verwerende partij verwijst naar artikel 125 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 ‘houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken’, waarbij “in criminele, correctionele en politiezaken en in tuchtzaken [...] geen uitgifte of afschrift der akten van onderzoek en rechtspleging [mag] worden afgeleverd zonder uitdrukkelijke machtiging van de procureur-generaal bij het Hof van beroep”; en verwijst naar het geheim van het gerechtelijk en opsporingsonderzoek zoals bepaald in artikel 28*quinquies* en artikel 57 Sv. Op grond hiervan meent de verwerende partij dat zij niet de bevoegde overheid is. Zij verwijst naar rechtspraak waarin een verzoeker toegang wilde tot de stukken uit een strafdossier dat is samengesteld door het parket van de procureur des Konings te Brussel en dat neergelegd is bij de griffie van de rechtbank en stelt dat dergelijke stukken geen “bestuursdocumenten” zijn, net zo min als de procureur-generaal, de procureur des Konings of de onderzoeksrechter

beschouwd kunnen worden als “administratieve overheden”. Zij stelt dat informatie uit een gerechtelijk dossier dat nog wordt onderzocht, niet kan worden verkregen op grond van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur. Dit verweer kan niet worden aangenomen omdat niet blijkt dat de inspectieverslagen waarvan inzage wordt gevraagd, zijn opgesteld naar aanleiding van een gerechtelijk of opsporingsonderzoek. De verwerende partij toont op geen enkel ogenblik aan dat deze inspectieverslagen deel uitmaken van een strafdossier en er toestemming moet worden gevraagd van de organen van de rechterlijke orde.

De verzoekende partij zet in haar uiteenzetting wel uiteen hoe de verwerende partij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden. Het bestreden besluit is impliciet genomen en bevat geen motieven waarom de aanvraag wordt geweigerd. Uit het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij op geen enkel ogenblik de aanvraag van de verzoekende partij heeft onderzocht. De verwerende partij hulde zich volledig in stilzwijgen na de aanvraag tot inzage, niettegenstaande de minister na ontvangst van de aanvraag aangaf “hieraan nuttig gevolg te verlenen binnen een zo gunstig mogelijke tijdsperiode”. Het is pas in de memorie van antwoord dat de verwerende partij voor het eerst redenen opgeeft om de openbaarheid te weigeren. Een dergelijke manier van werken is allermindst zorgvuldig. Een rechtsonderhorige kan niet verplicht worden om een annulatieberoep voor de Raad van State in te stellen vooraleer op de hoogte te worden gebracht waarom de aanvraag wordt afgewezen.

17. De verwerende partij betwist deze conclusie niet. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft de verwerende partij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij verzuimt immers om op de bespreking van de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren en beperkt zich ter zake te verwijzen naar haar memorie van antwoord.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het enig middel ontvankelijk en, in de aangegeven mate, gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de impliciete weigeringsbeslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van de vraag van de verzoekende partij tot inzage van de inspectieverslagen van de algemene inspectie van de federale en lokale politie over het optreden van de politiediensten bij de gedwongen repatriëring van migranten zonder papieren over de voorbije drie jaar.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig april tweeduizend zestien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques, kamervoorzitter,

Carlo Adams, staatsraad,

Kaat Leus, staatsraad,

bijgestaan door

Joris Casneuf, griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques