



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 51/2025
van 20 maart 2025
Rolnummer : 8271**

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 2, 4^o, van de wet van 12 mei 2024 « tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten », ingesteld door Peter Verhaeghe en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 2 juli 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 juli 2024, is beroep tot vernietiging van artikel 2, 4^o, van de wet van 12 mei 2024 « tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 juni 2024) ingesteld door Peter Verhaeghe, Joannes Wienen, Pascal Malumgré en Roger Housen, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Nicolas Bonbled en mr. Junior Geysens, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 29 januari 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Willem Verrijdt en Magali Plovie te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na

ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

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

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

A.1.1. De Ministerraad werpt op dat het beroep onontvankelijk is omdat het niet tijdig is ingediend. Volgens hem is het beroep uitsluitend gericht tegen een definitie, namelijk van het begrip « administratieve overheid », die een loutere overname betreft van een definitie die reeds in de oorspronkelijke versie van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : de wet van 11 april 1994) vervat zat en die sindsdien nooit is gewijzigd.

A.1.2. Volgens de verzoekende partijen is het beroep niet te laat ingediend. De wetgever heeft zich namelijk niet beperkt tot een louter legistische of taalkundige ingreep of tot een coördinatie van bestaande bepalingen. Hij heeft daarentegen opnieuw gelegifereerd door het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 te verruimen.

A.2.1. De Ministerraad voert voorts aan dat het beroep onontvankelijk is wegens gebrek aan belang. De verzoekende partijen maken volgens hem niet aannemelijk dat zij rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepaling. Zij geven zelfs toe dat hun belang niet verschilt van dat van iedere rechtsonderhorige. Het feit dat de derde verzoekende partij als advocaat optreedt in procedures tegen instellingen die volgens de verzoekende partijen ten onrechte niet in de bestreden bepaling zijn opgenomen, en dat die procedures door een gebrek aan openbaarheid moeilijk verlopen, doet niet anders besluiten. De problemen die de derde verzoekende partij zou hebben ervaren, dateren namelijk van vóór de bestreden bepaling en zijn bijgevolg niet aan die bepaling toe te schrijven.

A.2.2. De verzoekende partijen doen gelden dat alle burgers over het vereiste belang beschikken om een bepaling aan te vechten die een categorie van instellingen en organen niet onderwerpt aan de openbaarheid van bestuur. De derde verzoekende partij wordt als advocaat bovendien in het bijzonder getroffen door de bestreden bepaling. Hij kan cliënten minder goed bijstaan in procedures tegen instellingen en organen die niet opgenomen zijn in de bestreden bepaling, aangezien hij in die procedures geen beroep kan doen op de openbaarheid van bestuur om informatie in te winnen.

Ten aanzien van het enige middel

A.3.1. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door artikel 2, 4^o, van de wet van 12 mei 2024 « tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten », van de artikelen 10, 11, 13, 19, 25 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest). Het middel bestaat uit twee onderdelen.

A.3.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (eerste onderdeel) en het recht op toegang tot overheidsinformatie (tweede onderdeel) schendt,

doordat zij de wet van 11 april 1994 van toepassing maakt op de administratieve overheden bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op de Raad van State), maar niet op de wetgevende vergaderingen en hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij die assemblees, het Rekenhof, het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en de administratieve rechtscolleges, en de organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie, en zulks met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter hebben.

Die laatste instellingen en organen worden namelijk niet vermeld in de bestreden bepaling en zijn, hoewel zij worden vermeld in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, geen administratieve overheden. Volgens de verzoekende partijen bestaat daarvoor geen redelijke verantwoording. De bescherming van de onafhankelijkheid van die instellingen en organen kan niet verantwoorden dat de waarborg van openbaarheid van bestuur, die eveneens bijdraagt tot een doeltreffende rechtsbescherming, niet van toepassing is op die laatste categorie van instellingen en organen. Evenmin betreft het een keuze van de Grondwetgever zelf. De Grondwet verbiedt niet dat wetgeving inzake openbaarheid van bestuur van toepassing wordt gemaakt op personen die geen administratieve overheden zijn. Dat geldt des te meer voor het in de wet van 11 april 1994 vervatte recht om uitleg te krijgen, aangezien dat recht niet is opgenomen in de Grondwet.

A.3.3. Volgens de verzoekende partijen kan tot slot de ongrondwettigheid niet worden verholpen door een grondwetsconforme interpretatie. Het beginsel van de scheiding der machten verzet zich ertegen dat aan een duidelijke bepaling een andere betekenis wordt gegeven. Daarenboven bestaat er een reëel risico dat andere rechtscolleges die grondwetsconforme interpretatie niet zullen volgen.

A.4.1. De Ministerraad voert aan dat het enige middel onontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 13 en 25 van de Grondwet en artikel 11 van het Handvest. De verzoekende partijen zetten niet uiteen in welk opzicht de artikelen 13 en 25 van de Grondwet zouden zijn geschonden en het Handvest is niet van toepassing aangezien de bestreden bepaling het recht van de Europese Unie niet ten uitvoer legt.

A.4.2. In elk geval is het enige middel niet gegrond, aldus de Ministerraad. Allereerst steunt het volgens hem op een verkeerde premisse. De bestreden bepaling heeft het personele toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 niet beperkt, zoals de verzoekende partijen aanvoeren, maar verruimd. Zij neemt immers de definitie van een administratieve overheid over die reeds was opgenomen in de oorspronkelijke versie van de wet van 11 april 1994, en maakt de wet vervolgens ook van toepassing op de instanties die zijn opgenomen onder de punten *b)* tot en met *f)* van de bestreden bepaling.

Vervolgens gaat de koppeling van het personele toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 aan het begrip « administratieve overheid » volgens hem terug op een keuze van de Grondwetgever die het Hof niet mag toetsen. De wet van 11 april 1994 gaf namelijk louter uitwerking aan artikel 32 van de Grondwet, dat alleen van toepassing is op administratieve overheden.

Tot slot is de wet van 11 april 1994, ook na de wijziging door de bestreden bepaling, van toepassing op de in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde instellingen en organen, althans in zoverre de documenten betrekking hebben op overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen. Het is immers vaste adviespraktijk van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten dat de uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad van State wat betreft de in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde instellingen en organen, ook geldt in het kader van de wet van 11 april 1994, aangezien artikel 1, tweede lid, 1°, van die wet uitdrukkelijk verwijst naar de gehele eerste paragraaf van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Die adviespraktijk, die wordt gevolgd in de rechtsleer, is ook logisch, aangezien de wetgever met de verwijzing naar de administratieve overheden bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wil verzekeren dat het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 kan evolueren indien de invulling van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wijzigt. Minstens is het mogelijk om de bestreden bepaling in die zin grondwetsconform te interpreteren.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1. Het beroep strekt tot de vernietiging van artikel 2, 4^o, van de wet van 12 mei 2024 « tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten » (hierna : de wet van 12 mei 2024). Die bepaling vervangt artikel 1, tweede lid, 1^o, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : de wet van 11 april 1994), dat voortaan bepaalt :

« administratieve instantie :

a) een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

b) de provincies en de gemeenten, wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen;

c) de instellingen van openbaar nut, zijnde de organismen bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen;

d) de meergemeentepolitiezones bedoeld in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus en hun organen, wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen;

e) de hulpverleningszones bedoeld in de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en hun organen, wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen;

f) de beleidsorganen van de federale regering bedoeld in het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest ».

B.2.1. Krachtens artikel 1, eerste lid, van de wet van 11 april 1994, zoals gewijzigd bij artikel 2, 1^o tot 3^o, van de wet van 12 mei 2024, is de wet van toepassing op die administratieve instanties, in zoverre zij federaal zijn of federale bevoegdheden uitoefenen.

B.2.2. Vóór de wijziging ervan bij artikel 2 van de wet van 12 mei 2024, bepaalde artikel 1, eerste lid, van de wet van 11 april 1994 dat de wet van toepassing is op de federale

administratieve overheden en op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat de wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt. Een administratieve overheid werd in artikel 1, tweede lid, 1^o, van dezelfde wet gedefinieerd als « een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ».

B.3. De parlementaire voorbereiding vermeldt met betrekking tot die wijziging :

« Een van de doelstellingen van dit ontwerp strekt er immers toe het toepassingsgebied *ratione personae* van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur uit te breiden door het niet langer te beperken tot de administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De wet blijft uiteraard van toepassing op die overheden, en de rechtspraak die na het aannemen van de wet werd ontwikkeld, zal hiervoor dus nog steeds nuttig zijn. Weliswaar zullen voortaan ook andere instanties onderhevig zijn aan de wet.

[...]

Derhalve strekt dit artikel ertoe het toepassingsgebied van de wet te herdefiniëren door de definitie van een administratieve overheid te vervangen door een definitie van de administratieve instantie. Deze laatste wordt gedefinieerd met een opsomming van alle instanties die onder de wet vallen » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3217/001, p. 5).

B.4.1. Artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op de Raad van State), waarnaar zowel in de bestreden als in de vorige versie van artikel 1, tweede lid, 1^o, van de wet van 11 april 1994 wordt verwezen om het begrip « administratieve overheid » nader te omschrijven, bepaalt voorts :

« Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, doet de afdeling uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen :

1^o van de onderscheiden administratieve overheden;

2^o van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie, met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.

De in het eerste lid bedoelde onregelmatigheden geven slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden.

Artikel 159 van de Grondwet is eveneens van toepassing op de in het eerste lid, 2°, bedoelde akten en reglementen ».

B.4.2. Die bepaling werd herhaaldelijk gewijzigd, meer bepaald ingevolge meerdere arresten van het Hof (arresten nrs. 31/96, ECLI:BE:GHCC:1996:ARR.031; 54/2002, ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.054; 89/2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.089; 79/2010, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.079; 36/2011, ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.036; 161/2011, ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.161). Die wijzigingen hebben evenwel geen betrekking op het begrip « administratieve overheid ». De wetgever heeft, zonder aan dat begrip zelf te raken, de bevoegdheid van de Raad van State geleidelijk uitgebreid tot akten en reglementen die uitgaan van overheden die geen deel uitmaken van de uitvoerende macht en de organen die daarvan afhangen, zij het uitsluitend in zoverre die akten en reglementen betrekking hebben op overheidsopdrachten, leden van hun personeel, de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Wat betreft de ontvankelijkheid ratione temporis

B.5.1. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof moet een beroep tot vernietiging worden ingesteld binnen een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de bestreden norm.

Wanneer een wetgever in nieuwe wetgeving een oude bepaling overneemt en zich op die wijze de inhoud ervan toe-eigent, kan tegen de overgenomen bepaling een beroep worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking ervan.

Wanneer de wetgever zich evenwel beperkt tot een louter legistische of taalkundige ingreep of tot een coördinatie van bestaande bepalingen, wordt hij niet geacht opnieuw te legifereren

en zijn de grieven *ratione temporis* onontvankelijk in zoverre zij in werkelijkheid tegen de voorheen reeds bestaande bepalingen zijn gericht.

B.5.2. De bestreden bepaling voegt in de wet van 11 april 1994 een definitie in van het begrip « administratieve instantie » die in de plaats komt van de definitie van het begrip « administratieve overheid ». Krachtens *littera a)* van die bepaling zijn de administratieve overheden evenwel ook administratieve instanties en blijven zij bijgevolg onderworpen aan de wet van 11 april 1994. Hoewel het begrip « administratieve overheid » in de bestreden bepaling dus is overgenomen, volgt daaruit niet dat de wetgever niet opnieuw heeft gelegifereerd. Zoals uit de in B.3 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt, betreft de bestreden bepaling geen louter legistieke of taalkundige ingreep maar beoogt zij het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 te verruimen. Daartoe vermeldt zij naast de administratieve overheden nog vijf andere categorieën van instanties die administratieve instanties zijn.

Het beroep is bijgevolg ontvankelijk *ratione temporis*.

Wat betreft het belang

B.6.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.6.2. De derde verzoekende partij treedt als advocaat op in geschillen waarbij in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde instellingen en organen betrokken zijn. De onmogelijkheid om in dergelijke geschillen een beroep te doen op de openbaarheid van bestuur, maakt het hem moeilijker om de belangen van zijn cliënten te behartigen. Hij doet bijgevolg blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van een bepaling die het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 herdefinieert, maar die instellingen en organen er niet in opneemt.

Aangezien het beroep ontvankelijk is wat de derde verzoekende partij betreft, moet het belang van de eerste, de tweede en de vierde verzoekende partij niet worden onderzocht.

Wat betreft de bevoegdheid van het Hof

B.7.1. In zoverre de bevoegdheid van het Hof erdoor wordt beperkt, dient de keuze van de Grondwetgever beperkend te worden geïnterpreteerd. Het Hof dient derhalve na te gaan of de bestreden bepaling een bepaling betreft waarvan de Grondwetgever zich de keuzes eigen heeft gemaakt.

B.7.2. 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 ».

Volgens de Grondwetgever legt die bepaling « de basisprincipes vast met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. Er is geopteerd voor een korte omschrijving van die principes. Een nadere specificering kan alleen maar verwarring scheppen en ertoe leiden dat wat verduidelijking moet zijn, een verenging wordt. Het gevaar is te groot dat wat dan niet is opgenomen als een al dan niet gewilde beperking zou worden geïnterpreteerd » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 4; nr. 839/4, p. 2; Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 3).

B.7.3. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, bepaalt artikel 32 van de Grondwet niet op welke overheden het recht op toegang tot bestuursdocumenten – waarbij het begrip « bestuursdocumenten » overigens volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – van toepassing is. De bestreden bepaling, die verwijst naar het begrip « administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State » om het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 te definiëren, geeft bijgevolg geen keuze van de Grondwetgever weer.

Het Hof is bevoegd om kennis te nemen van het beroep.

Wat betreft het enige middel

B.8. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Het Hof onderzoekt het enige middel in zoverre het aan die vereisten voldoet.

B.9. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest) te dezen van toepassing is krachtens artikel 51 ervan, kan het Hof rekening houden met de in artikel 11 van dat Handvest en de desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie vervatte waarborgen, aangezien de vrijheid van meningsuiting in het recht van de Europese Unie een draagwijdte heeft die analoog is aan die van de Belgische vrijheid van meningsuiting, gewaarborgd bij artikel 19 van de Grondwet.

Ten gronde

B.10. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11, 13, 19, 25 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest. Het middel bestaat uit twee onderdelen.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (eerste onderdeel) en het recht op toegang tot overheidsinformatie (tweede onderdeel) schendt, doordat zij de wet van 11 april 1994 van toepassing maakt op de administratieve overheden maar niet op de in artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde instellingen en organen, zijnde de wetgevende vergaderingen en hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsdiensten ingesteld bij die assemblees, het Rekenhof, het Grondwettelijk Hof, de Raad van State, de administratieve rechtscolleges, en de organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie,

wat betreft de documenten die betrekking hebben op overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tucht karakter vertonen.

Het Hof onderzoekt de twee middelonderdelen samen.

B.11. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.12.1. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op vrijheid van meningsuiting, dat de vrijheid omvat om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven. Artikel 11 van het Handvest waarborgt eveneens het recht op vrije meningsuiting, dat de vrijheid omvat om meningen te hebben en om kennis te nemen of te geven van informatie of ideeën.

B.12.2. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest kennen aan het individu geen recht toe op toegang tot informatie waarover een overheid beschikt, en verplicht de Staat evenmin ertoe die aan hem mee te delen. Een dergelijk recht of een dergelijke verplichting kan evenwel in de eerste plaats ontstaan wanneer de bekendmaking van de informatie is opgelegd bij een uitvoerbaar geworden rechterlijke beslissing en, in de tweede plaats, wanneer de toegang tot de informatie bepalend is voor de uitoefening, door het individu, van zijn recht op vrije meningsuiting, inzonderheid de vrijheid om kennis te nemen en te geven van informatie, en wanneer het weigeren van die toegang een inmenging vormt in de uitoefening van dat recht (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36; HvJ,

3 februari 2021, C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr GmbH*, ECLI:EU:C:2021:89, punten 81-82).

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

B.12.3. Het recht op toegang tot bestuursdocumenten, zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet, artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest, is niet absoluut.

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

B.12.4. Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 9).

B.12.5. Door het mogelijk te maken dat een wetgever kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van het beginsel van de administratieve transparantie, heeft de Grondwetgever niet uitgesloten dat de toegang tot bepaalde documenten aan voorwaarden wordt gekoppeld of wordt beperkt, voor zover die beperkingen redelijk verantwoord zijn en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen.

In dat opzicht draagt de administratieve transparantie bij tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuursorganen voor de Raad van State of voor de gewone hoven en rechtbanken.

B.13. De bestreden bepaling somt de instanties op die administratieve instanties zijn en bijgevolg binnen het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 vallen in zoverre ze federaal zijn of federale bevoegdheden uitoefenen. Zij vermeldt als eerste de « administratieve overheid [...] bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ». Zij vermeldt daarentegen niet de instellingen en organen die in artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zijn vermeld, namelijk de wetgevende vergaderingen en hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsdiensten ingesteld bij die assemblees, het Rekenhof, het Grondwettelijk Hof, de Raad van State, de administratieve rechtscolleges, en de organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie.

Daaruit volgt dat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is op die laatste categorie van instellingen en organen. Zoals in B.4.2 is vermeld, zijn zij geen administratieve overheden.

B.14. De omstandigheid dat die instellingen en organen geen deel uitmaken van de uitvoerende macht, verantwoordt evenwel niet dat de wetgever de toegang niet heeft geregeld tot hun akten en reglementen en de documenten die ermee verband houden of ter voorbereiding ervan zijn opgesteld of ontvangen, die betrekking hebben op overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen. Die documenten raken immers niet aan de wetgevende of rechterlijke functie van de instelling of het orgaan, maar zijn bestuurlijk van aard.

B.15. Die ongrondwettigheid vindt haar oorsprong evenwel niet in de bestreden omschrijving van het begrip « administratieve instantie », maar in de ontstentenis van een wetsbepaling die de toegang regelt tot de documenten van de in artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde instellingen en organen die betrekking hebben op overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.

B.16. Het staat aan de wetgever om die ongrondwettigheid te verhelpen.

Om die redenen,

het Hof

1. zegt voor recht :

De ontstentenis van een wetsbepaling die de toegang regelt tot de documenten van de in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, vermelde instellingen en organen die betrekking hebben op overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tucht karakter vertonen, schendt de artikelen 10, 11, 19 en 32 van de Grondwet.

2. verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 20 maart 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen