



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

1 augustus 2023

ADVIES 2023-113

Met betrekking tot de weigering om inzage in alle documenten met betrekking tot een uittredingsvergoeding betaald door de Kamer van Volksvertegenwoordigers

(CTB/2023/123)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij aangetekende brief van 12 april 2023 vraagt X, aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers om kopie “*van alle stukken waarover het bureau van de Kamer beschikt om zijn beslissing te nemen* :

- *de oorspronkelijke beslissing van het college van quaestoren;*
- *het advies van het door de Kamer geraadpleegde advocatenkantoren en de Raad van Staat ;*
- *de nota's van de juridische dienst van de Kamer”.*

1.2. Bij aangetekende brief van 26 april 2023 dient Mr. Theo Deben, de voormalige raadsman van de aanvrager, opnieuw aan de Kamer het verzoek van zijn cliënt in om kopie van de bestuursdocumenten met betrekking tot het besluit van het bureau.

1.3. Bij aangetekende brief van 25 mei 2023, antwoorden de raadslieden van de Kamer dat ze kennisnemen van het dossier en dan contact opnemen.

1.4. Bij e-mail van dezelfde dag schrijft Mr. Deben aan de raadslieden van de Kamer aan om het verzoek om toegang tot bestuursdocumenten nogmaals te herhalen.

1.5. Bij e-mail van 20 juni 2023 sturen de raadslieden van de Kamer aan Mr. Mark Crommen, de nieuwe raadsman van de aanvrager, als reactie op het verzoek, een dossier met 17 stukken.

1.6. Omdat zijn cliënt van mening is dat het dossier onvolledig is, dient Mr. Crommen bij aangetekende brief dd. 17 juli 2023 een verzoek tot heroverweging in bij de Kamer.

1.7. Bij aangetekende brief van dezelfde dag verzoekt de aanvrager ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de Commissie) om advies.

## 2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: de wet van 11 april 1994) door zijn verzoek tot heroverweging aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

## 3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Vooraleer de aanvraag op zijn gegrondheid kan worden beoordeeld, moet de Commissie nagaan of de Kamer van Volksvertegenwoordigers zich onder het personeel toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 bevindt. In principe is de wet van 11 april 1994 van toepassing op een administratieve overheid in de zin van de wet van 11 april 1994. Een administratieve overheid wordt door de wet van 11 april 1994 gedefinieerd als *“een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State”* (zie artikel 1, tweede lid, 1° van de wet).

Artikel 14, § 1, in zijn huidige vorm luidt als volgt:

*“Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, doet de afdeling [Bestuursrechtspraak]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° van de onderscheiden administratieve overheden;*

*2° 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 tucht karakter 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”.*

3.2. Hieruit blijkt dat de bevoegdheid van de Raad van State zich ook uitstrekt tot bepaalde administratieve handelingen (akten en reglementen 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) van bepaalde niet-administratieve overheden (meer bepaald 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).

3.3. In overeenstemming met haar vaste adviespraktijk (incl. adviezen nr. 2020-154 en 2023-103) is de Commissie van mening dat het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 moet geïnterpreteerd worden in lijn met de rechtspraak van de Raad van State aangaande het toepassingsgebied van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit houdt volgens de Commissie in dat het recht van toegang geldt ten aanzien van alle akten en reglementen en de documenten die ermee verband houden of die 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 van deze organen.

De gevraagde documenten hebben *in casu* betrekking op de uittredingsvergoeding voor gewezen ambtenaren-generaal en vallen bijgevolg onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994.

3.4. De Commissie herinnert er aan dat volgens artikel 6, § 5 van de wet van 11 april 1994 "*de federale administratieve overheid die niet onmiddellijk op een vraag om openbaarheid kan ingaan of ze afwijst, geeft binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de aanvraag aan de verzoeker kennis van de redenen van het uitstel of de afwijzing. In geval*

*van uitstel kan de termijn nooit met meer dan vijftien dagen worden verlengd*". Hieruit volgt dat de beslissing over de toegang tot administratieve documenten moet worden genomen door de persoon die gemachtigd is om deze beslissing te nemen in naam van de betrokken administratieve overheid. Deze beslissing kan niet worden genomen door de raadsman van de overheid. Het is echter wel mogelijk dat het besluit dat door de bevoegde persoon of overheid is genomen, wordt meegedeeld door de persoon die als raadsman optreedt. Zelfs in dit geval moet het duidelijk zijn dat het besluit door het bevoegde gezag is genomen.

3.5. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 slaat slechts op bestuursdocumenten. Een bestuursdocument is "*alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt*" (art. 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994). Opdat de wet van 11 april 1994 van toepassing is, is vereist dat de documenten bestaan. De aanvrager kan op grond van de wet van 11 april 1994 niet afdwingen dat bepaalde documenten zouden worden opgemaakt om te voldoen aan zijn informatiebehoefte, ook al verplicht andere wetgeving eventueel tot de creatie van bepaalde documenten.

De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn voorzien kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof; arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

Voor zover de Kamer van Volksvertegenwoordigers daarentegen in het bezit zou zijn van nog niet verstrekte documenten die in het dossier van de aanvrager aanwezig zouden zijn, en ze geen uitzonderingsgronden inroept en dit inroepen behoorlijk *in concreto* motiveert, is ze ertoe gehouden om de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken.

3.6. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel informatie in een

bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 1 augustus 2023

I. DELHEZ  
Vervangend secretaris

L. DONNAY  
Voorzitter