



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

27 juli 2015

ADVIES 2015-53

met betrekking tot de weigering om documenten te verstrekken waaruit blijkt dat een notaris voldaan heeft aan de verplichting van art. 2 RPO

(CTB/2015/51)

## **1. Een overzicht**

Bij mail van 16 mei 2015 vraagt de heer X om een afschrift van de bestuursdocumenten, waaruit blijkt dat notarissen Martine Robberechts en Bénédicte Celis hebben voldaan aan de deontologische verplichting van artikel 2 van het Reglement inzake permanente opleiding op grond waarvan elke notaris binnen een cyclus van twee kalenderjaren minstens veertig erkende opleidingsuren moet volgen, waarbij de niet-juridische opleiding slechts in aanmerking komen voor maximum een kwart van deze tijd, sinds de inwerkingtreding van dit reglement tot nu.

Bij brief van 1 juli 2015 antwoordt de heer Albert-Edouard Janssen namens het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant, dat de gevraagde bestuursdocumenten niet relevant zijn en dat om die reden niet wordt ingegaan op zijn verzoek.

Bij mail van 11 juli 2015 verzoekt de heer X dat het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant haar beslissing zou heroverwegen. Diezelfde dag dient hij ook per brief, per fax en via gewone post een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

Bij mail van 25 juli 2015 brengt de heer X de Commissie op de hoogte van het antwoord dat hij ondertussen heeft ontvangen namens het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant in een brief van 22 juli 2015.

## **2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag**

De Commissie stelt vast dat de aanvrager tegelijkertijd zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 voorschrijft een verzoek tot heroverweging aan het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant en een verzoek om advies aan de Commissie heeft ingediend. Bijgevolg is het verzoek om advies ontvankelijk.

### 3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

In tegenstelling tot wat de aanvrager beweert, heeft de Commissie nog niet vastgesteld of de Nationale Kamer van Notarissen een administratieve overheid is in de zin van artikel 14 van de RvS-wet. Bovendien heeft de aanvraag geen betrekking op documenten in het bezit van de Nationale Kamer van Notarissen, maar op documenten in het bezit van het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant.

#### *3.1. Het onderzoek van de toepasselijkheid van de wet van 11 april 1994*

Vooraleer de Commissie dan ook uitspraak kan doen over deze zaak moet ze vooraf onderzoeken of het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant een administratieve overheid is. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 geldt slechts ten aanzien van bestuursdocumenten. Een bestuursdocument is “*alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt*” (zie artikel 1, tweede lid, 2° van de wet). 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).

#### *Grondrecht als uitgangspunt*

Het is belangrijk voor ogen te houden wat het doel van de grondwetgever was toen hij de openbaarheid van bestuur in de Grondwet opnam.

In de Verklarende Nota bij artikel 24*ter*, het huidige artikel 32 van de Grondwet, is duidelijk vermeld dat “*De principes vastgesteld in het voorgestelde artikel gelden ten aanzien van alle administratieve overheden. De concrete invulling van dit begrip zal naderhand gebeuren. Aangezien hier een fundamenteel recht wordt toegekend, zal hierbij een zo breed mogelijke interpretatie worden gehanteerd. Met name kan verwezen worden naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de rechtspraak van de Raad van State dienaangaande.*” (Parl. St. Kamer, B.Z. 1992-1993, 839/1, 5).

De grondwetgever had dus een zeer ruim personeel toepassingsgebied op het oog, maar liet de invulling over aan de wetgever. Gelet op het gegeven dat het om een grondrecht gaat, moet de wetgever voor een zo ruim mogelijke invulling kiezen. Bovendien mag de wetgever wanneer hij om het personeel toepassingsgebied in te vullen voor het begrip “administratieve overheid” kiest, dit begrip niet zo beperkt invullen dat de wet in strijd zou zijn met het brede toepassingsgebied dat de grondwetgever voor ogen had.

### Toepassingsgebied van de federale openbaarheidswet

De wet van 11 april 1994 is op grond van artikel 1, eerste lid van toepassing op:

- a) de federale administratieve overheden;
- b) de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts voor zover deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.

Een administratieve overheid wordt door de wet gedefinieerd als “een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” (artikel 1, tweede lid, 1° van de wet).

### Notie (federale) «administratieve overheid»

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de federale openbaarheidswet is geworden (*Parl. St. Kamer, 1992-1993, 1112/1, 8-11*), werd de notie «administratieve overheid» als volgt verduidelijkt:

*“Voor de bepaling van de notie “administratieve overheden” wordt gesteund op artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg op de uitgebreide jurisprudentie terzake van de Raad van State. Dit biedt het belangrijke voordeel dat het toepassingsgebied van de wet mee zal evolueren met de nieuwe ontwikkelingen die zich in de wetgeving en de administratieve praktijk voordoen. Bovendien verschaft de rechtspraak van de Raad van State een duidelijk houvast en worden criteria gehanteerd die volledig aansluiten bij de doelstelling van deze wet, namelijk de bestuurde in zijn verhouding tot het bestuur, welke vorm dat ook aanneemt, recht te geven op openbaarheid. De criteria van de Raad van State zijn, positief gesteld en niet-cumulatief: uitoefening van een taak van algemeen belang, over dwingende beslissingsbevoegdheid beschikken, betrokkenheid van de overheid bij de oprichting of erkenning, controle door de overheid, beschikken over bepaalde*

*prerogatieven van de openbare macht en, negatief: niet behoren tot de wetgevende of de rechterlijke macht.*

*Nieuw tegenover de bestaande rechtspraak van de Raad van State is dat voor de toepassing van de hier voorgestelde wet bovendien zal moeten worden afgebakend welke van de administratieve overheden als federale administratieve overheden moeten worden beschouwd en welke als niet-federale administratieve overheden. De federale administratieve overheden zijn, aldus de Raad van State in zijn advies met betrekking tot onderhavig wetsontwerp, de federale administraties, de openbare instellingen en ermee vergelijkbare openbare diensten welke onder een federale administratieve overheid ressorteren, alsmede de private personen welke door een federale overheid ten gevolge van andere dan toevallige gebeurtenissen met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening zijn belast. Tot het federale niveau wordt eveneens gerekend het personeel van de provincies dat afhangt van de federale overheid inbegrepen de arrondissementscommissarissen.*

*De niet-federale administratieve overheden zijn deze die deel uitmaken van andere bestuursniveau's – de Gemeenschappen en de Gewesten, de provincies en de gemeenten, zoals daar zijn de diensten van de Gemeenschappen, de Gewesten of de Gemeenschapscommissies of de instellingen door hen opgericht, privé-personen die een taak van algemeen belang uitvoeren die behoort tot de bevoegdheidsfeer van de Gemeenschappen of Gewesten, de gemeentelijke en provinciale organen, de intercommunales, de O.C.M.W.'s, de polders en wateringen, de kerkfabrieken, enz..*

*Wat het federale niveau betreft, heeft de Raad van State steeds als administratieve overheden bestempeld: de organen van het centrale rijksbestuur, zoals de Koning, de Ministers en bepaalde bij delegatie handelende ambtenaren die een beslissingsbevoegdheid bezitten zoals de Vaste Wervingssecretaris.*

*Voor wat de Koning als administratieve overheid betreft, moet beklemtoond worden dat Hij dit slechts is met betrekking tot aangelegenheden waarvoor een Minister de verantwoordelijkheid draagt (cf. artikel 64 van de Grondwet) en geenszins persoonlijk als administratieve overheid kan worden beschouwd. De stukken en de correspondentie die berusten bij het Staatshoofd vallen geenszins onder toepassing van deze wet.*

*Kabinetleden zijn evenmin administratieve overheden: zij zijn de persoonlijke medewerkers van de Ministers en kunnen zich niet in hun plaats stellen om beslissingen te nemen waarvoor de Ministers bevoegd zijn. Aangezien en in zoverre zij geen bevoegdheid bezitten om bindend op te treden tegenover derden, zijn zij, volgens de Raad van State, derhalve niet als administratieve overheid te beschouwen.*

*De organen van dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen die een autonome beslissingsbevoegdheid bezitten, zijn wel als administratieve overheid te beschouwen. Zij werden door de overheid opgericht om in een dienst van algemeen nut te voorzien en zijn daarbij onder de hoge leiding van de overheid geplaatst. Het betreft onder meer de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, de Bankcommissie, enzovoort.*

*Naast deze openbare instellingen stricto sensu zijn ook de instellingen die door de overheid of door toedoen van de overheid tot stand werden gebracht om in een openbare dienst te voorzien en waarvan particulieren of private vennootschappen deel*

*uitmaken of die opgericht zijn in de vorm van een handelsvennootschap als administratieve overheid te beschouwen. Het betreft ondermeer het Gemeentekrediet van België.*

*Vragen rijzen met betrekking tot de zogenaamde ondernemingen met gemengd beheer die door de openbare overheid tot stand zijn gebracht en een openbare dienst of een dienst van algemeen belang waarnemen en waarvoor, zowel wat de samenstelling van het kapitaal als wat het beheer van de onderneming betreft, een beroep gedaan wordt op de medewerking van particulieren. Het betreft de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Nationale Bank van België, S.A.B.E.N.A., en andere.*

*Het antwoord op de vraag of zij als administratieve overheid moeten worden beschouwd, leidt de Raad van State af uit de ontleding van de bijzondere wetten die het statuut van die organismen regelen. De recente wijzigingen met betrekking tot het statuut van de autonome overheidsbedrijven kunnen dus aanleiding geven tot een herziening van de rechtspraak terzake, wat trouwens eveneens geldt tegenover de openbare kredietinstellingen.*

*Samen met deze organismen, dient de vraag gesteld te worden naar het karakter van administratieve overheid van organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast.*

*Ten aanzien van deze organismen, die als dusdanig geen administratieve overheid zijn, maar wel met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen kunnen nemen die vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State, is de wet betreffende de openbaarheid van bestuur slechts van toepassing ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid heeft. Voor de ondernemingen van gemengd beheer betreft dit bijvoorbeeld de bevoegdheid die wordt uitgeoefend met betrekking tot het personeel.*

*Ook openbare adviesorganen (zoals de Centrale raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand, de Nationale Arbeidsraad) zijn aan deze gevolgtrekking onderworpen : zij zijn geen administratieve overheid wanneer zij adviezen verstrekken maar wel bij de uitoefening van hun beslissingsmacht ten aanzien van hun personeel. Enkel ten aanzien van deze aangelegenheid zijn zij onderworpen aan de toepassing van deze wet.*

*Hierbij moet beklemtoond worden dat het bovenstaande slechts geldt voor deze organismen die niet als dusdanig een administratieve overheid zijn en deze kwalificatie slechts verkrijgen in de mate waarin zij met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen nemen. Slechts voor deze organismen geldt de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid bezit.*

*Dit geldt dus niet voor de organismen en instellingen die door de Raad van State in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd. Bij deze instellingen of organismen is de vraag of een document betrekking heeft op een aangelegenheid die onderworpen is aan het wettigheidstoezicht van de Raad van State irrelevant. Alle documenten die berusten bij dergelijke administratieve overheid zijn bestuursdocumenten, en in principe openbaar.”*

Uit de toelichting blijkt enerzijds de bedoeling van de wetgever om, door voor de invulling van het begrip “administratieve overheid” te verwijzen naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de daarop betrekking hebbende rechtspraak, het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 de mogelijke ontwikkeling van die rechtspraak te laten volgen. De wetgever koos immers voor een “evolutief” begrip, waarbij voldoende rekening kon worden gehouden met maatschappelijke evoluties. Omdat het begrip “administratieve overheid” in artikel 14 van de wetten op de Raad van State zelf niet wordt gedefinieerd, is de invulling die er in de Memorie van Toelichting aan wordt gegeven een weergave van een tijdgebonden situatie en bovendien een interpretatie van de bestaande rechtspraak. De evolutie die zich op dat moment voltrok in de rechtspraak was veeleer uitbreidend, al werd niet uitgesloten dat toekomstige rechtspraak in beperkende zin zou evolueren als de aard van een bepaald organisme in de toekomst zou wijzigen.

Anderzijds blijkt dat een onderscheid dient gemaakt te worden tussen zogenaamde “organieke” en “functionele” openbare diensten. Terwijl alle documenten die berusten bij organismen en instellingen die in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd (*organieke openbare diensten*, o.a. de federale administraties) als bestuursdocumenten dienen te worden beschouwd en dus openbaar zijn, geldt voor organismen die niet als zodanig een administratieve overheid zijn (*functionele openbare diensten*) de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden, waarvoor een dergelijk organisme het karakter van administratieve overheid bezit. Wat die laatste categorie betreft gaat het in het bijzonder om de organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast, om ondernemingen met gemengd beheer en om een specifieke categorie van adviesorganen, namelijk de openbare adviesorganen (in A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, p. 125, omschreven als “*met louter adviserende bevoegdheid belaste lichamen [...] waaraan de wetgever rechtspersoonlijkheid en een patrimoniale en budgettaire zelfstandigheid heeft verleend*”; op federaal niveau gaat het meer bepaald om de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand en de Nationale Arbeidsraad).

De invulling van het begrip “administratieve overheid” is sedert de totstandkoming van de openbaarheidswet geëvolueerd. Het Hof van

Cassatie heeft geoordeeld dat door de overheid opgerichte of erkende instellingen, die belast zijn met een openbare dienst en niet behoren tot de rechterlijke of wetgevende macht, in beginsel administratieve overheden zijn, in zoverre hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd én zij beslissingen kunnen nemen die derden binden (zie in het bijzonder: Cass. 14 februari 1997, nr. C.96.0211.N; Cass. 10 september 1999, nr. C.98.0141.F; Cass. 6 september 2002, nr. C.01.0382.N; voor commentaar in de rechtsleer, zie onder meer: S. BAETEN, “Variaties op verzelfstandigingsthema’s: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996”, *C.D.P.K.* 1999, 83-102; M. BOES, “De administratieve overheid: een ondefinieerbaar begrip?”, *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Versteegen*, Brugge, die Keure, 2004, 27-30; MAST, *o.c.*, nrs. 1017-1020; P. NIHOUL, “La notion d’autorité administrative: retour à l’orthodoxie”, *Adm. Publ.*, 2001, 78-85; J.M. PIRET, “La notion d’autorité administrative”, *Adm. Publ.*, 1999, 236-238; F. VANDENDRIESSCHE, “De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie”, *R.W.*, 2000-2001, 497-506; S. VAN GARSSE, “De ‘harmonicabewegingen’ van het begrip administratieve overheid”, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2002, 308-313). Daarbij heeft het Hof van Cassatie weliswaar de nadruk gelegd op het (*functionele*) criterium beslissingen te kunnen nemen die derden binden, doch daaruit kan niet worden afgeleid dat de bevoegdheid om beslissingen te kunnen nemen die derden binden in alle gevallen een noodzakelijke voorwaarde is om van een administratieve overheid te kunnen spreken. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de arresten van het Hof van Cassatie steeds betrekking hadden op privaatrechtelijke instellingen.

### *Kwalificatie van het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant*

Artikel 68 van de wet van 25 Ventôse Jaar XI op het notarisambt bepaalt dat in de hoofdplaats van elke provincie een genootschap van notarissen wordt opgericht. Daarbij wordt duidelijk gesteld dat het genootschap van notarissen een openbare instelling is. Volgens artikel 69 van deze wet heeft de algemene vergadering van het genootschap volgende taken:

- 1° onder haar leden een kamer van notarissen te verkiezen;
- 2° de regels vast te stellen die betrekking hebben op de notariële praktijk.



De genootschappen mogen bij de uitoefening van deze bevoegdheid geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van de Nationale Kamer van notarissen. De beslissingen hebben slechts bindende kracht na goedkeuring door de Koning, die steeds aanpassingen kan aanbrengen;

3° haar huishoudelijk reglement op te stellen;

4° jaarlijks de begroting vast te stellen en de rekeningen goed te keuren, die door de kamer van notarissen worden voorgelegd;

5° jaarlijks de bijdrage ten laste van de leden van het genootschap vast te stellen

en onder hen om te slaan;

6° de vertegenwoordigers van het genootschap bij de Nationale Kamer van notarissen en hun plaatsvervangers te verkiezen, overeenkomstig artikel 92, § 2.

Op grond van het feit dat elk genootschap van notarissen een openbare instelling is en op grond van de taakstelling die toekomt aan de algemene vergadering van elk genootschap, beslist de Commissie dat het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant een administratieve overheid is in de zin van artikel 14 van de RvS-wet en bijgevolg onder het toepassingsgebied valt van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

### *3.2. De procedure in het kader van de wet van 11 april 1994*

De Commissie wenst er het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant uitdrukkelijk te wijzen op de procedure voorzien in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994. Op grond hiervan kan iemand die moeilijkheden ondervindt om toegang te krijgen tot een bestuursdocument een administratief beroep instellen. Dit administratief beroep houdt in dat de aanvrager een dubbele aanvraag moet indienen: enerzijds een verzoek tot heroverweging bij de betrokken administratieve overheid en anderzijds een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur. Vooraleer een administratieve overheid zich mag uitspreken over het verzoek tot heroverweging dient ze het advies van de Commissie af te wachten voor zover dit advies wordt uitgebracht binnen de dertig dagen na ontvangst van het verzoek om advies. Bovendien moet ze rekening houden met de standpunten die de Commissie daarin heeft ontwikkeld binnen het kader

van haar motivering. Enkel wanneer de Commissie niet tijdig haar advies uitbrengt, moet zelfs wanneer het advies laattijdig zou zijn uitgebracht, aan dit advies worden voorbijgegaan. De Commissie wenst er dan ook op te wijzen dat het antwoord van het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant van 22 juli 2015 voortijdig is en zij een nieuwe beslissing dient te nemen na ontvangst van en rekening houdend met het advies van de Commissie.

### *3.3. De beoordeling van de inroepbaarheid van uitzonderingsgronden*

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer het belang ontbreekt voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en wanneer één of meer uitzonderingsgronden kan of moet 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 opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (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).

Het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant roept in dat de gevraagde documenten niet relevant zijn voor de aanvrager. De Commissie stelt vast dat het al dan niet relevant zijn van de gevraagde documenten voor de aanvrager geen uitzonderingsgrond is die bij wet van 11 april 1994 is opgenomen. Het al dan niet relevant zijn kan enkel worden beoordeeld door de aanvrager en vormt geen grondslag om de openbaarmaking te weigeren, zelfs als achteraf zou blijken dat de gevraagde bestuursdocumenten voor de aanvrager niet relevant zijn. Voor zover het Genootschap van Notarissen van Vlaams-Brabant geen uitzonderingsgrond(en) inroept en dit inroepen op afdoende wijze motiveert is het ertoe gehouden de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken. De Commissie wil er al meteen op wijzen dat in casu geen beroep kan worden gedaan op artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren wanneer deze inbreuk zou maken op de

persoonlijke levenssfeer. De gevraagde documenten hebben uitsluitend te maken met het voldoen aan vereisten om het ambt van notaris uit te oefenen, een ambt dat een openbare functie is.

Brussel, 27 juli 2015.

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitster