



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

23 oktober 2017

ADVIES 2017-48

met betrekking tot de toegang tot het logboek van de provinciale crisiscel opgemaakt in het kader van de treinramp te Wetteren

(CTB/2017/82)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 30 mei 2017 verzoeken meesters Pierre-M Louis en Bernard Dubois, namens hun cliënt de NV van publiek recht Infrabel aan de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen om een kopie van het logboek van de crisiscel dat tijdens en na het treinongeval te Wetteren op 4 mei 2013 werd opgemaakt.

1.2. Bij brief van 27 juni 2017 antwoordt de voorzitter van het Directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken in antwoord op de hiervoor vermelde aanvraag dat er geen gunstig gevolg gegeven kan worden aan de aanvraag tot afschrift van het desbetreffende logboek op basis van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur noch op basis van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 6° van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980 behoren de civiele bescherming en de rampenbestrijding tot de bevoegdheid van de federale overheid. Bijgevolg vallen eventuele bestuursdocumenten in het kader van voormelde bevoegdheden onder de federale openbaarheidswetgeving en niet onder het toepassingsgebied van het decreet van 26 maart 2004. De wijzen van openbaarmaking uit de wet van 11 april 1994 zijn niet van toepassing indien ze ertoe strekken bepaalde documenten te doen neerleggen voor een rechtscollege, als dat rechtscollege de neerlegging ervan kan bevelen. Gelet op het feit dat er reeds een procedure hangende is, dient de noodzaak van de overlegging van het logboek voor de beslechting van het geschil door de rechter te worden behandeld.

1.3. Omdat zij het niet eens zijn met het standpunt van de FOD Binnenlandse Zaken dienen de advocaten bij brief van 5 juli 2017 bij de FOD Binnenlandse Zaken een verzoek tot heroverweging in. Zij dienen tegelijkertijd ook een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

1.4. Omdat de Commissie op dat tijdstip buiten haar wil buiten werking is, trekken de aanvragers de beide verzoeken in bij brief van 6 juli 2017.

1.5. De aanvragers dienen bij brief van 11 augustus 2017 een nieuw verzoek tot heroverweging in bij de FOD Binnenlandse Zaken en een nieuw verzoek om advies bij de Commissie.

1.6. Omdat de Commissie op dat tijdstip buiten haar wil nog steeds buiten werking is, trekken de aanvragers de beide verzoeken in bij brief van 8 september 2017.

1.7. De aanvragers dienen bij brief van 5 oktober 2017 een nieuw verzoek tot heroverweging in bij de FOD Binnenlandse Zaken en een nieuw verzoek om advies bij de Commissie.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van oordeel dat de aanvraag ontvankelijk is. De aanvragers die namens hun cliënten optreden, hebben immers tegelijkertijd - zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur voorschrijft - een verzoek tot heroverweging is gericht aan de FOD Binnenlandse Zaken en een verzoek om advies aan de Commissie, nadat zij eerdere verzoeken in die zin hadden teruggetrokken.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

De fundamentele vraag die in dit geval rijst is of de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur toegepast kan worden als een rechtszaak aanhangig is bij een rechtscollege en de gevraagde bestuursdocumenten verband houden met het geschil. De Commissie heeft sinds advies 2009-85 haar vroegere standpunt verlaten zonder daarbij de rechtspraak van de Raad van State hierover uit het oog te verliezen.

Uit de rechtspraak van de Raad van State (RvS nr. 51.549, 6 februari 1995, Michaux; RvS nr. 54.901, 29 augustus 1995, SA La Herseautoise; RvS nr. 58.514, 8 maart 1996, Tarabichi en Keppens; RvS nr. 59.897, 5 juni 1996, Delahaut-Paindavine; RvS nr. 60.563, 27 juni 1996, Delwart; RvS nr. 62.547, 14 oktober 1996, SA Electrification du Rail en Duchene; RvS nr. 62.548, 14 oktober 1996, Simenon; RvS nr. 66.860, 18 juni 1997, SPRL BA-WA; RvS nr. 94.082, 16 maart 2001, Louis; RvS nr. 94.419, 28 maart 2001, Swartenbroeckx en Vercruysse; RvS nr. 160.433, 22 juni

2006, Martin; RvS nr. 181.543, 31 maart 2008, Altruye; RvS nr. 181.544, 31 maart 2008, De Jongh; RvS nr. 190.238, 5 februari 2009, Vuzdugan) blijkt dat dit rechtscollege zich onbevoegd verklaart om uitspraak te doen over het verzoek tot vernietiging van een weigeringsbeslissing om toegang te geven tot bestuursdocumenten, als aan volgende voorwaarden is voldaan:

1. het openbaarheidsverzoek dat is geweigerd, strekt ertoe om documenten aan te wenden voor een rechtscollege;
2. het rechtscollege is reeds geadieerd;
3. de overlegging van die documenten kan door dat rechtscollege worden bevolen.

In het arrest *Vuzdugan* verwoordt de Raad van State dit als volgt:

"3.1. Alhoewel de Raad van State in beginsel bevoegd is, op grond van artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, om kennis te nemen van beroepen gericht tegen beslissingen waarbij de inzage in bestuursdocumenten wordt geweigerd, kan die bevoegdheid beperkingen ondergaan ten gevolge van het feit dat de betwisting in verband met de toegang tot bestuursdocumenten kadert in een geschil dat aanhangig is bij een ander rechtscollege. Het staat dan aan dat andere rechtscollege om al dan niet de overlegging van de betrokken stukken te bevelen. De Raad van State zou zich mengen in het geding dat bij dat andere rechtscollege aanhangig is, indien hij zich zou uitspreken over de wettigheid van de weigering van het bestuur om de verzoeker toegang te verlenen tot de bedoelde stukken.

De bevoegdheid van de Raad van State, hem verleend bij artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 houdt dus op te bestaan als een rechtscollege is geadieerd dat zelf, met inachtneming van het recht van verdediging, de neerlegging van documenten, kan bevelen. Weliswaar bestaat er geen garantie dat het rechtscollege de neerlegging van deze stukken zal bevelen. Het komt de Raad van State echter niet toe het risico van een mogelijke verwerping van het verzoek tot neerlegging of inzage te voorkomen".

Uit het feit dat de Raad van State zich onbevoegd verklaart om in lopende rechtsgedingen tussen te komen, mag echter niet worden afgeleid dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur in die gevallen niet van toepassing zou zijn.

De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is in beginsel van toepassing op alle bestuursdocumenten. De reden waarom iemand toegang wenst te krijgen en wat hij met de verkregen

bestuursdocumenten wenst aan te vangen, mag in principe geen rol spelen bij de beoordeling over de vraag of hij toegang kan krijgen. Op grond van artikel 32 van de Grondwet kunnen uitzonderingsgronden en andere beperkingen op dit principe slechts bij wet, decreet of ordonnantie worden vastgelegd. Dit fundamentele uitgangspunt blijkt zowel uit de parlementaire voorbereiding van artikel 32 van de Grondwet en van de wet van 11 april 1994, als uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van de Raad van State. De Commissie stelt vast dat de wetgever geen specifieke uitzonderingsgrond in de wet van 11 april 1994 heeft opgenomen die het mogelijk maakt de toegang te weigeren om reden dat het document verband houdt met een zaak die bij een rechtscollege aanhangig is. Anderzijds heeft de wetgever ook geen afbreuk willen doen aan de bestaande procedures voor rechtscolleges door middel waarvan een rechtscollege de openbaarmaking kan bevelen en aan de verhouding tussen de rechtscolleges.

De Commissie is dan ook van mening dat een bestuur toepassing moet maken van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur wanneer het wordt gevraagd om een bestuursdocument openbaar te maken ongeacht het feit of er een rechtscollege is geadieerd en de vraag of het document verband houdt met dat geschil.

De Commissie wenst er verder op te wijzen dat de procedure op grond van artikel 871 Ger.W. een specifieke finaliteit heeft, namelijk de rechter toelaten om op verzoek van één van de partijen documenten in de zaak te betrekken die kunnen leiden tot de oplossing van het voor hem voorgelegde geschil. Het al dan niet beoordelen van de aanvraag op grond van artikel 871 Ger.W. is dan ook wezenlijk verbonden met het geschil. De NV Infrabel wenst trouwens niet enkel het logboek te betrekken in een geschil dat voor de rechter aanhangig is, maar evenzeer met het oog op andere doeleinden, namelijk om zelf te kunnen nagaan welke van de door haar gemaakte kosten zij zal kunnen verhalen en van welke betrokkene en om haar schadeclaim op correcte wijze te kunnen begroten. Een verwijzing naar artikel 871 Ger.W. als grondslag voor het verkrijgen van toegang tot een bestuursdocument, zou dan ook een onevenredige beperking inhouden van het grondrecht vervat in artikel 32 Gw. dat aan iedereen toekomt. De Commissie wenst wel op te merken dat de rechter bij wie een rechtsgeding aanhangig is er niet toe gehouden is om een bestuursdocument verkregen op grond van de wet van 11 april

1994 bewijswaarde toe te kennen in het kader van het voor hem neergelegde geschil.

Wel is het, op grond van de rechtspraak van de Raad van State, zo dat om toegang te krijgen tot het bewuste bestuursdocument na een definitieve weigering door het bestuur de aanvrager zich in dat geval moet wenden tot het rechtscollege dat bevoegd is om uitspraak te doen over het geschil. Het is dat rechtscollege - mogelijk de Raad van State zelf - dat in het kader van de beslechting van het geschil zal moeten oordelen of het bewuste bestuursdocument noodzakelijk is om uitspraak te doen en er in voorkomend geval de neerlegging van te bevelen.

Brussel, 23 oktober 2017.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster