



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

11 juli 2019

ADVIES 2019-74

met betrekking tot het verkrijgen van alle
bestuursdocumenten die betrekking hebben op een
tuchtdossier

(CTB/2019/68)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 15 mei 2019 vragen meesters Filip Jenné en Patrick Hofströssler, namens de heer X aan het Instituut van de bedrijfsrevisoren om een afschrift van volgende bestuursdocumenten:

- de communicatie, op welke drager dan ook, zoals bijvoorbeeld nota's, tekstberichten, mails, brieven, etc., die door, voor of binnen het IBR en haar diensten en medewerkers werd uitgewisseld en werd ontvangen met de voorzitter van de commissie van beroep van het IBR, de vaste leden van de commissie van beroep van het IBR, de plaatsvervangende leden van de commissie van beroep van het IBR, het Openbaar Ministerie of enige andere persoon – zo intern als extern – met betrekking tot de organisatie en samenstelling van de commissie van beroep voor de behandeling van het dossier van de procureur-generaal te Antwerpen en de procureur-generaal te Brussel tegen de heer Boudewijn Van Ussel (gekend bij de commissie van beroep onder referte 456/2012/586/N).
- de notulen van vergaderingen of besprekingen die binnen het IBR hebben plaatsgevonden na het arrest van het Hof van Cassatie van 26 juni 2015 waarop het betrokken dossier dan wel de samenstelling van de commissie van beroep ter sprake kwam;
- de communicatie, op welke drager dan ook, zoals bijvoorbeeld nota's, tekstberichten, mails, brieven etc., die door, voor of binnen de Raad van het IBR werd gewisseld of werd ontvangen en elke neerslag van de initiatieven die door de Raad van het IBR werden voorgesteld of genomen in toepassing van artikel 25 van het KB van 26 april 2007 en die gevolgen hebben voor het dossier waarvan sprake;
- de communicatie, op welke drager dan ook, zoals bijvoorbeeld nota's, tekstberichten, mails, brieven etc., die door of voor de voorzitter van de commissie van beroep van het IBR werd gewisseld en werd ontvangen met de vaste leden van de commissie van beroep van het IBR en met de plaatsvervangende leden van de commissie van beroep van het IBR, het Openbaar Ministerie of enige andere persoon – zo intern als extern – met betrekking tot de organisatie en samenstelling van de commissie van beroep voor de behandeling van het dossier waarvan sprake, na het arrest van het Hof van Cassatie van 26 juni 2015.

1.2. Het Instituut van de bedrijfsrevisoren weigert bij brief van 11 juni 2019 in te gaan op de vraag voor de hiernavolgende redenen: Het verzoek werd aan het Instituut gericht op grond van artikel 24 § 3 van het koninklijk besluit van 26 april 2007 ‘tot organisatie van het toezicht en de kwaliteitscontrole en houdende het tuchtreglement voor de bedrijfsrevisoren’ (hierna: het koninklijk besluit van 26 april 2007) omdat de administratie van de Commissie van beroep zich bij het Instituut bevindt. Krachtens dit artikel wordt het secretariaat van de tuchtinstanties door het Instituut waargenomen. Waar de aanvragers het Instituut aanspreken in zijn hoedanigheid van waarnemer van het secretariaat van de Commissie van beroep, wordt het verzoek door het Instituut in die hoedanigheid behandeld. Het secretariaat van de Commissie van beroep is verbonden aan de tuchtinstantie, die onafhankelijk is van het Instituut. Waar het Instituut krachtens de wet het secretariaat van de Commissie van beroep waarneemt, handelt het niet als een administratieve overheid maar functioneert het als dienst die volledig afhangt van de Commissie van beroep. De documenten die het Instituut onder zich houdt omwille van deze dienstverlening zijn geen bestuursdocumenten.

1.3. Bij aangetekende brief met ontvangstbewijs en per e-mail van 19 juni 2019 dient meester Karolien Vergauwen, loco meesters Jenné en Hofströssler, namens de aanvragers een verzoek tot heroverweging in bij het Instituut van de bedrijfsrevisoren. Bij aangetekende brief met ontvangstbewijs van dezelfde datum dient zij ook een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. Zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de wet van 11 april 1994) voorschrijft, heeft de aanvrager zijn verzoek om advies aan de Commissie en het verzoek tot heroverweging aan het Instituut van de bedrijfsrevisoren tegelijkertijd ingediend.

3. De gegrondheid van de aanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. 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 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).

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 zijn echter slechts van toepassing op bestuursdocumenten. Een bestuursdocument is alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt” (artikel 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994). Een administratieve overheid is “een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: RvS-wet)” (artikel 1, tweede lid, 1° van de wet van 11 april 1994). In principe zijn slechts documenten waarover een administratieve overheid in de zin van artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beschikt. De Commissie is evenwel van oordeel dat de verwijzing naar artikel 14, § 1 van de RvS-wet voor gevolg heeft dat ook rekening moet worden gehouden met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de verruiming die de wetgever in artikel 14, § 1 van de RvS-wet heeft uitgevoerd waardoor niet enkel handelingen van administratieve overheden, maar ook handelingen 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 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 onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 vallen.

Uit de rechtspraak van de Raad van State (zie o.m. arrest nr. 228.408, nr. 223.762, nr. 222.778, 220.976, nr. 213.922, nr. 209.666, nr. 205.289) en de

adviespraktijk van de Commissie blijkt dat het Instituut van de bedrijfsrevisoren in beginsel een administratieve overheid is en, bijgevolg, dat documenten die het in zijn bezit heeft als bestuursdocumenten moeten worden gekwalificeerd. Op deze documenten is bijgevolg de wet van 11 april 1994 in beginsel van toepassing.

Artikel 148 wet van 7 december 2016 ‘tot organisatie van het beroep van en het publiek toezicht op de bedrijfsrevisoren’ bepaalt wat volgt:

§ 1. Vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet dient, tegen de op basis van artikel 147 genomen beslissingen van de Tuchtcommissie, hoger beroep aanhangig te worden gemaakt bij de in artikel 63 van voornoemde wet van 22 juli 1953 bedoelde Commissie van Beroep.

§ 2. Vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet zorgt de in artikel 63 van voornoemde wet van 22 juli 1953 bedoelde Commissie van Beroep voor de verdere afhandeling van de beroepen tegen de beslissingen van de Tuchtcommissie die haar op rechtsgeldige wijze zijn voorgelegd vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet of op basis van paragraaf 1 na de datum van inwerkingtreding van deze wet.

§ 3. Hoofdstuk VIII, afdeling III, onderafdelingen 2, 3 en 4, van voornoemde wet van 22 juli 1953 zijn van toepassing op de in paragrafen 1 en 2 bedoelde beroepen.

Noch uit de rechtspraak van de Raad van State noch uit de adviespraktijk van de Commissie blijkt of ook de Commissie van beroep als een administratieve overheid kan worden gekwalificeerd. De Commissie van beroep bestaat op grond van artikel 63, § 2 van de wet van 22 juli 1953 ‘houdende oprichting van een instituut van de Bedrijfsrevisoren en organisatie van het publiek toezicht op het beroep van bedrijfsrevisor’, gecoördineerd op 30 april 2007 uit twee kamers waarvan één Nederlandstalige en één Franstalige. Elk van beide kamers is samengesteld uit een voorzitter, raadsheer in functie bij een Hof van Beroep op het ogenblik van zijn benoeming, uit een rechter in een Rechtbank van Koophandel en een rechter in een Arbeidsrechtbank, beiden in functie op het ogenblik van hun benoeming, allen voorgedragen door de Minister van Justitie en benoemd door de Koning, alsmede uit twee bedrijfsrevisoren verkozen door de algemene vergadering van het Instituut. Voor elk effectief lid wordt een plaatsvervangend lid aangewezen. De Commissie van beroep vervult een rol in het kader van de tuchtprocedure van toepassing op bedrijfsrevisoren en op de leden ervan zijn bepaalde bepalingen van het gerechtelijk wetboek van

toepassing. De Commissie is van oordeel dat op grond van de specifieke samenstelling van dit tuchtorgaan en de aard van haar bevoegdheden de Commissie van beroep niet als een administratieve overheid kan worden gekwalificeerd. Dit ligt in de lijn met de rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de Orde van geneesheren wanneer zij de tuchtbevoegdheid uitoefent (RvS arrest nr. 127.342 van 22 januari 2004).

Vervolgens moet worden nagegaan welk statuut het secretariaat van de Commissie van beroep heeft. Op grond van artikel 24, § 3 van het eerder genoemde koninklijk besluit van 26 april 2007 wordt het secretariaat van de tuchtinstanties waargenomen door het Instituut. De Commissie meent in tegenstelling tot de aanvragers dat wanneer het Instituut de secretariaatsfunctie vervult van de Commissie van beroep en van de Tuchtcommissie zij niet kan worden beschouwd als een administratieve overheid, maar dat zij in die opdracht de hoedanigheid deelt van de tuchtinstanties waarvan zij de administratiefunctie vervult. Dit houdt ook in dat de documenten die op die secretariaatsfunctie betrekking hebben afgescheiden van de andere documenten van het Instituut moeten bewaard worden en dus geen deel uitmaken van de documenten van het Instituut zelf. De verantwoordelijkheid over de documenten van de tuchtorganen ligt niet rechtstreeks bij het Instituut zelf, maar bij de tuchtorganen. Dit betekent dat het een verschil uitmaakt aan welk orgaan de toegang wordt gevraagd voor een welbepaald document. De toegang tot documenten van de tuchtorganen dient bij de betrokken tuchtorganen zelf worden gevraagd. Dit sluit niet uit dat bepaalde documenten van organisatorische aard over de tuchtorganen zich ook bij de organen van het Instituut kunnen bevinden, zodat die documenten ook bij de organen van het Instituut kunnen worden opgevraagd. Aangezien deze organen wel als administratieve overheden worden beschouwd, vallen die documenten onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994.

Aangezien de aanvraag gericht werd aan het Instituut van de bedrijfsrevisoren zelf en niet aan de Commissie van beroep, moet de Commissie niet meer nagaan in hoeverre de documenten van de Commissie van beroep vooralsnog onder de wet van 11 april 1994 vallen.

De Commissie is bijgevolg van oordeel dat het Instituut van de bedrijfsrevisoren dient na te gaan of het over documenten beschikt die volledig losstaan van de secretariaatsfunctie van de Commissie van beroep *cq.* niet-onlosmakelijk verbonden zijn met de uitoefening in een concreet

geval van de tuchtbevoegdheid door de Commissie van beroep en, per afgeleide, in die hoedanigheid van het secretariaat van die Commissie. In een tweede fase dient het Instituut van de bedrijfsrevisoren na te gaan of er eventueel uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen die de openbaarmaking van deze documenten in de weg staan. De motivering voor het invoeren van uitzonderingsgronden dient wel *in concreto* te gebeuren. In het bijzonder zal het Instituut (ook) moeten nagaan in welke mate het beroepsgeheim vermeld in artikel 80 van de wet van 7 december 2016 ‘tot organisatie van het beroep van en het publiek toezicht op de bedrijfsrevisoren’ kan worden ingeroepen om toegang aan de aanvragers te ontzeggen, rekening houdend met de doeleinden die de wetgever met het opleggen van dit beroepsgeheim op het oog had. De Commissie heeft echter vastgesteld dat die bedoeling niet eenvoudig kan worden afgeleid uit de memorie van toelichting bij die wet omdat geen nadere toelichting bij het betrokken wetsartikel wordt verstrekt (*Parl.St. Kamer*, 2016-2017, nr. 542083/001, 57). Een beroepsgeheim houdt immers niet noodzakelijk is dat deze ook geldt ten aanzien van de persoon op wie de informatie rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking heeft.

Brussel, 11 juli 2019.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster