



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

28 september 2015

ADVIES 2015-72

over de weigering om een antwoord te geven op bepaalde vragen met betrekking tot een vraag om aangepast werk voor een griffier

(CTB/2015/70)

1. Een overzicht

Bij aangetekende brief van 3 augustus 2015 vraagt de heer Thomas Eyskens namens mevrouw X aan de voorzitter en hoofdgriffier van de Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel in het licht van de openbaarheid van bestuur een antwoord op volgende vragen:

- Op welke rechtsgronden steunt het voorstel van mutatieaanvraag?
- Op welke wijze verhoudt zich het voorstel van mutatieaanvraag ten aanzien van de reglementaire regeling bepaald in het koninklijk besluit van 16 maart 2001 betreffende de verloven en de afwezigheden toegestaan aan sommige personeelsleden van de diensten die de rechterlijke macht terzijde staan?

Verder vraagt hij dat zou worden bevestigd dat de procedure bepaald in artikel 46 en 47 van het koninklijk besluit van 16 maart 2001, de procedure is die kan leiden tot de organisatie van aangepast werk. Ook wenst hij te vernemen of de procedure moet worden opgestart gezien Medex al een standpunt over aangepast werk heeft ingenomen en zo ja, wie het initiatief hiertoe moet nemen.

Omdat er geen reactie is gekomen op zijn verzoek binnen de door de wet bepaalde termijn van dertig dagen, dient de heer Thomas Eyskens een verzoek tot heroverweging in bij de Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel. Bij brief van dezelfde dag dient hij 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 adviesaanvraag

De Commissie stelt vast dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de verplichting dat het verzoek tot heroverweging aan de Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel en het verzoek om advies aan de Commissie tegelijkertijd moeten worden verstuurd zoals bepaald in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

- 3.1. De toepasselijkheid van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur ten aanzien van personen werkzaam bij een orgaan van de rechterlijke macht

De Commissie moet vooreerst nagaan of de aanvraag of de wet van 11 april 1994 van toepassing is. Deze wet is van toepassing op bestuursdocumenten, waarbij het begrip bestuursdocument wordt omschreven als “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 wordt daarbij omschreven 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 van 11 april 1994). Artikel 14, § 1 van de RvS-wet bepaalt het volgende:

“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° 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 tuchtkarakter vertonen.”

Volgens het Grondwettelijk Hof moeten instellingen die geen administratieve overheden zijn, maar die op grond van artikel 14, § 1 van de RvS-wet onder het wettigheidstoezicht van de Raad van State zijn geplaatst voor welbepaalde handelingen daarmee worden gelijkgesteld.”

Mevrouw Blommaert is griffier bij de Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel. Sinds de wijzigingen die zijn aangebracht met de wet van 25 april 2007 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek inzonderheid met betrekking tot bepalingen inzake het gerechtspersoneel van het niveau A zijn de griffiers en de secretarissen en inzake de rechterlijke organisatie

aan het statuut van de leden van de griffie en het parketsecretariaat geldt dat de griffier “een gerechtelijke functie uitoefent” met specifieke bevoegdheden die aanleunen bij de opdracht van de magistraten die hij bijstaat, wat hem onderscheidt van het “personeel verbonden aan een griffie, een parketsecretariaat of een steundienst” waarop de artikelen 177 en 178 van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing zijn. Griffier kunnen dus niet worden geacht tot het personeel van een rechtbank te behoren.

Uit de parlementaire voorbereiding van de toevoeging van artikel 14, § 1 van de wetten op de Raad van State door de wet van 25 mei 1999, waarmee de wetgever de bevoegdheid van de Raad van State heeft uitgebreid om een leemte op te vullen in de rechtsbescherming waarover de ambtenaren van de besturen tegenover hun oversten beschikten, maar waarvan leden van het administratief personeel van niet onder de uitvoerende macht ressorterende overheidslichamen verstoken waren, blijkt dat met “personeel” van organen van de rechterlijke macht niet de leden van de rechterlijke orde zelf worden bedoeld, wel het “administratief” personeel van de griffies en de parketten (*Parl. St. Kamer 1998-99*, nr. 1960/8, 4; *Parl. Senaat 1998-99*, nr. 361/3, 3 en 5).

In de arresten nr. 106.172 van 29 april 2002, De Jonghe en nr. 218.060 van 16 februari 2012, Coppens oordeelde de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat aangezien griffiers geen personeel zijn van de organen van de rechterlijke macht, werden zij ook niet door de uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad van State door de wet van 25 mei 1999 gevat.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde evenwel dat de bepaling van artikel 14, § 1 op de wetten van de Raad van State nog steeds een leemte vertoonde (GwH. Arresten nr. 36/2011 van 10 maart 2011 en 161/2011 van 20 oktober 2011 en in het arrest 79/2010 een discriminatie vastgesteld. Dit leidde ertoe dat ook de bevoegdheid van de Raad van State door de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State (*BS 3 februari 2014*, erratum *BS 13 februari 2014*) opnieuw werd uitgebreid tot handelingen van niet-administratieve overheden tot “de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.”. In de parlementaire voorbereiding van deze wet wordt het volgende gesteld:

“Deze niet-administratieve” overheden kunnen evenwel, in bepaalde omstandigheden, eenzijdige bindende beslissingen nemen jegens derden die geen leden zijn van hun personeel. Zodoende, zoals het Grondwettelijk Hof in voormelde arresten oordeelde, is een kandidaat voor een rechterlijke functie geen personeelslid van de Hoge Raad voor justitie, is een auditeur geen personeelslid van de Raad van State, en een kandidaat voor de functie van lid van de Franstalige benoemingscommissie voor het notariaat is geen personeelslid van de Senaat.

Teneinde deze leemten aan te vullen en de risico's op discriminatie te voorkomen wordt de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van bepaalde wetgevende of rechterlijke instanties, die beperkt was tot akten betreffende hun personeel en overheidsopdrachten, uitgebreid tot de akten en reglementen betreffende de aanwijzing, de benoeming in een openbare functie, hetgeen eveneens de mandaten impliceert of de aanwijzing binnen een raadgevende commissie, evenals de maatregelen met tuchtkarakter.

Het begrip “openbaar ambt” waarnaar wordt verwezen (...) moet worden begrepen in een functionele betekenis in plaats van in organieke zin. De rechtsleer verduidelijkt in dit verband, dat « *[l]es termes « fonction publique » désignent, dans un sens large, l'ensemble des tâches dont s'acquittent ceux qui participent aux activités de service public prises en charge par les pouvoirs publics. L'usage du mot « fonction » permet cette compréhension large et « fonctionnelle » (...) On en trouve une resurgence dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui qualifient les magistrats et les greffiers du Conseil de « titulaires de fonctions » (articles 111 et suivants) ou encore à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1803 (25 ventôse — 5 germinal an I) contenant organisation du notariat, qui dispose que « Les notaires sont des fonctionnaires publics » Dans cette acception, les fonctionnaires sont ceux qui exercent une fonction publique » (B. Lombaert, I. Mathy, V. Rigodanzo, *Éléments du droit de la fonction publique*, pp. 5 en 6, nrs. 5 en 6). Deze ruime interpretatie kan voldoen aan de arresten van het Grondwettelijk Hof en de kandidaten omvatten voor rechterlijke ambten, de auditeurs van de Raad van State of de*

kandidaten voor de functie van lid van de benoemingscommissie van de Franse taal voor het notariaat, zonder dat zij dienen te worden beschouwd als personeelsleden van de instellingen die zij beogen te verwoegen of waartoe zij behoren. Deze wijziging regelt ook de tegenstrijdigheid die tot nu toe heerste volgens dewelke de bevoegdheid van de Raad van State werd uitgebreid vanaf 1999, met name tot de handelingen met betrekking tot de personeelsleden van de bedoelde instellingen, terwijl in het geval van benoeming van deze personen, zij nog niet konden worden beschouwd als volwaardige personeelsleden. Het Grondwettelijk Hof gaf een verzoenende interpretatie van deze termen, maar onderhavige wijziging kan deze dubbelzinnigheid definitief verhelpen. Tot slot merken wij op dat indien het begrip « openbaar ambt » moet worden opgevat in brede zin bij de werving, aanstelling, benoeming of tuchtmaatregelen voor de betrokken personen, het wordt beperkt tot de leden van het administratief personeel van de niet-administratieve overheden, voor alle andere handelingen.

De tuchtsancties bedoeld bij onderhavige bepaling zijn overigens niet alleen de tuchtsancties stricto sensu maar tevens maatregelen die onder het mom van maatregelen van inwendige orde genomen worden en, in werkelijkheid, beogen iemand een straf op te leggen. Deze toestand wordt in de rechtspraak van de Raad van State aangeduid met de term « verdoken » tuchtsancties. Voor het overige, blijft de rechtspraak van de Raad van State ontwikkeld op basis van artikel 14, paragraaf 1, 1°, met betrekking tot de handelingen die al dan niet grievend zijn ongewijzigd, ondanks huidige wijziging.

Bijvoorbeeld is een ordemaatregel in principe geen handeling die grievend is en die het voorwerp zou kunnen zijn van de censuur van de Raad van State (zie in die zin het arrest Sels nr. 11.725 van 23 maart 1966 betreffende een mutatie in het leger, of het arrest Snykers nr. 75.570 van 10 augustus 1998 met betrekking tot een wijziging in de erkenning van een inspecteur financiën of het arrest Huygens nr. 87.854 van 6 juni 2000 betreffende de verdeling van bevoegdheden tussen schepenen).

Ondanks de ruime interpretatie die moet worden gegeven aan de hierboven vermelde begrippen « openbaar ambt » en « tuchtsancties

», is het doel van deze bepaling om zo veel mogelijk de onafhankelijkheid van de niet-administratieve overheden ter zake te eerbiedigen en, bijgevolg zich tot bovengenoemde handelingen te beperken. Veel arresten van het Grondwettelijk Hof, herinnerden trouwens aan deze vereiste (CC, nr. 31/96 van 31 mei 1996 nr. 36/2011 van 10 maart 2011, nr. 161/2011 van 20 oktober 2011), wat de afdeling wetgeving van de Raad van State niet naliet in haar advies te benadrukken. Als zodanig moet worden aangenomen dat de verwijzing naar « de aanwijzing in een openbare functie » is beperkt tot de toewijzing van nieuwe functies, zelfs op tijdelijke basis, en zijn onder meer uitgesloten, de maatregelen ter versterking van de mobiliteit van de magistraten die in enige mate mutaties toestaan binnen of zelfs buiten het ressort van hun hof van beroep. Ook om dezelfde redenen, worden tevens uitgesloten de beslissingen van toekomstige colleges van de rechtbanken of het openbaar ministerie ten aanzien van directiecomités die men dient in te stellen, in het kader van de grotere bestuurlijke autonomie verleend aan de parketten en hoven en rechtbanken. Tot slot, met verwijzing naar het arrest 79/2010 van 1 juli 2010, is het noodzakelijk om de noodzaak voor de Raad van State te benadrukken om rekening te houden met de « bijzondere vertrouwensband die blijkt uit de aanwijzing door een wetgevende vergadering » (B.7.3).”

In casu heeft de vraag betrekking op aangepast werk wat in principe het toewijzen van een nieuwe functie is ten aanzien van de betrokken griffier van de Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel. Eventuele bestuursdocumenten die hierop betrekking hebben, vallen dan ook onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994.

3.2. De beoordeling van het voorwerp van de aanvraag in het licht van de wet van 11 april 1994

Deze wet is evenwel enkel van toepassing op bestuursdocumenten voor zover die bestaan. Op grond van de wet van 11 april 1994 kan de productie van nieuwe documenten niet worden afgedwongen, ook niet via de vereiste van het recht van uitleg van een bestuursdocument waarop de aanvrager zinspeelt. Het recht op uitleg van een bestuursdocument houdt enkel in dat wordt uitgelegd welke informatie in een bestuursdocument aanwezig is. Het houdt geenszins in dat een

juridische toelichting moet worden gegeven of dat toepassing van een bepaalde juridische procedure of bepaalde reglementaire bepalingen in een concreet geval moet worden bevestigd. De Commissie stelt vast dat de vragen van de verzoeker niet als het vragen om de toegang tot een bestuursdocument kunnen worden beschouwd. Bijgevolg is de Commissie van mening dat de aanvraag niet gegrond is.

Brussel, 28 september 2015.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster