



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

11 mei 2023

ADVIES 2023-67

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen over tot documenten over een aanhouding van bestuurlijke aard

(CTB/2023/71)

1. Een overzicht

1.1. Bij aangetekende brief en e-mail van 9 maart 2023 vraagt X aan de Politiezone Brugge om alle documenten over te maken waarover ze beschikt over de aanhouding van bestuurlijke aard van zijn cliënt op 26 februari 2023.

1.2. Bij e-mail van dezelfde dag bezorgt de Politiezone Brugge een ontvangstbevestiging aan de aanvrager.

1.3. Bij e-mail van 15 maart 2023 weigert de Politiezone Brugge de toegang omdat er een proces-verbaal werd opgemaakt van smaad met dossiernummer BG.41.L1.004291/2023 en overgemaakt aan het parket van West-Vlaanderen, afdeling Brugge. Daarnaast werd proces-verbaal BG.93.L1.405485/2023 inzake een verkeersinbreuk opgesteld. Hiervan zal een afschrift aan de cliënt van de aanvrager orden gestuurd. Omdat alle vaststellingen verwerkt zijn in de vermelde processen-verbaal dient de inzage in deze dossiers via de gerechtelijke instanties te worden verkregen.

1.4. Bij aangetekende brief en e-mail van 11 april 2023 verzoekt de aanvrager dat de Politiezone haar weigeringsbeslissing zou overwegen. Hij wijst erop dat de documenten die werden aangemaakt ter uitvoering, ter naleving en ter controle van de wettelijke bepalingen m.b.t. de bestuurlijke aanhouding zoals opgenomen in de wet op het politieambt niet in functie staan van de strafvervolging en niet dienen ter vaststelling van enig strafbaar feit. Hij wijst er trouwens op dat onder de gevraagde documenten ook het register van de vrijheidsberovingen is bedoeld. Dit register moet een chronologische weergave geven van het begin tot het einde van de bestuurlijke aanhouding, of tot op het moment waarop de aangehouden persoon wordt overgedragen naar een andere overheid of dienst.

1.5. Bij aangetekende brief van dezelfde dag brengt de aanvrager de burgemeester van de stad Brugge op de hoogte van zijn verzoek tot heroverweging.

1.6. Bij aangetekende brief van dezelfde dag dient de aanvrager ook een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: Commissie). De Commissie ontving die brief op 14 april 2023.

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 9, § 1 van de wet van 12 november 1997 'betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten (hierna: wet van 12 november 1997) door zijn verzoek tot heroverweging aan de Politiezone Brugge en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Door de bijzondere wet van 13 juli 2001 'houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen' werd de organieke bevoegdheid over de gemeenten toegewezen aan de gewesten. Dit heeft tot gevolg dat de nadere regels voor de toegang tot de bestuursdocumenten in de gemeenten in principe worden bepaald door de gewestwetgever.

3.2. Op dit principe werd een uitzondering gemaakt voor de politie, de brandweer en de burgerlijke stand. De organieke bevoegdheid voor deze materies is federale materie gebleven en bijgevolg komt het ook aan de federale wetgever toe om de toegang tot bestuursdocumenten op lokaal niveau te organiseren.

3.3. In eengemeentepolitiezones zijn de gemeentelijke organen bevoegd voor de aansturing van de lokale politie. De federale wetgever heeft met de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten de toegang tot deze documenten georganiseerd.

3.4. De politiezone Brugge is een eengemeentepolitiezone, zodat de documenten waarover de zone beschikt onder de toepassing van de wet van 12 november 1997 vallen.

3.5. De wet van 12 november 1997 is net als wat geldt voor de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994) slechts van toepassing op bestuursdocumenten.

3.6. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 12 november 1997 slaat slechts op bestaande

bestuursdocumenten. Hierbij wordt het begrip “bestuursdocument” omschreven als “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt” (art. 2, 2° van de wet). Een administratieve overheid wordt door de wet van 12 november 1997 gedefinieerd als “een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” ‘zie artikel 2, 1° van de wet).

3.7. In de memorie van toelichting bij het wetsonderwerp 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. [...] 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.”

3.8. Wanneer ambtenaren optreden als officier van gerechtelijke politie of als plaatsvervangend officier van gerechtelijke politie, kunnen de documenten die zij in die hoedanigheid opstellen niet worden beschouwd als administratieve documenten en is de wet van 12 november 1997 dus niet van toepassing.

3.9. Wanneer processen-verbaal en hun bijlagen worden overgemaakt aan het Parket worden ze beschouwd als gerechtelijke documenten. Gerechtelijke documenten kunnen niet worden beschouwd en hun toegang wordt geregeld door het Wetboek van Strafvordering.

3.10. Het is bijgevolg enkel voor zover de gevraagde documenten geen betrekking hebben op de opgestelde processen-verbaal dat de documenten als bestuursdocumenten kunnen worden gekwalificeerd. De Politiezone toont niet overtuigend aan dat de gevraagde documenten niet de hoedanigheid van bestuursdocumenten hebben.

3.11. Artikel 32 van de Grondwet, de wet van 11 april 1994 en de wet van 12 november 1997 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, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 of in artikel 7 van de wet van 12 november 1997 of een andere beperking moet worden ingeroepen 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).

3.12. Gezien de aard van de gevraagde documenten gaat de Commissie ervan uit dat bepaalde informatie moet worden gekwalificeerd als een document van persoonlijke aard. Een document van persoonlijke aard is een “bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen.” (art. 2, tweede lid, 3° van de wet van 12 november 1997). Om toegang tot deze informatie te verkrijgen dient de aanvrager van een belang te doen blijken. Iemand die toegang vraagt tot documenten van persoonlijke aard die op hemzelf betrekking hebben, zoals de aanvrager, wordt geacht het vereiste belang te hebben.

3.13. In tegenstelling tot wat de aanvrager beweert, beroept de Politiezone Brugge zich niet op een uitzonderingsgrond om de openbaarmaking te weigeren, maar stelt ze louter dat het niet om bestuursdocumenten gaat. Voor zover het gaat om bestuursdocumenten kan de Politiezone de toegang tot de gevraagde documenten slechts weigeren wanneer zij één of meer uitzonderingsgronden inroept en dit inroepen behoorlijk *in concreto* kan motiveren.

3.14. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit principe 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.

3.15. Als besluit meent de Commissie te kunnen stellen dat het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet van de wet van 12 november 1997 slechts bestaat ten aanzien van bestuursdocumenten en niet op gerechtelijke documenten. Bepaalde van de gevraagde documenten dienen volgens de Commissie worden gekwalificeerd als bestuursdocumenten zodat de toegang enkel kan worden geweigerd als een of meer uitzonderingsgronden moet of kan worden ingeroepen. Voor zover bepaalde informatie als een document van persoonlijke aard moet worden beschouwd, heeft de aanvrager het vereiste belang.

Brussel, 11 mei 2023

I. DELHEZ
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter