



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

30 juli 2024

ADVIES 2024-86

Met betrekking tot een verzoek om advies van de Algemene Directie Civiele Veiligheid betreffende de toepasbaarheid van de wet van 11 april 1994

(CTB/2024/88)

Sleutelwoorden : Civiele Veiligheid (Hulpverleningszones) – Artikel 8, § 3, Wet 11 april 1994 – artikel 1, 2^e alinea, 1^o, e, Wet van 11 april 1994

1. Overzicht van de feiten

1.1. Adviesaanvraag

Per e-mail van 24 juni 2024 richt de Algemene Directie Civiele Veiligheid (IBZ) een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: “de Commissie”) met betrekking tot de toepassing van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”).

Het verzoek om advies slaat op het volgende:

“De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur werd aangepast via de wet van 12 mei 2024 tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 6 juni 2024). De wijzigingen treden in werking op 15 juli 2024.

Deze wet is van belang voor de hulpverleningszones, aangezien de hulpverleningszones nu uitdrukkelijk opgenomen worden in het toepassingsgebied van de wet, wat voorheen niet het geval was.

Artikel 1, tweede lid, 1°, e) van deze wet voorziet dat de hulpverleningszones onder toepassing van de wet vallen wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen. De memorie van toelichting vermeldt de volgende voorbeelden: opdrachten van civiele veiligheid of dringende geneeskundige hulpverlening.

We willen de hulpverleningszones informeren over deze nieuwe wetgeving en de impact ervan op hun werking en verplichtingen. Evenwel is het niet zo duidelijk welke bestuursdocumenten onder het toepassingsgebied van de wet vallen. We zijn op zoek naar juridisch advies over het toepassingsgebied van de nieuwe wet. In de parlementaire documenten hebben we geen sluitende uitleg gevonden.

Moeten deze federale bevoegdheden ruim bekeken worden of eerder eng?

De hulpverleningszones hebben (operationele) taken van civiele veiligheid en dringende geneeskundige hulpverlening. Naast de interventies zijn er ook allerlei taken van preventie, proactie en nazorg voor de opdrachten van civiele veiligheid. Daarnaast voeren zij ook administratieve taken uit, zoals overheidsopdrachten voor interventievoertuigen, maar ook voor laptops/bureaumateriaal voor het administratief en operationeel personeel, aankopen voor energie/werken aan de kazerne,...

Zij voeren ook allerlei taken van HR uit voor hun operationeel en administratief personeel (aanwervingen, bevorderingen, evaluatie, tucht, ontslag, ...).

Het is niet zo duidelijk of al deze taken vallen onder federale bevoegdheden of waar de lijn moet getrokken worden?

Daarnaast is het mogelijk dat sommige zones ook taken uitvoeren die louter van gemeentelijke bevoegdheid zijn (vb. onderhoud hydranten of andere taken die de brandweer opneemt zonder dat dit wettelijke opdrachten zijn) omdat de raad dit zo beslist heeft. Zo voert de hulpverleningszone ook controles uit op gewestelijke brandpreventienormen.

Ik ga ervan uit dat de hulpverleningszones voor de taken die niet vallen onder hun federale bevoegdheden, niet onderworpen zijn aan een andere wet, noch aan de gewestelijke decreten, maar wel aan art 32 van de Grondwet.”

2. De ontvankelijkheid

Op grond van artikel 8, § 3, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) kan de Commissie worden geraadpleegd door een administratieve instantie. De Commissie heeft dit in zijn adviespraktijk zo geïnterpreteerd dat die vragen enkel betrekking kunnen hebben op algemene aspecten en de

toepassingspraktijk van de wet van 11 april 1994 en niet op concrete aanvragen die bij een federale administratieve instantie zijn ingediend. Aangezien de door de Dienst Civiele Veiligheid (IBZ) voorgelegde vraag slaat op de interpretatie van artikel 1, tweede alinea, 1°, e, van de wet van 11 april 1994, is de Commissie bevoegd om advies uit te brengen.

3. Advies

- *Principe*

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve instantie beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd kunnen worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

- *Hoedanigheid van Hulpverleningszones als “administratieve instanties” in de mate zij federale bevoegdheden uitoefenen*

3.2.1. Context: de toepassing van de wet van 11 april 1994 en de hulpverleningszones tot nog toe

De Commissie onderzocht in een advies uit eigen beweging de toepasbaarheid van de wet van 11 april 1994 op de hulpverleningszones (Advies van 18 april 2016, nr. 2016-41). De Commissie wees daarbij op de lacunes in de wet van 11 april 1994 voor wat betreft de hulpverleningszones:

“Op grond van artikel 14 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid wordt het grondgebied van België verdeeld in hulpverleningszones die bij koninklijk besluit territoriaal zijn afgebakend. Hulpverleningszones beschikken over rechtspersoonlijkheid (artikel 18 van de wet van 15 mei 2007). Een hulpverleningszone wordt bestuurd door een “raad van de

hulpverleningszone” die is samengesteld uit de burgemeesters van alle gemeenten die de hulpverleningszone vormen (artikel 24 e.v. van de wet van 15 mei 2007) en door een uitvoerend orgaan, het “college van de hulpverleningszone”, samengesteld uit leden die door de raad van de zone onder zijn leden worden gekozen (artikel 55 e.v. van de wet van 15 mei 2007).

Een hulpverleningszone kan worden georganiseerd onder de vorm van een intercommunale als een van de op het grondgebied ervan aanwezige brandweerdiensten op 10 augustus 2007 georganiseerd was onder de vorm van een intercommunale.

Zowel aan de operationele diensten van de civiele veiligheid als aan de bestuursorganen van de hulpverleningszones zijn door de wet opdrachten toegekend.

Op basis hiervan moeten hulpverleningszones worden beschouwd als administratieve overheden in de zin van artikel 14, § 1 van de RvS-wet. Het gaat om administratieve overheden die soms binnen de federaal sfeer, soms in de gemeentelijke sfeer te situeren zijn. Dit hybride karakter van de taken die de hulpverleningszones uitoefenen laten niet toe om hen onder de categorie van administratieve overheden te plaatsen die zuiver federaal van aard zijn, zodat zij ontsnappen aan het toepassingsgebied van artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994. Noch zijn ze te plaatsen onder de categorie van administratieve overheden die zuiver gemeentelijk van aard zijn, zodat ze ook niet terug te brengen zijn onder artikel 9, § 2 van de wet van 12 november 1997. Het feit dat het gaat om een vorm van functionele decentralisatie, verhindert niet dat de hulpverleningszones moeten worden beschouwd als organieke administratieve overheden in de zin van artikel 14, § 1 van de RvS-wet.

Hieruit blijkt dat de hulpverleningszones niet onder alle bepalingen van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur vallen.

Hulpverleningszones vallen – aangezien zij moeten worden beschouwd als “administratieve overheden” in de zin van artikel 14, § 1, van de RvSwet – slechts onder de wet van 11 april 1994

“voor zover deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt” (artikel 1, eerste lid, b), van de wet van 11 april 1994). In concreto betekent dit dat op de hulpverleningszones de uitzonderingen vermeld in artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 11 april 1994 van toepassing zijn, maar niet de vereiste van een belang voor documenten van persoonlijke aard en de uitzonderingsgronden van artikel 6, § 3, van de wet van 11 april 1994, omdat deze bepalingen slechts van toepassing zijn op federale administratieve overheden. Dit is evenmin het geval voor de uitzonderingsgrond in artikel 7 van de wet van 12 november 1997 aangezien deze bepaling slechts van toepassing is op provinciale en gemeentelijke administratieve overheden.

[...]

Hulpverleningszones zijn administratieve overheden waarop artikel 32 van de Grondwet van toepassing is. Dit betekent dat in principe al hun documenten openbaar zijn. Het feit dat de wetgever nagelaten heeft een openbaarheidswetgeving op hen van toepassing te verklaren doet daaraan geen afbreuk, omdat artikel 32 van de Grondwet directe werking heeft.”

Er bestond jarenlang twijfel over of de hulpverleningszones als bedoeld in de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid al dan niet als “federale administratieve overheden” dienden te worden beschouwd. In zijn arrest nr. 255.974 van 7 maart 2023 heeft de Raad van State geoordeeld dat dit wel het geval is.

Om voortaan elke twijfel weg te nemen, heeft de wetgever besloten om de wet van 11 april 1994 in die zin aan te passen, en dit bij wet van 12 mei 2024.

3.2.2. Artikel 1 van de wet van 11 april 1994, zoals aangepast door de wet van 12 mei 2024, bepaalt voortaan het volgende:

“Deze wet is van toepassing :

a) op de federale administratieve instanties;

b) op de administratieve instanties andere dan de federale administratieve instanties doch slechts in de mate dat zij federale bevoegdheden uitoefenen.

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1° administratieve instantie:

a) een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

b) de provincies en de gemeenten, wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen;

[...]

e) de hulpverleningszones bedoeld in de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en hun organen, wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen;

[...]”

De wetgever licht toe dat “wat de hulpverleningszones betreft, [...] bij wijze van voorbeeld van een federale bevoegdheid [kan] worden verwezen naar opdrachten van de civiele veiligheid en de dringende geneeskundige hulpverlening.” (*Parl. St. Kamer, 2023-2024, 3217/001, 7*).

3.2.3. Voor wat betreft de verduidelijking dat de hulpverleningszones voor wat de toepassing van de wet van 11 april 1994 slechts als “administratieve instanties” te beschouwen zijn “wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen”, merkt de wetgever bovendien het volgende op:

“Wat de uitoefening van hun niet-federale bevoegdheden betreft, blijft artikel 1, eerste lid, b, van toepassing en zal de wet dus niet van toepassing zijn: deze wet is immers van toepassing op de administratieve instanties andere dan de federale administratieve instanties doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot federale bevoegdheden behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt. Dit wetsontwerp doet dus geen afbreuk aan de bevoegdheidsverdeling tussen de federale

overheid en de deelstaten.” (*Parl. St. Kamer, 2023-2024, 3217/001, 7*)

De wetgever houdt hierdoor rekening met het feit dat artikel 32 van de Grondwet ook een bevoegdheidsverdelende regel is, in de mate dat het aan elke federale of deelstatelijke overheid toekomt (zie o.a. RvS, Afdeling Wetgeving, Advies nr. L. 39.823/3, 28 februari 2006, *Parl. St. Kamer, 2005-2006, nr. 51 2511/001, 64-65*) :

- om op algemene wijze de openbaarheid van bestuur te regelen wat haar eigen diensten en instellingen betreft, alsmede voor de rechtspersonen waarvan zij de organisatie kan regelen (het organiek criterium),
- alsook om uitzonderingsgronden te bepalen binnen haar materiële bevoegdheid (het materieel criterium).

De hulpverleningszones vallen enkel onder de toepassing van de wet wanneer ze hun federale bevoegdheden uitoefenen. Enkel daarvoor is het federale niveau immers bevoegd. Het is evenwel niet uitgesloten dat voor wat betreft andere opdrachten van de hulpverleningszones de deelstaten bevoegd zijn.

De Commissie gaat er echter van uit dat het merendeel van de activiteiten van de hulpverleningszones kaderen binnen de federale bevoegdheid aangaande de civiele veiligheid.

Vóór de goedkeuring van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen. (tot wijziging van artikel 6 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980) had het toenmalige Arbitragehof vastgesteld dat de civiele bescherming (in ruime zin) een residuaire bevoegdheid van de federale Staat was gebleven (Arbitragehof, 8 december 2004, nr. 197/2004, overweging nr. B.4). 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, met uitzondering evenwel van de organieke bevoegdheid voor de politie, de brandweer en de burgerlijke stand (artikel 6, § 1, VIII, 1°, eerste lid, 4^e streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals het gewijzigd is bij de voornoemde bijzondere wet van 13 juli 2001). De Raad van State, Afdeling

Wetgeving, stelt dat uit dit bevoegdheidsvoorbehoud “niet kan worden geconcludeerd dat *“de civiele veiligheid”, dit wil zeggen de civiele bescherming (in ruime zin), een gewestbevoegdheid zou zijn geworden; deze aangelegenheid is als een residuaire bevoegdheid tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren*” (RvS, Afdeling Wetgeving, Advies nr. 41.963/2, Parl. St., Kamer, 2006-2007, 2928/001, p. 110-111). De organieke bevoegdheid voor die laatste materie (in ruime zin) is federale materie gebleven zodat de federale wetgever bevoegd blijft om de toegang tot de bestuursdocumenten dienaangaande te organiseren.

3.2.4. De Dienst Civiele Veiligheid verwijst in haar adviesaanvraag echter ook naar opdrachten die aan de Hulpverleningszones door de gemeenten werden toegewezen, of die kaderen in de controle van gewestelijke normen. Voor wat de overige dimensies van de organieke bevoegdheid over de gemeenten (d.i. andere dan de bevoegdheid voor de politie, de brandweer en de burgerlijke stand), en zeker voor wat betreft eventuele gewestelijke opdrachten, is in principe de gewestwetgever bevoegd voor het regelen van de toegang tot de bestuursdocumenten.

De Commissie herinnert er vooreerst aan dat wat onder de civiele bescherming, als federale bevoegdheid, valt, ruim te omschrijven is cf. het hierboven geciteerde advies van de Raad van State, Afdeling Wetgeving.

Voor wat betreft de eventuele opdrachten van de hulpverleningszones die specifiek kaderen in dergelijke, niet-federale bevoegdheden, is echter niet uitgesloten dat rekening gehouden moet worden met de gewestelijke regelgeving. Het is immers niet de doelstelling van artikel 1, tweede alinea, 1°, e, van de wet van 11 april 1994, zoals gewijzigd door de wet van 12 mei 2024 om bepaalde activiteiten van de hulpverleningszones uit te sluiten, maar louter om de inzage te regelen in de mate dat de federale wetgever bevoegd is. Deze bepaling laat andere regelingen (zoals eventuele deelstatelijke regelingen) onverlet.

De Commissie is evenwel enkel bevoegd een advies te geven op grond van de wet van 11 april 1994, en aangaande de toepassing ervan. Het komt de verschillende relevante gewestelijke instanties (zoals de Vlaamse Beroepsinstantie) toe om advies te geven voor wat betreft de toepassing van hun eigen regelgeving.

3.2.5. In de gevallen waarin noch de federale wetgever, noch de decreetgever de toegang tot bestuursdocumenten zou geregeld hebben, moet echter nog steeds rekening gehouden worden met artikel 32 van de Grondwet, dat immers rechtstreekse werking heeft (*Parl. St. Kamer*, 1992-1993, nr. 839/4, p.9; *Parl. St. Senaat*, B.Z. 1991-1992, nr. 100-49/2, p. 3, 8 en *Parl. St. Senaat* B.Z. 1991-1993, nr. 1112/13, p. 33).

- *Draagwijdte van het begrip “bestuursdocument”*

3.3. Aangezien het recht op inzage als grondrecht in artikel 32 van de Grondwet ingeschreven is, moet er de ruimst mogelijke invulling aan gegeven worden, en moeten uitzonderingen erop zo restrictief mogelijk geïnterpreteerd of toegepast worden. Zo moet het begrip “bestuursdocument” zelf ruim omschreven worden als “*alle informatie, in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken*” en volgt ook uit andere passages in de parlementaire voorbereiding naar aanleiding van de invoering van artikel 32 van de Grondwet dat aan dit begrip een heel ruime invulling gegeven moet worden (*Parl. St. Kamer* 1992-1993, nr. 839/1, 5).

Bijgevolg moet alle informatie die op een drager berust en in het bezit is van (de organen van) de hulpverleningszones, en die op een of andere wijze in verband staat met de activiteiten die de hulpverleningszones in het kader van hun federale bevoegdheden ontwikkelen worden, als “bestuursdocument” beschouwd worden en onderworpen worden aan de bepalingen van de wet van 11 april 1994.

Deze ruime interpretatie houdt in dat alle informatie die noodzakelijk is voor, of accessoir aan, de uitoefening van de federale bevoegdheid (m.i.v. informatie aangaande eventuele overheidsopdrachten ter ondersteuning van de federale bevoegdheden, documenten opgesteld naar aanleiding van het beheer van personeel dat voor die taken in de context van de federale bevoegdheden ingezet wordt, of informatie met betrekking tot de administratieve omkadering van die federale bevoegdheden), beschouwd kan worden als bestuursdocumenten waarop de wet van 11 april 1994 van toepassing is.

Als bepaalde documenten zowel betrekking hebben op de taken van de hulpverleningszones in het kader van hun federale bevoegdheden, als op

andere taken, dan dienen deze documenten volledig als bestuursdocumenten te worden gekwalificeerd

Het is ook niet uitgesloten dat sommige informatie zowel relevant is in het kader van de uitoefening van de federale bevoegdheden, als in het kader van de uitoefening van andere opdrachten. In zoverre er sprake zou zijn van een onverenigbare toepassing (bijvoorbeeld ten gevolge van conflicterende uitzonderingsgronden), zal de bepaling die de ruimst mogelijke transparantie voorziet, voorrang krijgen.

Brussel, 30 juli 2024

B. DE MAGNÉE
Vervangend Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter