



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

10 december 2024

ADVIES 2024-132

met betrekking tot de weigering om inzage in een hypothecair
getuigschrift

(CTB/2024/138)

Sleutelwoorden : FOD Financiën (Administratie van de
Patrimoniumdocumentatie) – hypothecair getuigschrift – *lex specialis*

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Via het digitale Self-Service Hypothekensysteem, verzoekt notaris X op 29 oktober 2024 om het bekomen van de overschrijvingen, inschrijvingen en de exploiten van bevel en beslag m.b.t. het onroerend goed dat het voorwerp van een verkoop vormt, bij het Kantoor Rechtszekerheid van Hasselt dat deel uitmaakt van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (FOD Financiën).

1.2. Per e-mail van 30 oktober antwoordt het Kantoor Rechtszekerheid Hasselt het volgende:

“[Hypothecaire] getuigschriften buiten de 30 jaar moeten uitdrukkelijk en gemotiveerd gevraagd worden en ten allen tijden worden beperkt tot de gevallen waar de aanvrager niet meer beschikt over een eigendomstitel die hem toelaat oude erfdiensbaarheden, erfpachtovereenkomsten, opstalrechten en/of vroegere overdrachten terug te vinden. Dit is noodzakelijk om mogelijke misbruiken te voorkomen.

Indien het enkel gaat om de verkrijging van het goed te ontvangen, dient u een aanvraag oorsprong eigendom te doen bij de vroegere collega's van de registratie.”

1.3. Per e-mail van 30 oktober 2024 maakt de aanvrager een motivatie voor zijn verzoek aan het Kantoor Rechtszekerheid Hasselt over.

1.4. Per e-mail van 4 november 2024 antwoordt de Centrale Diensten van de Algemene Administratie Patrimoniumdocumentatie (hierna: “de FOD Financiën”) als volgt:

“Ik wil u graag informeren over onze richtlijnen.

Zoals reeds gemeld door het kantoor RZ Hasselt 2, moeten verzoeken van notarissen voor getuigschriften die meer dan 30 jaar teruggaan, steeds de uitzondering blijven. Deze opzoekingen moeten uitdrukkelijk en gemotiveerd gevraagd worden en altijd beperkt worden tot de gevallen waarbij de notaris niet meer beschikt over een eigendomstitel die hem toelaat oude

erfdienstbaarheden, erfpachtovereenkomsten, opstalrechten en/of vroegere overdrachten terug te vinden. Het is dus niet de bedoeling dat u een algemene motivatie geeft voor een opzoeking buiten de 30 jaar. Er kan bijgevolg niet ingegaan worden op uw onderstaande verzoek om het getuigschrift buiten de 30 jaar af te leveren.”

1.5. Per e-mail van 12 november 2024 richt de aanvraag een verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën.

1.6. Per e-mail van dezelfde dag verstuurt de aanvrager ook aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: “de Commissie”) een verzoek om advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) door zijn verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

3. De gegrondheid van de aanvraag

- 3.1. Toepasselijke wetgeving

3.1.1. Noch in zijn oorspronkelijk verzoek noch in zijn verzoek tot heroverweging verwijst de aanvrager uitdrukkelijk naar de wet van 11 april 1994. Louter in het verzoek om advies wordt de vraag om inzage gekaderd in de wet van 11 april 1994.

De wet van 11 april 1994 organiseert een laagdrempelige inzageprocedure. Overeenkomstig artikel 5 van de wet van 11 april 1994 volstaat het dat de schriftelijke vraag “de betrokken aangelegenheid en, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten” vermeldt.

Bijgevolg houdt de afwezigheid van een verwijzing naar de wet van 11

april 1994 op zich niet in dat de administratieve instantie desgevallend toch de relevante bepalingen van de wet van 11 april 1994 moet toepassen.

3.1.2. De Commissie dient bijkomend ook na te gaan of een vraag tot inzage in hypothecaire getuigschriften aan een bijzondere regeling is onderworpen, die als *lex specialis* of *lex posterior* voorrang zou kunnen hebben op de wet van 11 april 1994.

3.1.2.1. De wet van 16 december 1851 tot herziening van het hypothecair stelsel (hierna: “de Hypotheekwet”) bevat een aantal bepalingen die betrekking hebben op de openbaarheid van de registers van de Algemene Administratie Patrimoniumdocumentatie.

Zo stelt met name artikel 127 van de Hypotheekwet:

“De Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie is gehouden getuigschriften af te geven, waarbij worden vastgesteld de overgangen en de toekenningen van zakelijke rechten, alsook de huurcontracten, toegestaan door alle personen, aangewezen in de schriftelijke vorderingen welke hun te dien einde worden gedaan.

Zij is eveneens gehouden aan ieder die erom verzoekt, afschrift te geven van de bestaande inschrijvingen of overschrijvingen, ofwel getuigschriften waarbij wordt vastgesteld dat er geen bestaan.

Ongeacht de dagtekening van de akte en van de overschrijving ervan, is zij gehouden de akte bedoeld in artikel 3.85, § 1, van het Burgerlijk Wetboek, en de wijzigingen ervan, in het getuigschrift te vermelden.”

De bepalingen van de Hypotheekwet worden verder uitgewerkt door een aantal Koninklijke Besluiten, waaronder het Koninklijke Besluit van 11 november 2019 betreffende het aanvragen door notarissen en geregistreerde gebruikers van hypothecaire inlichtingen en het afleveren ervan door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie.

3.1.2.2. De wet van 11 april 1994 is de algemene basiswet inzake de toegang tot bestuursdocumenten op federaal niveau (“*lex generalis*”). Zij is echter niet de enige wet die de toegang tot bestuursdocumenten regelt op federaal niveau. Artikel 32 van de Grondwet vereist immers niet dat de

voorwaarden voor en afwijkingen van het grondrecht op inzage in bestuursdocumenten slechts in één wettekst geregeld moeten worden. De wetgever heeft deze materie dan ook in andere, meer specifieke wetten (“*lex specialis*”) geregeld.

Met toepassing van het principe “*lex specialis derogat lex generalis*”, heeft een specifieke wettelijke bepaling in principe voorrang op de algemene bepalingen in de wet van 11 april 1994. Deze afwijking geldt ook indien latere wetgeving (“*lex posterior*”) afwijkt van de wet van 11 april 1994: “*lex posterior derogat lex priori*”.

Niet elke specifieke of latere wettelijke bepaling is evenwel als een afwijkend, afzonderlijk toegangsrecht ten opzichte van de wet van 11 april 1994 te beschouwen. Opdat er sprake is van een *lex specialis* die afbreuk doet aan de *lex generalis* moeten die bijzondere openbaarheidsbepalingen een volledige openbaarheidsregeling uitwerken die als een gesloten en coherent systeem functioneren kan. Is dat niet het geval dan kunnen voormelde specifieke of latere wettelijke bepalingen louter toepassing vinden indien zij ook kaderen in de toegelaten uitzonderingen in artikel 6 van de wet van 11 april 1994. Is dat echter wel het geval dan blijft de bevoegdheid van de Commissie beperkt tot de wet van 11 april 1994 en strekt die zich niet uit tot de toepassing van de *lex specialis* (Advies nr. 2020-107, van 11 oktober 2024; Advies nr. 99/202 van 20 december 1999; Advies nr. 98/73 van 4 juni 1998). De Commissie wijst er wel op dat de bijzondere openbaarheidsregelingen steeds ook rekening moeten houden met artikel 32 van de Grondwet: de openbaarheid van bestuur is de regel en de uitzonderingen op dit fundamenteel recht moeten beperkend geïnterpreteerd worden.

3.1.2.3. De bepalingen inzake de toegang tot de registers in de Hypotheekwet komen niet tegemoet aan voormelde criteria en kunnen niet als een dergelijke *lex specialis* beschouwd worden.

Het gaat om een aantal bepalingen die louter het principe van de openbaarheid bevestigen en een aantal formele voorwaarden toevoegen die nodig zijn om de aanvragers en het voorwerp van hun vraag te identificeren. Het lijkt hier niet te gaan om een afzonderlijke, integrale regeling die tegemoet komt aan het in artikel 32 van de Grondwet gestelde principes. Er wordt met name in de Hypotheekwet geen wettelijke regeling uitgewerkt waarin de procedure, uitzonderingen en

beroepsmogelijkheden op duidelijke, coherente en volledige wijze worden uitgewerkt, met voldoende garanties ter bescherming van het grondrecht.

3.1.2.4. De wet van 11 april 1994 blijft aldus van kracht.

De Commissie sluit niet uit dat er kan geargumenteed worden om rekening te blijven houden met de bijkomende formele voorwaarden waaraan verzoeken om het bekomen van hypothecaire getuigschriften moeten voldoen. Deze formele voorwaarden lijken er immers voornamelijk op gericht om het voorwerp van de vraag beter te identificeren en zouden aldus verenigbaar zijn met artikel 5 van de wet van 11 april 1994.

- 3.2. Toepassing van de wet van 11 april 1994

3.2.1. 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 worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2.2. Indien de gevraagde informatie vervat is in bestaande bestuursdocumenten, indien de FOD Financiën daadwerkelijk over de gevraagde bestuursdocumenten beschikt en voor zover zij geen uitzonderingsgronden kan inroepen, zal zij deze informatie moeten overmaken. De FOD Financiën dient bijgevolg nog te onderzoeken of de inzage van de gevraagde documenten geweigerd moet worden op grond van artikel 6 van de wet van 11 april 1994.

3.2.3. De Commissie stelt voorts vast dat het gaat om informatie die ouder is dan 30 jaar. Ook indien de administratieve instantie de gevraagde documenten in een archief neergelegd zou hebben, blijven, overeenkomstig artikel 11 van de wet van 11 april 1994, de bepalingen van de wet van toepassing.

3.2.4. In tegenstelling tot wat de FOD Financiën voorhoudt, kan bovendien een interne richtlijn niet volstaan om de inzage te weigeren. Een dergelijke richtlijn is immers niet te beschouwen als een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting overeenkomstig artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994. Zelfs indien de Hypotheekwet als een afwijkende *lex specialis* te beschouwen zou zijn, kan een dergelijke richtlijn niet volstaan om de inzage in een bestuursdocument te weigeren. Gelet op artikel 32 van de Grondwet moeten afwijkingen op het inzagerecht immers door de wet voorzien worden.

3.2.5. De Commissie merkt tot slot nog op dat, in toepassing van de wet van 11 april 1994, een aanvrager zijn verzoek om inzage niet dient te motiveren, tenzij het gaat om documenten van persoonlijke aard in de zin van artikel 1, 3°, van voormelde wet.

Brussel, 10 december 2024,

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter