



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

6 juni 2025

ADVIES 2025-72

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

(CTB/75/2025)

Sleutelwoorden : Civiele Veiligheid (Hulpverleningszones) – Artikel 8, § 3, Wet 11 april 1994 – Hoofdstuk II Toepassingsgebied

1. Overzicht van de feiten

1.1. Adviesaanvraag

Per e-mail van 5 mei 2025 richt de Algemene Directie Civiele Veiligheid 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:

“We stellen ons vragen over het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur op de hulpverleningszones, sedert de wijziging door de wet van 12 mei 2024, meer bepaald wat betreft de actieve openbaarheid.

Gelet op de parlementaire besprekingen, de terminologie van de artikelen 2 t/m 3/5 die enkel de ‘federale administratieve instanties’ vermelden, en de opdeling van het toepassingsgebied in artikel 1, eerste lid in, enerzijds de federale administratieve instanties (a) en anderzijds de administratieve instanties andere dan de federale instanties, voor zover zij federale bevoegdheden uitoefenen (b) en de duidelijke verwijzing naar de hulpverleningszones “wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen”, gaan wij ervan uit dat de artikelen over de actieve openbaarheid niet van toepassing zijn op de hulpverleningszones.

Het arrest 255.974 van de Raad van State van 7 maart 2023 doet uitspraak over de wet vóórdát hij werd gewijzigd door de wet van 12 mei 2024 en uit punt V.1.3 van het arrest lijkt te kunnen worden afgeleid dat de Auditeur een andere visie had¹.

¹ « V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse Elle ajoute qu'elle rejoint l'auditeur rapporteur « quant au champ d'application des différentes dispositions légales mentionnées dans la première branche du premier moyen, confirmant [qu'elle] n'avait pas l'obligation de renseigner dans sa décision la possibilité d'introduire un recours devant la chambre de recours à peine de voir le délai de ce recours ne pas débiter »,

De Raad van State verwijst in zijn arrest naar het advies 41.963/2 van 17 januari 2007 van de Raad van State, afdeling wetgeving, over het voorontwerp van wet dat de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid is geworden, om te concluderen dat de zones gedecentraliseerde overheden zijn, opgericht door de federale overheid in het kader van haar bevoegdheden inzake civiele veiligheid, en dus federale administratieve instanties zoals bedoeld in artikel 1 van de wet van 11 april 1994. Terwijl de Raad van State in hetzelfde advies 41.963/2 in het kader van het administratief toezicht stelt dat:

(eigen onderlijning)

(punt 4.1) Bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid kan de federale wetgever opdrachten toevertrouwen aan de gedecentraliseerde overheden, meer bepaald de gemeenten, en kan hij de wijze regelen waarop die opdrachten moeten worden vervuld. Hij maakt op die manier geen inbreuk op de gewestelijke bevoegdheid inzake het zich met elkaar verstaan en zich verenigen van gemeenten".

Artikel 145 van het voorontwerp

In verband met de meergemeentepolitiezones (eveneens met rechtspersoonlijkheid) heeft de afdeling wetgeving in een advies (34) gewezen op het volgende :

"In vroegere adviezen (35) heeft de afdeling wetgeving geoordeeld dat de bevoegdheid voor het toezicht op de gemeenten, geregeld in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ook geldt voor alle gedecentraliseerde overheidsdiensten die georganiseerd worden op het grondgebied van de gemeente, met uitzondering van de overheidsdiensten waarvoor op het gebied van toezicht andere bepalingen van dezelfde bijzondere wet gelden dan artikel 7, namelijk de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (artikel 5, § 1, II, 2/) en de verenigingen van gemeenten (artikel 6, § 1, VIII, 1/).

Zoals het Arbitragehof in zijn arrest nr. 58/95 van 12 juli 1995 (36) heeft gesteld, staat de omstandigheid dat een gemeente één van haar taken uitvoert via een orgaan waaraan een onderscheiden rechtspersoonlijkheid is toegekend (37), er niet aan in de weg dat de gewestelijke regelgeving inzake het gewone toezicht toegepast wordt; de gewestelijke bevoegdheid terzake, aldus het Arbitragehof, blijft onverminderd bestaan. Het Arbitragehof is tot die conclusie gekomen nadat het vastgesteld had dat de betwiste maatregelen niet in een specifiek toezicht voorzagen.

Het Hof erkent aldus, zoals ook in de bovengenoemde adviezen van de afdeling wetgeving is geschied, dat wanneer de bevoegde regelgever niet in een specifiek toezicht heeft voorzien, de gewesten bevoegd zijn voor het gewone toezicht op alle handelingen die tot de gemeentelijke bevoegdheden behoren, ook al worden deze in praktijk gebracht door autonome organen. Die organen kunnen dan worden beschouwd als gemeentelijke instellingen in de zin van artikel 162 van de Grondwet, waarop luidens het tweede lid, 6/, van dat grondwetsartikel, verplicht wettigheidstoezicht en toezicht inzake de overeenstemming met het algemeen belang wordt uitgeoefend.

Gelet op de impact die de verplichtingen inzake actieve openbaarheid kunnen hebben voor de hulpverleningszones, en zeker ook artikel 3/3 dat nog in werking moet treden, is het van belang om duidelijkheid te hebben in deze kwestie.

Wat is het advies van de Commissie inzake het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 op de hulpverleningszones, wat betreft de actieve openbaarheid?"

2. De ontvankelijkheid

Op grond van artikel 8, § 3, van 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 en titel II van de wet van 11 april 1994, is de Commissie bevoegd om advies uit te brengen.

3. Advies

- 3.1. Probleemstelling

3.1.1. Artikel 1 van de wet van 11 april 1994 bepaalt het toepassingsgebied van de wet als volgt:

“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.”*

In artikel 1, tweede lid, 1°, e), wordt het volgende verduidelijkt:

“Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1° administratieve instantie: [...]

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

3.1.2. Gelet op de gelijkkluidende formulering (*“doch slechts in de mate dat zij federale bevoegdheden”* en *“wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen”*), verzoekt de Algemene Directie Civiele Veiligheid dat onderzocht wordt of, voor de toepassing van de wet van 11 april 1994, de hulpverleningszones beschouwd moeten worden als *“administratieve instanties andere dan de federale administratieve instanties”* en niet als *“federale administratieve instanties”*.

De exacte kwalificatie is belangrijk, aangezien dit een impact heeft op de toepassing van hoofdstuk II (*“Actieve openbaarheid”*) en/of hoofdstuk III (*“Passieve openbaarheid”*).

3.1.3. De gelijkkluidende formulering in artikel 1, eerste en tweede lid, van de wet van 11 april 1994 geeft inderdaad aanleiding tot onduidelijkheid. Het is immers niet gebruikelijk om in een zelfde wettekst of -bepaling een identieke toepassingsvoorwaarde te herhalen.

Er kan bijgevolg niet zomaar aanvaard worden dat uit de formulering in voormeld artikel 1, tweede lid, 1°, e), afgeleid kan worden dat deze passages eenzelfde draagwijdte hebben en dat de hulpverleningszones daarom te beschouwen zijn als de instanties bedoeld in voormeld artikel 1, eerste lid, b).

De gebruikte begrippen dienen bijgevolg op zich beschouwd te worden, en de Commissie zal daarbij nagaan wat de intentie van de wetgever dienaangaande is.

- *3.2. Context: Eerdere adviespraktijk van de Commissie en rechtspraak van de Raad van State inzake de hoedanigheid van hulpverleningszones*

3.2.1. De Commissie onderzocht eertijds 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 was op dat moment van oordeel dat de hulpverleningszones niet als federale administratieve overheden beschouwd konden worden, in de zin van de wet van 11 april 1994.

3.2.2. In een arrest nr. 255.974 van 7 maart 2023 kwalificeerde een Franstalige Kamer van de Raad van State de hulpverleningszones echter wel uitdrukkelijk als “federale administratieve overheden” voor de toepassing van de wet van 11 april 1994 (en meer bepaald voor een verplichting van actieve openbaarheid).

De Raad oordeelde immers het volgende:

« La loi du 11 avril 1994, et, en particulier l'article 2, 4° précité, s'applique aux « autorités administratives fédérales » au sens de l'article 1er, a), de cette loi. Il ressort des travaux préparatoires que « les autorités administratives fédérales sont, comme l'a précisé le Conseil d'État dans l'avis qu'il a donné sur le présent projet, les administrations fédérales, les organismes [publics] et les services publics assimilés, qui ressortissent à une autorité administrative fédérale, ainsi que les personnes privées chargées par une autorité fédérale, à la suite d'événements autres que fortuits, de l'exercice d'un service public fédéral. Fait également partie du niveau fédéral le personnel des provinces qui dépend des autorités fédérales, y compris les commissaires d'arrondissement » (Doc. parl. Ch., 1992-1993, n°1112/1, commentaire des articles p. 9 ; voir également dans le même document l'avis de la section de législation n° 22.021/1, p. 30).

Les zones de secours constituent des autorités décentralisées, créées par l'autorité fédérale dans le cadre de sa compétence en matière de protection civile (Avis de la section de législation n° 41.963/2, donné le 17 janvier 2007, sur l'avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', p. 14 ; C. const., n° 197/2004 du 8 décembre 2004, B.4). Elles constituent donc des « autorités administratives fédérales » au sens de l'article 1er de la loi du 11 avril 1994. Par conséquent, l'article 2, 4°, précité de cette loi leur est applicable. »² (eigen onderlijning)

3.2.3. Na de aanpassing van de wet van 11 april 1994 door de wet van 12 mei 2024 (zie hierna), onderzocht de Commissie bovendien, in haar Advies van 24 juni 2024, nr. 2024-86, op verzoek van de Algemene Directie Civiele Veiligheid, in welke mate de hulpverleningszones te beschouwen zijn als administratieve instanties en de impact van die hoedanigheid op de taken die niet tot de federale bevoegdheid behoren. De Commissie sloot zich in dit advies aan bij de hierboven aangehaalde rechtspraak van de Raad van State. In dit advies werd evenwel niet uitdrukkelijk ingegaan op de nu voorliggende vraag, met name de hoedanigheid van de hulpverleningszones in het licht van de toepassing van hoofdstuk II van de wet van 11 april 1994.

² Vrije vertaling :

“De wet van 11 april 1994, inzonderheid voormeld artikel 2, 4°, is van toepassing op de “federale administratieve overheden” in de zin van artikel 1, a), van die wet. Uit de voorbereidende werkzaamheden blijkt duidelijk dat, zoals de Raad van State in zijn advies over dit ontwerp heeft gepreciseerd, “de federale administratieve overheden” de volgende zijn: “de federale administraties, de openbare instellingen en ermee vergelijkbare openbare diensten welke onder een federale administratieve overheid ressorteren, alsmede de private personen welke door een federale overheid ten gevolge van andere dan toevallige gebeurtenissen met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening zijn belast. Tot het federale niveau wordt eveneens gerekend het personeel van de provincies dat afhangt van de federale overheid, inbegrepen de arrondissementscommissarissen” (Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, artikelsgewijze toelichting, p. 9; zie in hetzelfde document ook het advies van de Afdeling Wetgeving, nr. 22.021/1, p. 30).

De hulpverleningszones zijn gedecentraliseerde autoriteiten opgericht door de federale overheid in het kader van haar opdracht inzake civiele bescherming (Advies van de Afdeling Wetgeving nr. 41.963/2, van 17 januari 2007, over het voorontwerp dat de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele bescherming werd, p. 14; GwH. nr. 197/2004, van 8 december 2004, B.4). Het zijn dus “federale administratieve overheden” in de zin van artikel 1 van de wet van 11 april 1994. Bijgevolg is voormeld artikel 2, 4° van die wet op hen van toepassing.”

- *3.3. Context: Aanpassing van artikel 1 van de wet van 11 april 1994 door de wet van 12 mei 2024*

3.3.1. De wetgever beoogde met de wet van 12 mei 2024 onder andere om het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 te verduidelijken, door het wegwerken van lacunes en door een regeling voor de gemeenten en provincies in de wet te integreren (voor wat betreft de bevoegdheden bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980).

De wetgever voegt daarom uitdrukkelijk een aantal instanties toe aan het toepassingsgebied van de wet, om eventuele onduidelijkheden of zij al dan niet onder het toepassingsgebied van de wet vielen, weg te nemen.

Zo worden de hulpverleningszones in het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 opgenomen, voor wat betreft de uitoefening van hun federale bevoegdheden.

“Wat de hulpverleningszones betreft, kan eveneens bij wijze van voorbeeld van een federale bevoegdheid worden verwezen naar opdrachten van de civiele veiligheid en de dringende geneeskundige hulpverlening. 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, p. 7)

Voor wat het toepassingsgebied van de bepalingen inzake actieve openbaarheid, verduidelijkt de wetgever het volgende:

“Daarnaast is het van belang te verduidelijken dat, gelet op de bewoordingen van artikel 1 van de wet (“Deze wet is van

toepassing: (...) b) op de administratieve overheden [instanties] andere dan de federale administratieve overheden [instanties] doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.”), de verplichtingen inzake actieve openbaarheid voorzien in hoofdstuk II van de wet van 11 april 1994 enkel de federale administratieve instanties beogen en bijgevolg enkel op de federale administratieve instanties van toepassing zijn. Aangezien dat niet duidelijk was in de eerste versie van dit ontwerp, werd dat verduidelijkt in alle ontwerpbepalingen betreffende de actieve openbaarheid. Zo wordt gevolg gegeven aan de algemene opmerkingen die de Raad van State in zijn advies nr. 72.732/2 van 30 januari 2023 formuleert over de aanwijzing van degenen die gehouden zijn aan de bij de wet bepaalde verplichtingen.” (Parl. St. Kamer, 2023-2024, 3217/001, p. 13)

De Raad van State, Afdeling Wetgeving, had op een aantal inconsistenties in de formulering van het voorontwerp (mede in het licht van de geuite doelstellingen) gewezen. De Raad nodigde de wetgever uit om dit verder te onderzoeken, zonder evenwel specifieke richtlijnen te formuleren.³

³ Advies nr. 72.732/2 van 30 januari 2023, Raad van State, Afdeling Wetgeving :

“Zo dient opgemerkt te worden dat, wat de actieve openbaarheid betreft, de ontworpen artikelen 3/1 tot 3/4 (artikelen 5 tot 8 van het voorontwerp) van toepassing zijn op de “administratieve instanties”, ongeacht of ze federaal zijn of niet. Artikel 2 van de wet van 11 april 1994, dat eveneens voorziet in bepaalde maatregelen inzake actieve openbaarheid, geldt, zijnerzijds, in de bij de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp gewijzigde versie, alleen voor de federale administratieve instanties.

[...]

De steller van het voorontwerp dient [ook] na te gaan of de werkingssfeer van die bepalingen [zijnde de facultatieve uitzonderingsgronden in artikel 6, § 3, van de wet van 11 april 1994] niet eveneens uitgebreid zou moeten worden tot de niet-federale administratieve instanties, aangezien de wet van 11 april 1994 op hen van toepassing is overeenkomstig artikel 1, eerste lid, b), ervan, terwijl hij, in voorkomend geval, moet kunnen verantwoorden waarom die instanties buiten die werkingssfeer gehouden zouden moeten worden.

In dat verband moet heel in het bijzonder rekening gehouden worden met de omstandigheid dat bepaalde gedecentraliseerde administratieve overheden, in het bijzonder die van de provincies, de bovengemeentelijke besturen, de gemeenten, de agglomeraties en de federaties van gemeenten, eveneens, wat een groot aantal van hun opdrachten betreft, kunnen handelen als gedeconcentreerde organen van de

Het is belangrijk om hier al op te merken dat, in deze fase van de totstandkoming van de wet van 12 mei 2024, de verwijzingen naar artikel 1, eerste lid, b, van de wet van 11 april 1994 waarvan sprake in de memorie van toelichting van het aan het parlement voorgelegde wetsontwerp, betrekking hebben op de oorspronkelijke versie van die bepaling. Het door het wetsontwerp gewijzigde artikel 1 zou immers, in deze fase, als volgt geformuleerd zijn:

“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 deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.*

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1° administratieve instantie:

[...]

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

Niet alleen is er in de oorspronkelijke versie van dit artikel geen gelijklopende formulering in het eerste lid, b) resp. het tweede lid, e). Bovendien zal hierna ook nog toegelicht worden dat aan het oorspronkelijke artikel 1, eerste lid, b, van de wet van 11 april 1994 een specifieke draagwijdte toegedicht moet worden.

federale overheid, zoals blijkt uit artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.” (Parl. St. Kamer, 2023-2024, 3217/001, p. 43)

De wijze waarop de wetgever hiermee is omgegaan voor de bepalingen inzake de actieve openbaarheid, werd hierboven al toegelicht. Voor wat betreft de bepalingen inzake de passieve openbaarheid, koos de wetgever ervoor om in hoofdstuk III van de wet van 11 april 1994 louter te verwijzen naar “[...] administratieve instanties”. (Parl. St. Kamer, 2023-2024, 3217/001, p. 16).

3.3.2. Tijdens de bespreking van het wetsontwerp, werd de voorzitter van de Commissie gehoord. Specifiek naar aanleiding van de opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten en het opnemen van die regeling in de wet van 11 april 1994, wees de voorzitter er op dat de formulering in het wetsontwerp de indruk wekte dat gemeenten en provinciën te beschouwen zouden zijn als “federale administratieve instanties”, wat niet het geval is. In diezelfde toelichting merkte de voorzitter overigens ook op dat de Raad van State intussen geoordeeld had dat de hulpverleningszones als “federale administratieve overheden” te beschouwen zijn. (*Parl. St. Kamer, 2023-2024, 3217/006, p. 43*)

Na voormelde hoorzitting, werd een amendement nr. 7 ingediend dat ertoe strekte om artikel 1 van de wet van 11 april 1994 aan te passen. In dit amendement, wordt het volgende opgemerkt:

“Hoewel de aangebrachte wijzigingen in het wetsontwerp geenszins beoogden uit te schijnen dat de gemeenten, de provincies en de politiezones federale administratieve instanties zijn, leek de CTB het wetsontwerp in die zin te interpreteren. [...]

*Teneinde rekening te houden met deze opmerkingen, doch met inachtneming van de tekstuele opbouw van deze bepaling en de regels van de wetgevingstechniek, wordt voorgesteld om het eerste lid, b), van artikel 1 van de wet van 11 april 1994 te wijzigen zodat uitdrukkelijk wordt bepaald dat deze wet slechts van toepassing is op niet-federale administratieve instanties voor zover zij federale bevoegdheden uitoefenen. Op deze wijze zal er geen twijfel meer bestaan over het al dan niet federale karakter van de in de definitie van “administratieve instanties” bedoelde instanties.” (*Parl. St. Kamer, 2023-2024, 3217/004, p. 2*)*

Door het aannemen van dit amendement, kreeg het artikel 1, eerste lid, van de wet van 11 april 1994 haar huidige formulering:

“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 volledigheid, merkt de Commissie op dat deze aanpassing mogelijk problematisch is (zie Advies nr. 2025-32 van 21 maart 2025). Ook de Raad van State, Afdeling Wetgeving, wees er in haar advies nr. 74.617/2 van 6 november 2023 al op dat het aldus gewijzigde onderdeel implicaties kan hebben voor niet-federale administratieve instanties, zijnde “*de deelstaten en de ervan afhankende administratieve overheden*” (*Parl. St. Kamer, 2023-2024, 3217/013, p. 9-10*)

- *3.4. Principes inzake de bevoegdheidsverdeling bij de toepassing van artikel 32 van de Grondwet*

3.4.1. Met het oog op de duidelijkheid, brengt de Commissie in herinnering dat artikel 32 van de Grondwet ook een bevoegdheidsverdelende regel inhoudt, in de mate dat het aan elke federale of deelstatelijke overheid toekomt om:

- op algemene wijze de openbaarheid van bestuur (zowel actief als passief) te regelen voor wat haar eigen diensten en instellingen betreft, alsmede voor de rechtspersonen waarvan zij de organisatie kan regelen (het “*organiek criterium*”);
- alsook uitzonderingsgronden te bepalen binnen haar materiële bevoegdheid, die gelden voor alle administratieve overheden, dus ook voor andere administratieve overheden dan die welke onder de bevoegdheid van de betrokken wetgever vallen (het “*materieel criterium*”). (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*)

Het is op basis van dit onderscheid dat de federale overheid de toegang tot bestuursdocumenten kan regelen voor alle diensten en instellingen waarvoor zij de organieke bevoegdheid heeft (behouden).

Het is eveneens in het kader van dit onderscheid dat het oorspronkelijke artikel 1, eerste lid, b), van de wet van 11 april 1994 diende uitgelegd te

worden. Op basis van deze bepaling kunnen ook instanties die organiek afhangen van de deelstatelijke overheden, zich in bepaalde omstandigheden beroepen op de uitzonderingsgronden in de wet van 11 april 1994, met name indien de toegang tot bestuursdocumenten raakt aan de materiële bevoegdheid van de federale overheid.

- *3.5. Interpretatie van het nieuwe artikel 1 van de wet van 11 april 1994 in het licht van de doelstellingen van de wetgever en impact op de rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de hoedanigheid van de hulpverleningszones*

3.5.1. Uit de toelichting hierboven blijkt dat de wet van 12 mei 2024 een lang parcours doorliep. Artikel 1 doorging een reeks wijzigingen die in verschillende fasen van het parlementair debat voorgesteld werden. Daarbij kwam de focus soms op verschillende probleempunten te liggen. Bij de wijzigingen werden de opmerkingen van de Raad van State of de Commissie soms op verschillende wijze omgezet. Ook werd bij sommige wijzigingen mogelijk niet steeds specifiek rekening gehouden met de eventuele impact van gelijkkluidende formuleringen op de toepassing van andere (onderdelen van) bepalingen, noch op het onderscheid tussen de organieke en materiële bevoegdheid van de federale overheid. De verschillende verwijzingen naar de uitoefening van federale bevoegdheden en de hoedanigheid van administratieve instanties moeten in die context worden benaderd.

3.5.2. Met name voor wat betreft het nieuwe artikel 1, eerste lid, b), van de wet, lijkt er bovendien van uitgegaan te moeten worden dat deze aanpassing er kwam om specifiek rekening te houden met de situatie van de gemeenten en provinciën (en desgevallend sommige of alle politiezones) (zie de toelichting bij Amendement 7, *Parl. St. Kamer, 2023-2024, 3217/004, p. 2*). De vragen rond de bevoegdheid voor en de hoedanigheid van de gemeenten en provinciën zijn eigen aan deze instanties, en kunnen niet zomaar doorgetrokken worden naar de hulpverleningszones.

Het is overigens ook niet uitgesloten dat de formulering van voormeld artikel 1, eerste lid, b), van de wet van 11 april 1994 nog steeds in zekere mate sporen draagt van de oorspronkelijke regeling, op grond waarvan niet-federale administratieve instanties (i.e. de instanties die organiek

afhangen van deelstatelijke overheden) beroep kunnen doen op de uitzonderingsgronden bedoeld in de wet van 11 april 1994. Dit vertaalt zich ook gedeeltelijk in de gekozen formulering voor hoofdstuk III van de wet van 11 april 1994 (“[...] *administratieve instanties*”).

3.5.3. Voor wat betreft de hulpverleningszones lijkt er uit de toelichting in de parlementaire voorbereiding en de wijze waarop daarin verwezen wordt naar het oorspronkelijke artikel 1, eerste lid, b), van de wet van 11 april 1994 (vóór de uiteindelijke wijziging ervan door de wet van 12 mei 2024) dan ook afgeleid te kunnen worden dat de wetgever er van uitgaat dat zij als “*federale administratieve instanties*” te beschouwen zijn wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen. De wetgever stelt immers dat het artikel 1, eerste lid, b), louter op de hulpverleningszones van toepassing zou zijn “*voor wat betreft de uitoefening van hun niet-federale bevoegdheden*” (*Parl. St. Kamer, 2023-2024, 3217/001, 7*)⁴. Dit wil zeggen dat voor wat betreft de uitoefening van hun federale bevoegdheden, de wetgever de hulpverleningszones wel degelijk plaatst binnen het bereik van artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 11 april 1994.

3.5.4. Gelet op het voorgaande lijken er geen voldoende redenen om het standpunt van de Raad van State met betrekking tot de kwalificatie van de hulpverleningszones als “*federale administratieve overheden*” (zie het hierboven geciteerde arrest nr. 255.974 van 7 maart 2023) in vraag te stellen. De interpretatie van de Raad van State steunt op de kennelijke organieke bevoegdheid van de federale overheid over de hulpverleningszones: zij werden immers opgericht door de federale overheid in het kader van de federale bevoegdheid inzake de civiele bescherming.

Overigens werd dit arrest, en de daarin vastgestelde kwalificatie, in het parlementaire debat uitdrukkelijk aan de wetgever in herinnering gebracht. Dit arrest gaf vervolgens evenwel geen aanleiding tot enige opmerking ter ondersteuning van de aanpassing van artikel 1, eerste lid, b), door het hierboven geciteerde Amendement 7.

⁴ Zoals de Algemene Directie Civiele Veiligheid de gelegenheid had om op te merken in een vraag om advies aan de Commissie, is immers niet uit te sluiten dat bijvoorbeeld gemeenten en provinciën bijkomende opdrachten aan de hulpverleningszones kunnen toevertrouwen die niet behoren tot de federale bevoegdheid (Advies van 24 juni 2024, nr. 2024-86).

- *3.6. Impact van het advies 41.963/2 van 17 januari 2007 van de Raad van State*

Het door de Algemene Directie Civiele Veiligheid geciteerde advies 41.963/2 van 17 januari 2007 van de Raad van State, Afdeling Wetgeving doet geen afbreuk aan de hierboven gedane vaststellingen.

De door de aanvrager geciteerde passage van het advies gaat specifiek in op de bevoegdheid om het algemeen c.q. bijzonder toezicht te regelen over gemeentelijke instellingen. In die passage wordt gesteld dat, wanneer er niet in een specifiek toezicht voorzien is, autonome organen die georganiseerd worden op het grondgebied van de gemeente als “gemeentelijke instellingen” kunnen beschouwd worden, voor wat betreft de toepassing van de algemene toezichtsregeling.

Het gaat hier om een zeer specifieke hypothese die niet relevant is voor de toepassing van de wet van 11 april 1994. Elders in voormeld advies wordt daarenboven uitdrukkelijk verwezen naar het arrest nr. 197/2004 van 8 december 2004 van het (toenmalige) Arbitragehof waarin benadrukt wordt dat de federale wetgever bevoegd is om de civiele bescherming en de organisatie van de hulpverlening te regelen: zij kan daartoe hulpverleningszones creëren, alsook de wijze regelen waarop de hulpverleningszones haar opdrachten moeten vervullen. Dit is een bevestiging van de organieke bevoegdheid van de federale overheid voor de hulpverleningszones. Zoals hierboven al opgemerkt, geldt deze organieke bevoegdheid als het relevante criterium bij het aannemen van de (zowel actieve als passieve) openbaarheidsregelgeving. Het is aan de hand van dit criterium dat ook bepaald moet worden of een instantie al dan niet afhangt van de federale of deelstatelijke overheid.

- *3.7. A contrario benadering : Gevolgen van een andersluidende interpretatie*

Zoals de minister naar aanleiding van de bespreking van de wet van 12 mei 2024 reeds opmerkte, wenste de federale overheid een openbaarheidsregeling te treffen voor de instanties in de mate die onder haar (organieke) bevoegdheid vallen, maar erkende zij ook dat de deelstaten bevoegd zijn voor het nemen van een regelgeving wanneer die

tot hun bevoegdheid behoort. *“Naargelang de betrokken bevoegdheid is dus de regelgeving inzake openbaarheid van het federaal niveau dan wel van de deelstaten van toepassing”*. (Parl. St. Kamer, 2023-2024, 3217/006, 17)

Indien de aanvrager gevolgd zou moeten worden en de hulpverleningszones niet als “federale administratieve instanties” beschouwd zouden moeten worden, volgt daaruit dat zij dan te beschouwen zijn als administratieve instanties die zouden afhangen van de deelstatelijke wetgever. Dit zou betekenen dat in dat geval de algemene regelgeving inzake actieve en passieve openbaarheid van de deelstaten gevolgd moet worden (alsook, desgevallend, de uitzonderingsgronden van de wet van 11 april 1994 voor zover het optreden van de hulpverleningszones raakt aan de materiële bevoegdheden van de federale overheid). Evenwel lijkt een dergelijke conclusie een kennelijke schending in te houden van de bevoegdheidsverdeling tussen federale en deelstatelijke overheid, gelet op de residuaire bevoegdheid van de federale staat inzake de civiele veiligheid zoals bevestigd in het hierboven geciteerde arrest nr. 197/2004 van 8 december 2004 van het toenmalige Arbitragehof alsook, in bepaalde gevallen, van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

- 3.8. Besluit

De Commissie is er zich van bewust dat, niettegenstaande de verduidelijkingen die de wetgever heeft doorgevoerd, artikel 1 van de wet van 11 april 1994 een aantal nieuwe vragen doet rijzen. Niettemin gaat de Commissie er van uit dat de hulpverleningszones beschouwd moeten worden als “federale administratieve overheden” voor wat betreft de toepassing van de wet van 11 april 1994.

Brussel, 6 juni 2025

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter