



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 9/2026
van 15 januari 2026
Rolnummer : 8402**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Katrin Jadin, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 261.799 van 18 december 2024, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 december 2024, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur artikel 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat een overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument moet afwijzen wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting, zodat die overheid geen belangenafweging *in concreto* mag doorvoeren tussen de door die uitzonderingsgronden beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van het bestuursdocument is gediend ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Steven Vanden Bussche;

- de stad Gent, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bart Martel, mr. Kristof Caluwaert en mr. Laura Janssens, advocaten bij de balie te Brussel;

- de vzw « Vlaamse Vereniging van Journalisten », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Olivier Sasserath en mr. Herman Croux, advocaten bij de balie te Brussel (tussenkomen partij);

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Nicolas Bonbled en mr. Junior Geysens, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Sofie Logie en mr. Jade Leenaert, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Steven Vanden Bussche;

- de stad Gent;

- de Ministerraad;

- de Vlaamse Regering.

Bij beschikking van 12 november 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Joséphine Moerman en Emmanuelle Bribosia te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De verzoekende partij in het bodemgeschil heeft op 6 september 2023 bij de stad Gent een aanvraag ingediend om een afschrift te ontvangen van de juridische adviezen die werden opgemaakt betreffende een mogelijke statutenwijziging bij KAA Gent. Die aanvraag werd geweigerd. Het beroep tegen die weigering wordt ontvankelijk maar ongegrond verklaard. De verzoekende partij stelt bij de Raad van State een beroep in tot nietigverklaring van die beslissing van de beroepsinstantie. Tijdens die procedure herziet de stad Gent haar beslissing en willigt zij het verzoek tot openbaarmaking gedeeltelijk in, door een afschrift te bezorgen van een intern juridisch advies. De Raad van State besluit tot de onwettigheid van het bestreden besluit in zoverre het beslist tot de niet-openbaarmaking van de interne communicatie met betrekking tot dat advies. In verband met de adviezen van een advocatenkantoor werpt de verzoekende partij op dat de beroepsinstantie niet op automatische wijze mag verwijzen naar het beroepsgeheim van de advocaat om de openbaarheid te weigeren. De Raad van State stelt daarop de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partij voor de Raad van State benadrukt dat noch de Grondwet, noch artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ruimte laat voor absolute weigeringsgronden, zonder *in concreto* beoordelingsmogelijkheid of zelfs –verplichting. Zij verwijst daarbij naar rechtspraak van het Hof en van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

A.2. De vzw « Vlaamse Vereniging van Journalisten » heeft een memorie tot tussenkomst ingediend, ter ondersteuning van het standpunt van de verzoekende partij voor de Raad van State. Zij verwijst eveneens naar de rechtspraak zowel van het Hof als van het Europees Hof voor de rechten van de mens, waaruit de nood aan een concrete belangenafweging duidelijk naar voren komt.

A.3. De Ministerraad benadrukt dat de prejudiciële vraag moet worden afgebakend in het licht van de specifieke omstandigheden van de zaak voor het rechtscollege ten gronde. De vraag moet ontkennend worden beantwoord. De openbaarheid van bestuur is niet absoluut, maar mag het voorwerp uitmaken van uitzonderingen, zelfs absolute, wanneer dit verantwoord is om andere belangen te beschermen, zoals het beroepsgeheim van de advocaat, dat fundamenteel is in een rechtsstaat. De Ministerraad wijst erop dat het Hof reeds heeft geoordeeld, ten aanzien van de identieke uitzondering in het Vlaamse bestuursdecreet van 7 december 2018, dat die grondwettig is. Dezelfde overwegingen kunnen worden toegepast ten aanzien van de huidige prejudiciële vraag.

A.4. De Vlaamse Regering verwijst naar de rechtspraak van de Raad van State en van het Hof waaruit blijkt dat de betrokken uitzondering wel degelijk een absoluut karakter heeft, zonder dat een concrete belangenafweging vereist is. De wetgever of, in het geval van vergelijkbare absolute uitzonderingsgronden in Vlaamse decreten, de decreetgever heeft reeds de belangenafweging gemaakt. *In casu* heeft de wetgever terecht geoordeeld dat het beroepsgeheim van de advocaat dermate fundamenteel is dat een absolute weigeringsgrond verantwoord en zelfs noodzakelijk is, om te vermijden dat dit beroepsgeheim wordt uitgehold. Uit dezelfde rechtspraak blijkt eveneens dat absolute uitzonderingsgronden niet hetzelfde zijn als automatische uitzonderingsgronden. Hun toepassing vereist nog steeds motivering.

A.5. De argumenten van de Stad Gent, verwerende partij in de zaak voor de Raad van State, sluiten aan bij die van de Ministerraad en van de Vlaamse Regering.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid met artikel 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 6, § 2, 2^o, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : de wet van 11 april 1994), in zoverre een overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument moet afwijzen wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde

geheimhoudingsverplichting, zonder dat die overheid een belangenafweging *in concreto* mag maken tussen de door die uitzonderingsgronden beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van het bestuursdocument is gediend.

B.2.1. Artikel II.31, eerste lid, van het Vlaamse bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna : het bestuursdecreet) bepaalt dat de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, van datzelfde decreet, verplicht zijn aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen of er uitleg over te verschaffen. Krachtens artikel II.28, § 1, 1°, is het bestuursdecreet van toepassing op de Vlaamse overheid.

Krachtens artikel II.39, tweede lid, van het bestuursdecreet, passen de instanties, vermeld in artikel II.28, § 1, bij het beoordelen van een aanvraag tot openbaarmaking ook de geldende bepalingen van wetten, decreten of ordonnanties toe, in de mate dat ze de openbaarmaking van bestuursdocumenten verbieden of beperken op gronden die tot de bevoegdheid van de federale overheid of van andere gemeenschappen of gewesten behoren.

B.2.2. Artikel 6 van de wet van 11 april 1994 bepaalt :

« § 1. Een administratieve instantie wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende bepalingen :

- 1° de veiligheid van de bevolking;
- 2° de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden;
- 3° de federale internationale betrekkingen van België;
- 4° de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land;
- 5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten;
- 6° een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet;
- 7° het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de instantie zijn meegedeeld;
- 8° de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve instantie heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit;

9° de bescherming van persoonsgegevens bij de verwerkingen verricht in het kader van titel 2 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

§ 2. Een administratieve instantie wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet :

1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd;

2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting;

3° aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is;

4° aan de belangen bedoeld in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen;

5° aan de geheimhouding van de bestuursdocumenten houdende de uitvoering van een beleidsstrategie, tussen ministers/staatssecretarissen onderling, tussen een minister/staatssecretaris of ministers/staatssecretarissen en de leden van hun beleidsorganen, tussen de beleidsorganen onderling, of tussen ministers/staatssecretarissen en/of beleidsorganen en een politieke partij of een parlementaire fractie;

6° aan de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid voor eenieder om een eerlijk proces te krijgen.

§ 3. Een administratieve instantie mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag :

1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven;

2° een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de instantie is meegedeeld;

3° kennelijk onredelijk is;

4° kennelijk te vaag geformuleerd is.

De kennelijk te vaag geformuleerde vraag, bedoeld in het eerste lid, 4°, is een vraag waarvan het voorwerp niet duidelijk is. In dat geval verzoekt de administratieve instantie de aanvrager om zijn vraag zo snel mogelijk te verduidelijken of te vervolledigen. De administratieve instantie deelt in de mate van het mogelijke mee waarom ze van oordeel is dat de vraag te vaag werd geformuleerd. In de mate van het mogelijke vermeldt zij tevens de gegevens betreffende de gevraagde informatie die nodig zijn om de vraag verder te kunnen behandelen. Een nieuwe termijn van dertig dagen voor de administratieve instantie vangt aan

vanaf het ogenblik waarop de aanvrager zijn vraag verduidelijkt of vervolledigd heeft. Indien de aanvrager nalaat zijn aanvraag te verduidelijken of te vervolledigen, ondanks het verzoek hiertoe van de administratieve instantie, wordt de aanvrager geacht af te zien van zijn aanvraag.

§ 4. Wanneer in toepassing van de §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, wordt de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel beperkt. De administratieve instantie vermeldt duidelijk waar informatie aan de openbaarheid werd onttrokken.

[...]».

B.2.3. Artikel 6 van de wet van 11 april 1994 bevat uitzonderingen op het algemene beginsel van de toegang tot bestuursdocumenten.

Wat betreft de bestuursdocumenten die geen milieu-informatie bevatten, wordt een onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde « absolute » en « relatieve » uitzonderingsgronden.

De absolute uitzonderingsgronden zijn vermeld in artikel 6, § 2, van de wet van 11 april 1994 en houden in dat een instantie de openbaarheid moet weigeren wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een van de opgesomde uitzonderingsgronden. Er moet dus geen belangenafweging plaatsvinden tussen de door die uitzonderingsgrond beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend, en de weigering tot openbaarmaking moet niet worden gemotiveerd door die belangenafweging. (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, p. 16).

De relatieve uitzonderingsgronden zijn vermeld in artikel 6, § 1, van de wet van 11 april 1994. Het relatieve karakter van die uitzonderingsgronden houdt in dat de daarin vermelde belangen dienen afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend (*ibid.*, pp. 15-16).

B.2.4. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de zaak ten gronde betrekking heeft op de weigering van de openbaarmaking op grond van het beroepsgeheim van de advocaat, zoals gesanctioneerd bij artikel 458 van het Strafwetboek. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die hypothese.

Ten gronde

B.3. Met de prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege van het Hof te vernemen of artikel 6, § 2, 2°, bestaanbaar is met artikel 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre die bepaling een absolute uitzonderingsgrond op de openbaarheid van bestuur invoert, waardoor een afweging tussen het belang beschermd door de uitzonderingsgrond en het belang van de openbaarheid is uitgesloten.

B.4.1. Door te bepalen, in artikel 32 van de Grondwet, dat elk bestuursdocument – begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – in de regel openbaar is, heeft de Grondwetgever het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

B.4.2. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op vrijheid van meningsuiting, dat de vrijheid omvat om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven.

B.4.3. Wanneer een verdragsbepaling die België bindt een draagwijdte heeft die analoog is aan die van een van de grondwetsbepalingen waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het Hof behoort en waarvan de schending wordt aangevoerd, vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepaling zijn opgenomen.

B.4.4. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat « artikel 10 aan het individu geen recht toekent op toegang tot informatie waarover een overheid beschikt, noch de Staat ertoe verplicht die aan hem mee te delen. Echter, [...] een dergelijk recht of een dergelijke verplichting kunnen in de eerste plaats ontstaan wanneer de bekendmaking van de informatie is opgelegd bij een uitvoerbaar geworden rechterlijke beslissing [...] en, in de tweede plaats, wanneer de toegang tot de informatie bepalend is voor de uitoefening, door het individu, van zijn recht op vrije meningsuiting, inzonderheid ‘ de vrijheid om kennis te nemen en te geven van informatie ’, en wanneer het weigeren van die toegang een inmenging vormt in de uitoefening van dat recht » (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*,

ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36).

In zoverre daarin het recht op toegang tot overheidsinformatie wordt erkend, heeft artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 32 van de Grondwet. De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.4.5. Het recht op toegang tot bestuursdocumenten, zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet en bij artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, is evenwel niet absoluut.

Die bepalingen sluiten een beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*, voormeld, §§ 181, 187 en 196; 9 december 2021, *Rovshan Hajiyev t. Azerbeidzjan*, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53).

B.4.6. Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 9).

B.4.7. Door het mogelijk te maken dat een wetgever kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van het beginsel van de administratieve transparantie, heeft de Grondwetgever niet uitgesloten dat de toegang tot bepaalde documenten aan voorwaarden wordt gekoppeld of wordt beperkt, voor zover die beperkingen redelijk verantwoord zijn en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen.

In dat opzicht dient te worden onderstreept dat de administratieve transparantie bijdraagt tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuurden voor de Raad van State of voor de gewone hoven en rechtbanken.

B.4.8. Toen de Grondwetgever artikel 32 van de Grondwet heeft aangenomen, is benadrukt dat de uitzonderingen op dat recht in beginsel een onderzoek, geval per geval, van de verschillende aanwezige belangen vereisen : « telkens [moet] in concreto het belang van de openbaarmaking [...] worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5).

Uit wat voorafgaat, vloeit voort dat de Grondwetgever beperkingen op de toegang tot bestuursdocumenten toelaatbaar achtte, op voorwaarde dat er steeds een afweging plaatsvindt van het belang van de openbaarmaking van bestuursdocumenten tegen het belang dat wordt beschermd door de uitzonderingsgrond. Voorts is er steeds een beoordeling *in concreto* vereist om na te gaan of er een daadwerkelijke aantasting is van het beschermde belang en, behalve in de door de bevoegde wetgever bepaalde uitzonderlijke gevallen, om na te gaan of het belang van de openbaarheid opweegt tegen het beschermde belang.

B.5. Zoals blijkt uit B.2.2 en B.2.3, voert artikel 6, § 2, 2^o, van de wet van 11 april 1994 een absolute uitzonderingsgrond in op de openbaarheid van bestuur. Wanneer de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op bestuursdocumenten waarvan de openbaarmaking afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting, dan moet de betrokken overheidsinstantie die aanvraag afwijzen.

Zoals is verduidelijkt in de in B.2.3 vermelde parlementaire voorbereiding, houdt het « absolute » karakter van de in artikel 6, § 2, 2^o, van de wet van 11 april 1994 vermelde uitzonderingsgrond aldus in dat de betrokken overheidsinstantie geen belangenafweging moet maken tussen de door die uitzonderingsgrond beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. De wetgever heeft voor die uitzonderingsgrond zelf vastgesteld dat het beschermde belang steeds opweegt tegen het belang van de openbaarheid.

Door een belangenafweging uit te sluiten, vormt de in het geding zijnde bepaling een beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten, die enkel grondwettig is in zoverre ze voldoet aan de in B.4.1 tot B.4.8 vermelde vereisten.

B.6.1. Zoals is opgemerkt in B.2.4, heeft de zaak ten gronde betrekking op een weigering tot openbaarmaking om reden dat afbreuk wordt gedaan aan het beroepsgeheim van de advocaat, zoals gesanctioneerd bij artikel 458 van het Strafwetboek. Het beroepsgeheim van de advocaat is een essentieel bestanddeel van het recht op eerbiediging van het privéleven en van het recht op een eerlijk proces.

Het beroepsgeheim van de advocaat heeft immers hoofdzakelijk tot doel het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven te beschermen van diegene die iemand in vertrouwen neemt, soms over iets heel persoonlijks. De effectiviteit van de rechten van verdediging van iedere rechtzoekende veronderstelt noodzakelijkerwijs dat een vertrouwensrelatie tot stand kan komen tussen die persoon en de advocaat die hem raad geeft en hem verdedigt. Die noodzakelijke vertrouwensrelatie kan alleen tot stand komen en behouden blijven indien de rechtzoekende de waarborg heeft dat wat hij aan zijn advocaat toevertrouwt door die laatstgenoemde niet openbaar zal worden gemaakt. Hieruit volgt dat de aan de advocaat opgelegde regel van het beroepsgeheim een fundamenteel element is van de rechten van verdediging.

Zoals het Hof van Cassatie heeft geoordeeld, « [berust] het beroepsgeheim waaraan de leden van de balie zijn onderworpen, [...] op de noodzaak volledige veiligheid te verzekeren aan diegenen die zich aan hen toevertrouwen » (Cass., 13 juli 2010, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100713.1; zie ook Cass., 9 juni 2004, ECLI:BE:CASS:2004:ARR.20040609.10).

Ook al is het « niet onaantastbaar », het beroepsgeheim van de advocaat vormt « een van de grondbeginselen waarop de organisatie van het gerecht in een democratische samenleving berust » (EHRM, 6 december 2012, *Michaud t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2012:1206JUD001232311, § 123,).

De versterkte bescherming toegekend aan de uitwisselingen van informatie tussen advocaten en hun cliënten betreft niet alleen de verdediging, maar ook het juridisch advies, zowel wat de inhoud als het bestaan ervan betreft. Personen die een advocaat raadplegen, mogen immers redelijkerwijs verwachten dat hun communicatie privé en vertrouwelijk blijft. De specifieke bescherming die aan het beroepsgeheim van advocaten is toegekend, wordt gerechtvaardigd door het feit dat advocaten een fundamentele taak hebben in een democratische

samenleving, namelijk rechtzoekenden verdedigen. Die fundamentele taak omvat, onder andere, de vereiste dat elke rechtzoekende de mogelijkheid moet hebben in alle vrijheid een advocaat te raadplegen, van wie het beroep in wezen erin bestaat onafhankelijk juridisch advies te geven aan eenieder die het behoeft (HvJ, grote kamer, 8 december 2022, C-694/20, *Orde van Vlaamse Balies e.a.*, ECLI:EU:C:2022:963, punten 27-28).

B.6.2. Het Hof heeft zich reeds verscheidene keren uitgesproken over de draagwijdte van het beroepsgeheim van de advocaat. Bij zijn arrest nr. 10/2008 van 23 januari 2008 (ECLI:BE:GHCC:2008:ARR.010) heeft het Hof geoordeeld dat de gegevens die ter kennis worden gebracht van de advocaat, enerzijds, in het kader van zijn activiteit bestaande in de verdediging en de vertegenwoordiging in rechte, en, anderzijds, wanneer hij de rechtspositie van zijn cliënt bepaalt, door het beroepsgeheim gedekt zijn (B.9.2 en B.9.3).

Daarenboven heeft het Hof, op basis van het op 26 juni 2007 in grote kamer gewezen arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zake de « *Ordre de barreaux francophones et germanophone* » e.a. (C-305/05, ECLI:EU:C:2007:383), gepreciseerd dat het begrip « bepaling van de rechtspositie » van de cliënt het begrip « juridische advisering » omvat (B.9.4). Het heeft geoordeeld dat de activiteit bestaande in het verstrekken van juridisch advies ertoe strekt « de cliënt te informeren over de staat van de wetgeving die van toepassing is op zijn persoonlijke situatie of op de verrichting die hij overweegt, of hem te adviseren over de wijze waarop die verrichting binnen het wettelijk kader kan worden uitgevoerd » en « altijd tot doel [heeft] het de cliënt mogelijk te maken een rechtsgeding met betrekking tot die verrichting te vermijden » (B.9.5).

Het Hof heeft geoordeeld dat de gegevens die de advocaat verneemt tijdens de uitoefening van de wezenlijke activiteiten van zijn beroep, namelijk het verdedigen of vertegenwoordigen in rechte van de cliënt en het verlenen van juridisch advies, zelfs buiten elk rechtsgeding, door het beroepsgeheim gedekt blijven (B.9.6). Alleen wanneer de advocaat een activiteit uitoefent die verder gaat dan zijn specifieke opdracht van verdediging of vertegenwoordiging in rechte en verlening van juridisch advies, kan worden voorzien in een verplichting om gegevens mee te delen.

B.6.3. De grondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling dient dus te worden beoordeeld rekening houdend met het feit dat het beroepsgeheim van de advocaat een algemeen

beginsel is dat verband houdt met de naleving van de fundamentele rechten, dat de regels die van dat geheim afwijken slechts strikt kunnen worden geïnterpreteerd en dat rekening dient te worden gehouden met de wijze waarop het beroep van advocaat in de interne rechtsorde is geregeld. Aldus dient de regel van het beroepsgeheim maar te wijken indien zulks kan worden verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang en indien de opheffing van het geheim strikt evenredig is.

B.6.4. Uit het voorgaande vloeit voort dat de in het geding zijnde beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten is toegestaan door een voldoende precieze wettelijke regeling in het belang van legitieme doelstellingen.

B.7. Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de beperkingen op de toegang tot de betrokken documenten redelijk verantwoord zijn en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen. In het bijzonder dient te worden nagegaan of de wetgever heeft voorzien in voldoende procedurele waarborgen die voorkomen dat het daadwerkelijke karakter van het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten en het recht op toegang tot de rechter zou kunnen worden uitgehold.

B.8.1. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vereist dat de weigering van de nationale autoriteiten om informatie openbaar te maken, kan worden getoetst door een onafhankelijke instantie (EHRM, 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, voormeld, § 64; 8 november 2022, *Saure t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:2022:1108JUDO00881916, § 53). De wetgever dient bij dergelijke beperkingen dan ook te voorzien in voldoende waarborgen om de belangen van de betrokkenen te beschermen (EHRM, 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, voormeld, § 65; 8 november 2022, *Saure t. Duitsland*, voormeld, § 54). Voorts dient een grondige evenredigheidstoets te worden uitgevoerd (EHRM, 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, voormeld, § 67).

B.8.2. Het « absolute » karakter van de in artikel 6, § 2, van de wet van 11 april 1994 vermelde uitzonderingsgronden impliceert niet dat die uitzonderingsgronden systematisch kunnen worden aangevoerd en op automatische wijze kunnen worden toegepast. Zelfs wanneer een beslissing tot weigering van openbaarmaking is gebaseerd op een zogenaamde « absolute » uitzondering, moet die beslissing tot weigering van de openbaarmaking steunen op deugdelijk vastgestelde motieven zonder dat evenwel, zoals is vermeld in de in B.4.8 vermelde

parlementaire voorbereiding van artikel 32 van de Grondwet, de gevraagde informatie via de mededeling van de weigeringsmotieven bekend wordt gemaakt (zie eveneens EHRM, 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, voormeld, § 71). Ook de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State benadrukt dat « elk beroep op een uitzonderingsbepaling [...] concreet [moet] worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak » (RvSt, 7 februari 2019, nr. 243.607, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.607).

Gezien de specifieke aard van het beroepsgeheim van de advocaat en de centrale rol van dat beroepsgeheim in de rechtsstaat, zoals is omschreven in B.6.1 tot B.6.3, is het redelijk verantwoord dat, ten aanzien van de weigering tot openbaarmaking op grond van dat beroepsgeheim, uit de motivering van een dergelijke weigeringsbeslissing enkel kan worden afgeleid dat de overheidsinstantie heeft onderzocht of het beroepsgeheim van de advocaat van toepassing is op het betrokken bestuursdocument en of het bestuursdocument gedeeltelijk openbaar kan worden gemaakt op grond van artikel 6, § 4, van de wet van 11 april 1994.

B.8.3. Daarnaast kan de verzoeker tegen een gehele of gedeeltelijke weigering tot openbaarmaking een georganiseerd administratief beroep instellen bij de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de Beroepsinstantie).

Zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 43/2020 van 12 maart 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.043, B.69.2), beschikt de Beroepsinstantie, gelet op de devolutieve werking van dat georganiseerd administratief beroep, over dezelfde beoordelingsbevoegdheid als de overheidsinstantie die in eerste aanleg heeft beslist. Zij dient de aanvraag tot openbaarheid aldus volledig opnieuw te onderzoeken, rekening houdend met alle feitelijke en juridische elementen van de zaak, met inbegrip van wijzigingen die zich sedert de beslissing in eerste aanleg mogelijk hebben voorgedaan.

Net zoals de overheidsinstantie die in eerste aanleg heeft beslist, moet de Beroepsinstantie aldus beoordelen of het beroepsgeheim van de advocaat van toepassing is op het betrokken administratieve document en of dat laatste gedeeltelijk openbaar kan worden gemaakt.

Dit veronderstelt ook dat de Beroepsinstantie, waarvan de leden en het secretariaat aan het in artikel 458 van het Strafwetboek bedoelde beroepsgeheim zijn onderworpen, gelet op de aard van haar opdrachten, eveneens daadwerkelijk toegang heeft tot het betrokken document.

B.8.4. Ten slotte komt het in laatste instantie aan het bevoegde rechtscollege toe om erop toe te zien dat niet op oneigenlijke wijze wordt gebruikgemaakt van die uitzonderingsgrond. In dat verband vormt het toezicht door een rechterlijke instantie die toegang heeft tot het volledige dossier, ook tot de documenten die onder de geheimhoudingsverplichting vallen, een gewichtige waarborg dat de maatregelen op grond van vertrouwelijke informatie – die in het geding worden gebracht door personen die de gevolgen ervan ondervinden – voldoen aan de vereisten van de Grondwet en van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, 26 juni 2025, *Cimpaka Kapeta t. België*, ECLI:CE:ECHR:2025:0626JUD005500018, § 81).

B.8.5. Bijgevolg doet artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994, zoals van toepassing op bestuursdocumenten die onder het beroepsgeheim van de advocaat vallen, niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op toegang tot bestuursdocumenten, zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur », zoals het van toepassing is op de administratieve documenten die onder het beroepsgeheim van de advocaat vallen, schendt niet artikel 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 15 januari 2026.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen