



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

28 november 2025

ADVIES 2025-179

met betrekking tot de weigering van inzage in de lijsten van
advocaten voor tweedelijs juridische bijstand bij het bureau
van juridische bijstand

(CTB/184/2025)

<u>Sleutelwoorden</u> : Bureau van Juridische Bijstand – Lijst pro-deo advocaten – administratieve instantie

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 30 oktober 2025 verzoekt Erik Verbeeck aan het Bureau voor Juridische Bijstand bij de Balie van Gent om “*Afschrift van de meest recente lijst van tweedelijsadvocaten zoals bepaald in Art.508/7 Ger.W.*”.

1.2. Per e-mail van 31 oktober 2025 antwoordt het secretariaat van het Bureau voor Juridische Bijstand, als onderdeel van de Orde van Advocaten van de Balie van Gent, dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) niet van toepassing is op hun dienst, aangezien zij geen federale administratieve overheid is.

1.3. Per e-mail van 1 november 2025 vraagt de aanvrager om advies aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (hierna: “de Commissie”).

1.4. Per e-mail van 3 november 2025 vraagt het secretariaat aan de aanvrager om de ontbrekende bijlagen bij het verzoek om advies over te maken.

1.5. Per e-mail van 3 november 2025 maakt de aanvrager de bijlagen over.

1.6. Per e-mail van 4 november 2025 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de betrokken instantie.

1.7. Per e-mail van diezelfde dag richt de aanvrager ook een nieuw verzoek om advies aan de Commissie.

2. De ontvankelijkheid van het verzoek om advies

Het nieuwe verzoek om advies d.d. 4 november 2025 komt in de plaats van het verzoek om advies van 1 november 2025.

De aanvrager heeft aldus voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 door gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de betrokken instantie en een verzoek tot advies bij de Commissie in te dienen.

3. Betreffende de grond van de zaak

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 wettelijke uitzonderingsgronden 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. De aanvrager richt zijn verzoek tot inzage van de lijst met advocaten die prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand wensen te verlenen, aan het Bureau voor Juridische Bijstand, ingericht bij de Orde van Advocaten van de Balie van Gent overeenkomstig artikel 508/7 van het Gerechtelijk Wetboek.

3.2.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 zijn slechts van toepassing op de federale administratieve instanties en op de administratieve instanties andere dan de federale administratieve instanties doch slechts in de mate dat zij federale bevoegdheden uitoefenen (artikel 1, eerste lid, van de wet van 11 april 1994).

Voor de toepassing van deze wet wordt onder “administratieve instantie” verstaan: onder andere “een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” (artikel 1, tweede lid, 1°, a, van de wet van 11 april 1994).

3.2.2. De hoedanigheid van de organen van de ordes als “administratieve overheden” maakt het voorwerp uit van debat (zie A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 2014, 137, nr. 105, voor het standpunt dat de organen van de ordes niet als “administratieve overheid” kunnen beschouwd worden; zie, in tegengestelde zin J. STEVENS, *Van Nationale Orde naar Orde van Vlaamse Balies en terug? Met: Een proeve van kleine psychologie van de stafhouders*, Wolters Kluwer Belgium, Mechelen, 2021, p. 31-33; en Rb. Antwerpen, 2 oktober 2024, JLMB, 2025, p. 73).

De Raad van State heeft echter al verscheidene malen geoordeeld dat de organen van de orden van advocaten niet als “administratieve overheid” kunnen beschouwd worden.

Zo stelde de Raad van State in het arrest 223.387 d.d. 6 mei 2013 het volgende:

“In het arrest nr. 38.014 van 31 oktober 1991 inzake De Moor - arrest gewezen door de Algemene Vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak - en in latere arresten, zoals de arresten nr. 130.967 van 3 mei 2004 inzake Popelier en nr. 170.883 van 7 mei 2007 inzake XXXX, heeft de Raad van State, met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding van het Gerechtelijk Wetboek, gesteld dat, gelet op de verbondenheid van de balies met de rechterlijke orde en op het streven naar vrijwaring van de onafhankelijkheid van de advocaten, de wetgever de bedoeling heeft gehad de handelingen van de organen van de Orde van advocaten te onttrekken aan het toezicht van de administratieve rechter. Bij de wijzigingen in de structuur van de balie met de wet van 4 juli 2001 heeft de wetgever, zoals de Raad van State heeft toegelicht in het arrest nr.170.302 van 23 april 2007 inzake het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars, die opstelling bevestigd.

De in voormelde arresten aangehouden redenering wordt voor de onderhavige zaak overgenomen. In tegenstelling tot wat de verzoeker stelt blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 juli 2001 dat het niet de bedoeling van de wetgever was de organen van de Orde als administratieve overheden te beschouwen. De minister van Justitie stelde immers formeel dat “de beslissingen van de balies niet (kunnen) worden gelijkgesteld met de beslissingen van administratieve overheden. De procedure van toepassing bij de Raad van State werd door de wetgever uitdrukkelijk uitgesloten” (Parl. St. Senaat, 2000-01, nr. 2-619/4, 8-9). Voorts kan ook bedacht worden dat de ontstentenis van rechtsmacht van de Raad van State de verzoeker niet van elke jurisdictionele bescherming afhoudt en dat de verwijzing naar onregelmatigheden bij de oprichting van het orgaan dat het bestreden besluit getroffen heeft -hetgeen de raadsman van de verzoeker ter terechtzitting aanvoert- niet tot de bevoegdheid van de Raad van State doet besluiten.”

Aangezien de organen van de ordes van advocaten aldus niet als “administratieve overheden” in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen beschouwd worden, is de wet van 11 april 1994 bijgevolg niet van toepassing in onderhavig geval.

3.2.3. Voor de volledigheid, en zonder dat de Commissie bevoegd is om beroepen dienaangaande te behandelen, wijst de Commissie er echter wel op dat overeenkomstig artikel 513/13/6, § 2, 5°, Ger.W. de beheerder van het register tweedelijnsbijstand tot taak heeft om de lijst van advocaten die inzetbaar zijn voor het verlenen van juridische bijstand zoals bepaald in artikel 508/7, opgesteld door de verschillende bureaus voor juridische bijstand, te publiceren.

Brussel, 28 november 2025,

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter