

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.209 van 14 maart 2022
in de zaak A. 230.960/IX-9717**

In zake : 1. Jozef STEVENS
 2. Jan VERSTRAETE
 3. Bruno ALDERWEIRELDT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ann Coolsaet
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Arthur Goemaerelei 69
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacobowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de ORDE VAN VLAAMSE BALIES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frank Judo en Laure Proost
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 mei 2020, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 18 maart 2020 ‘houdende
bekrachtiging van het reglement van orde van de Orde van Vlaamse balies’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De Orde van Vlaamse Balies heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 1 september 2020. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen, de verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 februari 2022.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Coolsaet, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Daisy Daniels, die *loco* advocaat Emmanuel Jacobowitz verschijnt voor de verwerende partij en advocaten Frank Judo en Laure Proost, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en regelgevend kader

3.1. Artikel 491, eerste lid, Ger.W. bepaalt dat de organisatie en de werking van de Orde van Vlaamse Balies (hierna ook: de OVB) en de *Ordre des barreaux francophones et germanophone* (hierna: de OBFG) worden vastgesteld in een reglement van orde, dat wordt besproken door de balies die er deel van uitmaken, goedgekeurd door de bevoegde organen bedoeld in artikel 489 Ger.W. en, na advies van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, bekrachtigd door de koning binnen dertig dagen.

Bij koninklijk besluit van 18 maart 2020 ‘houdende bekrachtiging van het reglement van orde van de Orde van Vlaamse balies’ (hierna: het bestreden besluit) is het reglement van orde van de Orde van Vlaamse Balies bekrachtigd.

3.2. De verzoekende partijen zijn of waren advocaat.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat de Raad van State niet over de rechtsmacht beschikt om de wettigheid van het bestreden besluit te beoordelen. De verzoekende partijen verzetten zich immers in essentie tegen de inhoud van het reglement van orde en niet tegen het bestreden besluit dat louter de bekrachtiging vormt van voormeld reglement. Aangezien de kritieken van de verzoekende partijen gericht zijn tegen het reglement van orde, hadden zij dit reglement moeten aanvechten door een beroep in te stellen bij het Hof van Cassatie op grond van artikel 611 Ger.W. Luidens dit artikel kan een vordering tot nietigverklaring worden ingesteld tegen elk reglement van de OVB en had bijgevolg de vordering moeten worden ingesteld bij het Hof van Cassatie dat de daartoe bevoegde rechter

is. De wetgever heeft de exclusieve rechtsmacht over dit “objectief contentieux” toevertrouwd aan het Hof van Cassatie. De omstandigheid dat artikel 501 Ger.W. dat de termijn bepaalt om een beroep in te stellen, verwijst naar artikel 497 Ger.W., dat op zijn beurt verwijst naar de reglementen aangenomen door de OVB en de OBFG op grond van artikel 495 Ger.W., impliceert niet dat de mogelijkheid om een vordering tot nietigverklaring in te stellen zich zou beperken tot de reglementen aangenomen op grond van de bevoegdheden opgesomd in artikel 495 Ger.W. Immers maakt artikel 611 Ger.W. dit onderscheid niet. Artikel 501 Ger.W., dat de procedure weergeeft voor het instellen van het in artikel 611 Ger.W. bedoelde beroep, moet bijgevolg zo worden gelezen dat het van toepassing is op alle reglementen aangenomen door de OVB en bij uitbreiding het koninklijk besluit ter bekrachtiging van dit reglement, ongeacht of het reglement in kwestie is aangenomen met toepassing van artikel 491 Ger.W. of artikel 496 Ger.W.

5. Wellicht vooruitlopend op deze exceptie, stellen de verzoekende partijen in hun verzoekschrift dat de Raad van State over de vereiste rechtsmacht beschikt. Luidens artikel 491 Ger.W. worden de organisatie en de werking van de OVB vastgelegd in een reglement van orde, dat wordt besproken door de balies die er deel van uitmaken en goedgekeurd door de bevoegde organen bedoeld in artikel 489 Ger.W. en, na advies van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, bekrachtigd door de koning binnen dertig dagen. Het reglement van orde is dus geen reglement in de zin van de artikelen 496 en 611 Ger.W. Het staat vast dat de Raad van State, eens de koning het reglement van orde heeft bekrachtigd, over de rechtsmacht beschikt om het koninklijk besluit dat het reglement van orde bekrachtigt te vernietigen, anders dan het geval is voor de gewone OVB-reglementen. De koning is immers *de jure* de regelgever. Het is maar door de bekrachtiging door de koning (en vanaf de publicatie in het Belgisch Staatsblad) dat het reglement van orde verbindende kracht verkrijgt. In werkelijkheid wordt de reglementaire bevoegdheid dus uitgeoefend door de koning en niet door de OVB; deze heeft slechts het initiatiefrecht. Over de rechtsmacht van de Raad van State kan dus geen betwisting bestaan.

6. In hun memorie van wederantwoord argumenteren de verzoekende partijen dat het uitgangspunt van de verwerende partij onjuist is.

Zij bekritiseren geenszins de inhoud, zijnde de opportuniteit van sommige bepalingen van het reglement. Zo zijn het eerste en het derde middel expliciet gericht tegen het bestreden koninklijk besluit dat enerzijds een substantieel vormvereiste heeft genegeerd, namelijk de bespreking door de balies die deel uitmaken van de OVB zoals opgelegd door artikel 491 Ger.W., zodat niet tot bekrachtiging mocht worden overgegaan (eerste middel) en dat anderzijds genomen is met overschrijding van de vervaltermijn van dertig dagen opgelegd door artikel 491 Ger.W. (derde middel). Deze vaststelling alleen reeds volstaat om te besluiten tot de rechtsmacht van de Raad van State. De overige middelen hebben evenmin betrekking op de opportuniteit van het reglement, maar wel op de wettigheid ervan.

Daarnaast maakt de verwerende partij ten onrechte een kunstmatige tweedeling tussen enerzijds het reglement en anderzijds het koninklijk besluit ter bekrachtiging van het reglement. Beide kunnen immers niet los van elkaar worden gezien. Het reglement heeft maar juridisch verbindende kracht door en na de bekrachtiging door de koning. De bekrachtiging door de koning is een laatste, maar noodzakelijke stap in het besluitvormingsproces waarbij het reglement van orde tot stand komt en uitwerking krijgt. Er wordt niet betwist dat het koninklijk besluit binnen de rechtsmacht van de Raad van State valt. Gelet op het voorgaande geldt hetzelfde voor het reglement van orde dat maar rechtskracht verkrijgt door en krachtens het koninklijk besluit.

De stelling van de verwerende partij dat het reglement van orde voor het Hof van Cassatie zou moeten worden aangevochten, snijdt geen hout, daar het reglement maar juridisch bestaat dankzij de bekrachtiging bij koninklijk besluit, wat er meteen een reglementaire akte van maakt die kan worden bestreden voor de Raad van State. Dit geldt des te meer nu het beroep tot nietigverklaring niet de opportuniteit van sommige bepalingen van het reglement in vraag stelt, maar

aanvoert dat diverse rechtsregels en andere wetstekrachte normen zoals de beginselen van behoorlijk bestuur geschonden zijn. Deze gebreken kleven niet enkel aan het reglement van orde, maar tegelijk ook aan het koninklijk besluit waarmee het reglement van orde wordt bekrachtigd. De koning staat immers niet boven de wet. Hij mag dus enkel reglementen bekrachtigen die wettelijk zijn. Door de bekrachtiging spreekt de koning zich precies uit over de wettigheid van het reglement. Het tegendeel aannemen, zou betekenen dat om het even welk reglement – wettig of niet – zou moeten worden bekrachtigd.

De analyse van de artikelen 611, 501, 495, 496 en 497 Ger.W. noopt niet tot een andere conclusie, in weerwil van wat de verwerende partij tracht aan te tonen. Artikel 491 Ger.W. dat het reglement van orde betreft, behoort allereerst tot het hoofdstuk ‘organisatie en werking’ van onder meer de OVB. De artikelen 495 tot 505 Ger.W. daarentegen behoren tot het hoofdstuk ‘bevoegdheden’. Het reglement van orde bedoeld in artikel 491 Ger.W. wordt dus duidelijk onderscheiden van de andere reglementen die tot stand komen door de uitoefening van de “bevoegdheden” van de OVB. Artikel 501 Ger.W. bepaalt duidelijk dat de beroepsmogelijkheid bij het Hof van Cassatie enkel de reglementen betreft, bekendgemaakt met toepassing van artikel 497 Ger.W. Deze bepaling verwijst naar artikel 496 Ger.W. dat de OVB de bevoegdheid verleent de passende reglementen vast te stellen met betrekking tot de bevoegdheden vermeld in artikel 495 Ger.W. Van enige verwijzing naar het reglement van orde bedoeld in artikel 491 Ger.W. is nergens sprake. Dat is ook overbodig. Het reglement van orde wordt bekrachtigd bij koninklijk besluit en wordt daarmee *ipso facto* een reglementaire akte die aanvechtbaar is voor de Raad van State. Dit onderscheidt het reglement van orde van de “passende reglementen” die de OVB autonoom vaststelt ter uitvoering van artikel 496 Ger.W.

Voor de stelling dat artikel 501 Ger.W. zo moet worden gelezen dat het van toepassing is op alle reglementen aangenomen door de OVB, ook het reglement van orde, is geen enkel aanknopingspunt te vinden in het Gerechtelijk Wetboek. De parlementaire voorbereiding waarnaar de verwerende partij verwijst,

kan niets wijzigen aan de duidelijke tekst van het Gerechtelijk Wetboek. *Interpretatio cessat in claris*. De verwijzing naar arrest nr. 16/2003 van het Grondwettelijk Hof is niet relevant want het heeft geen betrekking op artikel 491 Ger.W. Het arrest gaat over de reglementen die door de gemeenschapsorden zijn genomen met toepassing van artikel 496 Ger.W. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar arrest nr. 170.302 van 23 april 2007 van de Raad van State. In dit arrest ging het eveneens uitsluitend over een reglement vastgesteld met toepassing van artikel 496 Ger.W. en niet over het reglement van orde bedoeld in artikel 491 Ger.W.

7.1. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat zich een nieuw gegeven heeft voorgedaan, nadat in het verleden de Raad van State zich steeds onbevoegd heeft verklaard om kennis te nemen van administratieve, reglementaire of tuchtrechtelijke beslissingen van de verschillende ordes van advocaten. Thans heeft de koning de wettelijke bevoegdheid om, in sommige gevallen, zijn bekrachtiging of goedkeuring te geven aan reglementen hem voorgesteld door de lokale of communautaire balieoverheden. Het gaat om de reglementen van orde van de communautaire orden (artikel 491 Ger.W. ingevoegd in het Gerechtelijk Wetboek bij artikel 14 van de wet van 4 juli 2001 ‘tot wijziging, met betrekking tot de structuren van de balie, van het gerechtelijk Wetboek en van de wet van 13 maart 1973 betreffende de vergoeding voor onwerkzame voorlopige hechtenis’) en reglementen in verband met de witwaspreventie (de artikelen 118, 132, § 1, en 133, § 4, van de wet van 18 september 2017 ‘tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten’). Daardoor heeft de koning opnieuw regelgevende bevoegdheden met betrekking tot de advocatuur gekregen, zoals vóór de invoering van het Gerechtelijk Wetboek in 1967. Bijgevolg is de bestaande rechtspraak van de Raad van State die geen betrekking heeft op deze rechtsregels van respectievelijk 2001 en 2017, niet ter zake. In geen van de in het auditoraatsverslag aangehaalde arresten betrof de bestreden beslissing immers een reglement van orde (of andere beslissing) bekrachtigd door de koning. Die arresten kunnen dus niet zomaar worden toegepast op de huidige casus, gelet op de specifieke bevoegdheid

van de koning op grond van artikel 491 Ger.W. De wetgever van 2001 en 2017 heeft het toezicht op de ordes op twee gebieden in handen gegeven van de uitvoerende macht, terwijl de wetgever van 1967 deze ordes juist buiten het bereik wilde stellen van de uitvoerende macht. Het is dus niet correct om de wetgeving van 2001 en 2017 te bekijken door de bril van de wetgever anno 1967, of de andere kant op te zien, alsof de visie van de wetgever op het beroep ongewijzigd is gebleven. Dat wordt immers door de wetteksten zelf tegengesproken.

7.2. De verzoekende partijen wijzen er ook op dat er *in casu* geen bijzondere wetsbepaling bestaat die de bevoegdheid van de Raad van State uitsluit met betrekking tot het besluit dat de koning neemt op grond van artikel 491 Ger.W. De artikelen 144 (geschillen over burgerlijke rechten) en 145 (geschillen over politieke rechten) van de Grondwet zijn hier niet relevant.

De regel in artikel 14, § 1, eerste lid, eerste zinsdeel, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, “[i]ndien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend”, vindt *in casu* ook geen toepassing. Er bestaat geen wet in die zin en in de parlementaire voorbereiding bij de voornoemde wetten van 4 juli 2001 en 18 september 2017, waarbij respectievelijk in de bekrachtiging en goedkeuring bij koninklijk besluit van een reglement van de ordes is voorzien, werd evenmin gesteld of nog maar geïnsinueerd dat deze besluiten van de koning aan de rechtsmacht van de natuurlijke, gemeenrechtelijke bestuursrechter, de Raad van State, werden onttrokken.

7.3. Het standpunt dat artikel 611 Ger.W. geen onderscheid maakt tussen categorieën van vorderingen tot nietigverklaring van de reglementen van de OVB, deze bevoegdheidstoekenning categorisch is en zonder uitzondering en past in de algemene strekking en de parlementaire voorbereiding van het Gerechtelijk Wetboek om de handelingen van de organen van de orde van advocaten te onttrekken aan de controle van de administratieve rechter, kunnen de verzoekende partijen niet bijvallen.

Deze overwegingen overtuigen volgens de verzoekende partijen geenszins ervan om de rechtsmacht van de Raad van State af te wijzen. De uitoefening door de koning van zijn bevoegdheid om een voorstel van reglement van orde te bekrachtigen of niet, is zelf geen “handeling van de organen van de Orde van advocaten”, omdat de koning geen dergelijk orgaan is. De parlementaire voorbereiding van het Gerechtelijk Wetboek anno 1967, kan daarenboven niets leren over bevoegdheden die de koning toen niet had en die die hij pas zou krijgen in 2001 en 2017. Het Gerechtelijk Wetboek, zoals het thans bestaat, maakt wel degelijk een onderscheid tussen bepalingen die tot twee verschillende hoofdstukken behoren en die daarenboven niet naar elkaar verwijzen, zodat ze zelfstandig staan en niet kunstmatig aan elkaar moeten worden gekoppeld. Artikel 491 Ger.W. dat het reglement van orde betreft, behoort allereerst tot het hoofdstuk “organisatie en werking” van onder meer de OVB. De artikelen 495 tot 505 Ger.W. daarentegen behoren tot het hoofdstuk “bevoegdheden”.

Dat onderscheid kan niet zomaar terzijde worden geschoven door de stelling dat de bevoegdheidstoewijzing aan het Hof van Cassatie categorisch is en alle reglementen betreft, ook de reglementen van orde. De rechtspraak waarop die stelling steunt, heeft immers geen betrekking op de bijzondere categorie van de reglementen van orde. Deze reglementen van orde zijn bijzonder, omdat ze de enige zijn die moeten worden bekrachtigd door de koning en omdat ze onttrokken zijn aan de regelgeving inzake de reglementen van de ordes vervat in de artikelen 495 tot 505 Ger.W.

Een reglement van orde bekrachtigd bij koninklijk besluit en dus uitgevaardigd door de uitvoerende macht, staat niet gelijk aan een (ander) reglement van een beroepsgroepering. Artikel 501 Ger.W. kan niet eenvoudigweg als een “procedureregels” worden weggezet. Het is integendeel een regel van fundamenteel belang om het onderscheid te maken tussen enerzijds de reglementen bekrachtigd bij koninklijk besluit en anderzijds de “gewone” reglementen. Uit onder meer artikel 501 Ger.W. blijkt dat de wetgever de reglementen van orde bekrachtigd bij koninklijk besluit en de gewone reglementen juist wel aan een

andere procedure en aan een andere vorm van rechterlijke controle heeft willen onderwerpen.

7.4. Volgens de verzoekende partijen sluit de bekrachtiging bedoeld in artikel 491 Ger.W. aan bij het begrip ‘goedkeuring’, zoals gehanteerd in het bestuurlijk toezicht, waarbij de goedkeuring de rechtshandeling is waarbij de toezichthoudende overheid verklaart dat het besluit van de onder toezicht staande overheid uitwerking mag hebben omdat het noch de wet schendt, noch het algemeen belang schaadt. Het aan goedkeuring onderworpen besluit bestaat en bindt de erbij betrokken partijen, maar het is niet vatbaar voor uitvoering zolang het niet goedgekeurd is. Het zal slechts uitwerking hebben onder de opschortende voorwaarde dat goedkeuring wordt verleend. Wordt die voorwaarde vervuld, dan werkt de goedkeuring terug tot de datum van het goedgekeurde besluit. Wordt die voorwaarde niet vervuld, dan houdt de akte op te bestaan en krijgen de daaruit voortvloeiende verplichtingen geen uitvoering maar zulks belet niet dat het niet-nakomen van verplichtingen door de partijen tijdens de periode vooraleer de toezichthoudende overheid heeft beslist, aanleiding kan geven tot schadevergoeding. In geval van niet-goedkeuring kan de onder toezicht staande overheid een nieuwe beslissing nemen, rekening houdend met de redenen die aanleiding hebben gegeven tot de niet-goedkeuringsbeslissing. De goedkeuring is een van het goedgekeurde besluit losstaande administratieve rechtshandeling. Zo is een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State gericht tegen de goedkeuring van een overeenkomst ontvankelijk, al is deze laatste niet voor vernietiging vatbaar. Een besluit houdende goedkeuring of niet-goedkeuring is mede aangetast door de onregelmatigheid welke kleeft aan het besluit waaromtrent de beslissing werd genomen zodat beide beslissingen in principe vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State. Een verzoekende partij mag zich er ook toe beperken het goedkeuringsbesluit aan te vechten en zij mag daarbij annulatiemiddelen aanvoeren die gericht zijn tegen het besluit van de onder toezicht staande overheid want een initieel onrechtmatige beslissing kan onmogelijk goedgekeurd worden.

7.5. Het idee dat een reglement van een balieautoriteit, gezien de door de wetgever gewenste zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de balie van de uitvoerende macht, niet onder een (beperkt) toezicht kan staan van de koning, is sedert 2001 en nog meer sedert 2017, niet meer verdedigbaar. Dit omdat de wetgever zulks uitdrukkelijk in duidelijke wetteksten gewild en geschreven heeft. De koning zelf, aan wie de wetgever deze bevoegdheden heeft gegeven, moet niet onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht. Hij behoort immers zelf tot de uitvoerende macht. Zijn handelen dient evenmin onttrokken te zijn aan het vernietigingstoezicht van de Raad van State; de Raad van State is zijn natuurlijke rechter. De verzoekende partijen hebben het recht hun bezwaren gericht tegen een beslissing van bekrachtiging, die kan worden vergeleken met bestuurlijk toezicht door de koning, te laten toetsen door deze natuurlijke rechter, wat een wettelijke waarborg is die hen niet kan worden ontnomen.

Er anders over oordelen zou strijdig zijn met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Indien artikel 491 Ger.W., gelezen in samenhang met artikel 611 Ger.W. tot gevolg zou hebben dat de rechterlijke toetsing van het bestuurlijk toezicht door de koning ter zake zou verschuiven van de Raad van State naar het Hof van Cassatie, zou de toegang van de advocaten (en alleen de hunne), tot de natuurlijke rechter van de uitvoerende macht worden afgesneden en zouden meteen ook de waarborgen van behoorlijk bestuur door zijn rechtspraak gevestigd en uitgebouwd, worden ontnomen. Er bestaat een objectieve en redelijke verantwoording voor de toekenning aan het Hof van Cassatie van het gerechtelijk toezicht op reglementen aangenomen door de advocatuur. Deze objectieve en redelijke verantwoording bestaat niet voor de onttrekking aan de Raad van State van zijn toezicht op besluiten van de koning en de uitvoerende macht, zoals deze in het kader van artikel 491 Ger.W.

De toegang tot de rechter, een fundamenteel mensenrecht, is geschonden wanneer de natuurlijke rechter van bestuurlijke rechtshandelingen wordt uitgeschakeld ten voordele van een andere rechtsinstantie en er geen redelijke verhouding is tot het beoogde doel. De onafhankelijkheid van de balie en

haar advocaten staat er niet aan in de weg dat een besluit, niet van de balie maar van de koning, in het kader van een door de wetgever georganiseerd procedé van bekrachtiging, wordt toevertrouwd aan de natuurlijke rechter van dergelijke besluiten, wel integendeel. Het is deze bestuursrechter van gemeen recht die het best geplaatst is en over de specifieke *know how* beschikt om de regels van goed bestuur en de algemene principes van bestuursrecht en de beschermingsmechanismen ten behoeve van de rechtsonderhorigen, die hij zelf heeft ontwikkeld in een uitgebreide en steeds verfijnde rechtspraak sedert 1946, toe te passen op wat uiteindelijk in wezen maatregelen zijn van bestuurlijk toezicht. Het zij daarbij nogmaals onderstreept dat, hoewel de rechtsmacht van de Raad van State inderdaad residuair is, er geen enkele rechtsregel bestaat die expliciet noch het reglement van orde bekrachtigd bij koninklijk besluit, noch dit (bekrachtigend) koninklijk besluit aan de rechtsmacht van de Raad van State onttrekt.

Beoordeling

8. Volgens de verwerende partij zijn de kritieken van de verzoekende partijen gericht tegen het reglement van orde en hadden zij dit reglement moeten aanvechten door een beroep in te stellen bij het Hof van Cassatie op grond van artikel 611 Ger.W. De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat ingevolge de bekrachtiging van het reglement van orde door de koning met toepassing van artikel 491 Ger.W., de koning *de jure* de regelgever is en dat door die bekrachtiging dit reglement verbindende kracht verkrijgt en een reglementaire akte wordt. Die reglementaire bevoegdheid wordt volgens de verzoekende partijen aldus uitgeoefend door de koning en niet door de OVB die slechts het initiatiefrecht heeft, zodat bijgevolg de Raad van State bevoegd is om kennis te nemen van een beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

9.1. De bevoegdheid van de Raad van State is een residuaire bevoegdheid die uitgesloten kan zijn krachtens een bijzondere wetsbepaling. De Raad van State is bijgevolg niet bevoegd wanneer er een specifiek beroep openstaat bij de hoven en rechtbanken.

9.2. Luidens artikel 611 Ger.W. neemt het Hof van Cassatie kennis van vorderingen tot nietigverklaring van de reglementen van de OVB en de OBFG die door overschrijding van bevoegdheid zijn aangetast, tegen de wetten indruisen of op onregelmatige wijze zijn aangenomen. Het komt dus in beginsel aan het Hof van Cassatie toe om te oordelen over de wettigheid van de reglementen van de OVB.

9.3. De vraag die de door de verwerende partij (en de tussenkomende partij) opgeworpen exceptie te beantwoorden laat, is, wat het juridisch gevolg is van de bekrachtiging door de koning van het reglement van orde van de OVB en specifiek de weerslag op de bevoegdheid van het Hof van Cassatie.

9.4. Artikel 491 Ger.W. luidt als volgt:

“De organisatie en de werking van de Orde van Vlaamse Balies en de Ordre des Barreaux francophones et german[o]phone worden vastgesteld in een reglement van orde, dat wordt besproken door de balies die er deel van uitmaken, en goedgekeurd door de bevoegde organen bedoeld in artikel 489, en, na advies van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, bekrachtigd door de Koning binnen 30 dagen.

Het reglement van orde bepaalt minstens :

1° de samenstelling, de wijze van verkiezing, aanwijzing of benoeming van de leden van de organen bedoeld in artikel 489 en de duur van de mandaten;

2° de werking en de wijze van beraadslagen met eerbiediging van de vertegenwoordiging van de advocaten van de onderscheiden balies;

3° de wijze waarop de reglementen aangenomen worden;

4° de wijze waarop de bijdrage, die de balies jaarlijks dienen te betalen, vastgesteld wordt;

5° de regels voor het opstellen en aanwenden van de jaarlijkse begroting;

6° de algemene organisatie van het secretariaat;

7° de wijze van aanwijzing van de vertegenwoordigers in de wettelijk opgerichte organen.”

Op grond van artikel 491 Ger.W. komt het aan de OVB toe om haar reglement van orde vast te stellen en na advies van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, volgt dan de bekrachtiging door de koning.

Door *in casu* het reglement van orde te bekrachtigen, geeft de koning verbindende kracht eraan. De koning beschikt in deze slechts over beperkte

mogelijkheden. De koning mag alleen tot bekrachtiging van het reglement van orde overgaan of deze weigeren. Hij kan de tekst van het reglement niet wijzigen of verbeteren. Hij oefent in dit geval geen rechtscheppende taak of reglementaire bevoegdheid uit. Het bekrachtigingsbesluit is immers geen normatieve rechtshandeling omdat het geen materiële rechtsnormen bevat. De koning wordt *in casu* door de bekrachtiging dus niet de auteur van het reglement. De bekrachtiging is dan ook veeleer een akte van (hoger) toezicht.

Zo het namelijk de bedoeling van de wetgever zou zijn geweest om door de bekrachtiging door de koning de toetsing van het reglement van orde te onttrekken aan de bevoegdheid van het Hof van Cassatie, zou dit minstens in de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 juli 2001 waarbij artikel 491 Ger.W. is vervangen, tot uiting zijn gekomen. Dat dit niet de bedoeling was, moge blijken uit onder meer de toelichting bij het voorstel van wet dat de basis heeft gevormd voor de bespreking in het Parlement van het latere artikel 491 Ger.W. en waarin de indiener van het voorstel het volgende heeft benadrukt (*Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-0892/001, 3 en 7):

“Het advies van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie is nodig om de overeenstemming met wettelijke bepalingen te waarborgen en eventuele tegenstrijdigheden en/of problemen in het licht van het aangepaste artikel 611 van het Gerechtelijk Wetboek te vermijden.
[...]

Artikel 491 bepaalt dat een huishoudelijk reglement [thans: een reglement van orde] de onderscheiden punten zal moeten regelen. Men is er zich wel van bewust dat dit verschillend kan zijn. Het reglement moet in ieder geval besproken worden door de aangesloten balies en worden goedgekeurd door de geëigende organen. Er wordt ook voorzien in een advies gegeven door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, dit om de bevoegdheid enerzijds en de wettelijke bepalingen anderzijds (cfr. artikel 611 Ger.W.) te laten toetsen.”

Ook tijdens de bespreking in de Senaat is de vraag gerezen naar de bevoegdheid van het Hof van Cassatie om de door de ordes aangenomen reglementen te toetsen en heeft de minister in dit verband het volgende verklaard (*Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-619/4, 7-10):

“Een lid heeft vragen met betrekking tot de vordering tot nietigverklaring van het reglement aangenomen hetzij door de Vereniging van

Vlaamse balies hetzij door de Conférence des barreaux francophones et germanophone, overeenkomstig artikel 611 van het Gerechtelijk Wetboek. Deze vordering wordt overeenkomstig het voorgestelde artikel 501, § 1, ingesteld door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

Ten eerste rijst de vraag of de wet op de Raad van State hierdoor wordt gewijzigd (artikel 14), aangezien het Hof van Cassatie hier een reglementaire bevoegdheid wordt toegewezen. Tevens zou men blijkbaar de tussenkomst toelaten van de Vereniging van Vlaamse balies in een procedure tegen een reglement van de Conférence des barreaux francophones et germanophone.

Ten tweede kan de vraag worden gesteld of hierdoor de Grondwet in verband met de bevoegdheid van het Hof van Cassatie niet wordt gewijzigd. Artikel 147 bepaalt dat het Hof van Cassatie niet in de beoordeling treedt van de zaken zelf. Welk is de bevoegdheid die men toewijst aan het Hof van Cassatie ten aanzien van het reglement aangenomen door de Vereniging van Vlaamse balies of de Conférence des barreaux francophones et germanophone? Moet men hier niet preciseren dat het Hof van Cassatie enkel de klassieke wetstoetsing, een louter formele toetsing kan verrichten? Dit is dan wel een engere toetsing dan deze die zou kunnen worden uitgevoerd door de Raad van State, overeenkomstig artikel 14 van de wet op de Raad van State. De reglementen van de orden zijn immers beslissingen van een administratieve overheid die vatbaar zijn voor verhaal bij de Raad van State.

Spreeker verduidelijkt dat de Orde een openbare taak uitoefent. De balie is georganiseerd in het Gerechtelijk Wetboek.

[...]

Een eerste opmerking ging over de wijziging van de wet op de Raad van State. Verder werd de vraag gesteld naar het feit of geen toevoeging of afbreuk werd gedaan aan de bepalingen van de Grondwet. Het antwoord op deze beide vragen is duidelijk ontkennend. De wet op de Raad van State kan immers onmogelijk worden toegepast op de nationale orde of de nieuwe voorgestelde structuren.

De wetgever in 1967, op advies van de koninklijke commissaris, de heer Van Reepinghen, heeft uitdrukkelijk de keuze gemaakt om een orgaan sui generis op te stellen dat een beroepscategorie vertegenwoordigt en deze aan specifieke regels te onderwerpen. Aldus wordt uitzondering gemaakt op het systeem dat gebruikelijk in openbare overheden wordt toegepast. Dit werd vertaald in een reeks artikelen binnen het Gerechtelijk Wetboek. Zo werd een hoofdstuk ingesteld dat handelt over de balie, de tucht, de reglementen, enz. De beslissingen van balies kunnen dus niet worden gelijkgesteld met de beslissingen van administratieve overheden. De procedure van toepassing bij de Raad van State werd door de wetgever uitdrukkelijk uitgesloten.

Met betrekking tot de Grondwet, verwijst de minister naar het artikel in de Grondwet dat voorziet op welke wijze het Hof van Cassatie zijn bevoegdheid uitoefent. Er bestaan echter een aantal uitzonderingen.

In een aantal materies doet het Hof van Cassatie uitspraak ten gronde. Deze uitzonderingen staan expliciet in de wet vermeld. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers in het gedrang komt. De wetgever had ook een uitzondering willen maken wat betreft de balies, in de artikelen 611 en volgende. De keuzes van het Gerechtelijk Wetboek worden nu getransponeerd op de nieuwe tot stand gekomen structuur. Er is dus geen afbreuk gedaan aan de bevoegdheid van het Hof van Cassatie.

[...]

Het lid kan zich op constitutioneel vlak waarschijnlijk neerleggen bij het antwoord van de minister. Wat de opmerking over de administratieve overheden betreft, verwijst spreker naar de Orde van architecten en de Orde van geneesheren, waar verhaal bij de Raad van State mogelijk is wanneer het gaat om reglementaire bevoegdheden.

De minister verwijst naar de besprekingen in de Kamer, waar op een bepaald ogenblik werd gesteld dat alle ordes op een gelijkaardig stramien dienden te zijn gestoeld. Hier werd niet verder op ingegaan, gelet op de

parlementaire voorbereiding van het Gerechtelijk Wetboek, die nogal vrij gedetailleerd uiteenzetten waarom voor de Orde van advocaten een uitzondering werd gemaakt.”

10. Uit het voorgaande volgt dat de bekrachtiging door de koning van het reglement van orde geen weerslag heeft op de bevoegdheid van het Hof van Cassatie om dit reglement te toetsen. Dit past trouwens in de algemene strekking en de parlementaire voorbereiding van het Gerechtelijk Wetboek om al de handelingen van de organen van de orde van advocaten te onttrekken aan de controle van de administratieve rechter.

Ook de duidelijke tekst van artikel 611 Ger.W. sluit hierbij aan. Dit artikel maakt geen onderscheid tussen de reglementen van de ordes vastgesteld met toepassing van artikel 491 Ger.W. en deze vastgesteld met toepassing van artikel 496 Ger.W.

11. Uit wat voorafgaat volgt dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft om kennis te nemen van het beroep.

De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een derde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien maart tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren