

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 68.116 van 15 september 1997

A.59.364/g-31

In zake : **MISSON** Luc,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Georges-Henri BEAUTHIER,
advocaat,
Berckmansstraat 89
1060 Brussel,

tegen :

**De Raad van de Orde van Advocaten
van de Balie van Luik,**
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Pierre LAMBERT, advocaat,
Defrélaan 19
1180 Brussel.

**DE RAAD VAN STATE, ALGEMENE VERGADERING
VAN DE AFDELING ADMINISTRATIE,**

Gezien het op 12 augustus 1994 ingediende
verzoekschrift, waarbij Luc MISSION de gedeeltelijke
nietigverklaring vordert van het door de verwerende partij
op 14 juni 1994 goedgekeurde reglement;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien de laatste memorie van verzoeker;

Gelet op arrest nr. 57.501 van 12 januari 1996,
waarvan aan de partijen kennis is gegeven, waarbij de
heropening van de debatten wordt bevolen en waarbij wordt

bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 8 maart 1996;

Gelet op de beschikking van 12 april 1996 waarbij de Eerste Voorzitter van de Raad van State de zaak verwijst naar de algemene vergadering van de afdeling administratie;

Gezien de laatste memories van de partijen;

Gelet op de beschikking van 6 mei 1997, waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 3 juni 1997 van de algemene vergadering van de afdeling administratie;

Gehoord het verslag van de heer MESSINNE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. BEAUTHIER, advocaat, die voor verzoeker verschijnt, en van Mr. LAMBERT, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het andersluidend advies van de heer GILLIAUX, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de raad van de Orde van Advocaten van de Balie van Luik een reglement heeft op 14 juni 1994 goedgekeurd houdende wijziging van verscheidene bepalingen van de "Tradition de Liège" met betrekking tot de stage; dat verzoeker de strekking ervan als volgt beschrijft :

" Het schaft onder meer in de praktijk de verplichting af om de eerstejaars-stagiairs te bezoldigen; de stagemeesters behoeven de erkenning van een erkenningscommissie die niet voldoende garanties biedt; contractbreuk is alleen mogelijk, zelfs in onderlinge overeenstemming,

met de voorafgaande goedkeuring van de voorzitter van de "Commission du Patronat et du Stage"; het beperkt, zonder dat dit op objectieve en redelijke wijze wordt gerechtvaardigd, de mogelijkheid voor een stagemeester om meer dan één stagiair in dienst te nemen om de twee jaar; het schrijft voor dat de stagiair en zijn stagemeester vertrouwelijke verslagen opmaken die qualitate qua een invloed kunnen hebben op de toekomst van elk van hen, zonder dat deze mededeling in enig opzicht op tegenspraak geschiedt.

Het bestreden reglement heeft kennelijk tot gevolg, en ongetwijfeld trouwens ook tot doel, het aantal advocaten-stagiairs aan de balie van Luik te beperken door zowel de verplichtingen die op de stagiairs rusten als die welke op de stagemeesters rusten, te verzwaren";

Overwegende dat verzoeker zich op 30 september 1994 tot de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie heeft gericht omdat naar zijn mening : "gesteld dat de Raad van State niet bevoegd geacht moet worden (in tegenstelling tot wat wij menen), wij er veeleer vanuit behoren te gaan dat wij ons bevinden in een situatie die in de sfeer ligt van de toepassing van artikel 611 van het Gerechtelijk Wetboek"; dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie hem in een brief van 18 oktober 1994 het volgende heeft geantwoord :

" Bij de huidige stand van de zaak, ben ik van oordeel geen bijzondere initiatieven te moeten nemen in verband met de situatie die u mij uiteenzet;"

Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord een exceptie van onbevoegdheid heeft opgeworpen omdat volgens een vaste rechtspraak "van zowel vóór als na de inwerkingtreding van het Gerechtelijk Wetboek, de Orde van Advocaten niet kan worden beschouwd als een administratieve overheid in de zin van de wet van 23 december 1946 houdende oprichting van een Raad van State", een rechtspraak waarvan zij onderstreept dat ze bevestigd is door het arrest DE MOOR, nr. 38.014 van 31 oktober 1991, dat door de algemene vergadering van de afdeling administratie is gewezen;

Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord aanvoert dat de Raad van State "zich nog niet heeft moeten uitspreken over zijn bevoegdheid om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van een reglement van de raad van de plaatselijke Orde", dat "de raad van de Orde van advocaten, een bij de wet opgerichte overheid, duidelijk optreedt krachtens een eigen bevoegdheid die hem rechtstreeks bij de wet is opgedragen", zodat de raad een administratieve overheid is en dat "aangezien het een objectief beroep betreft (...) tegen een verordeningsbepaling van een administratieve overheid in de functionele zin van dat woord, bijgevolg alleen maar kan worden vastgesteld dat geen enkele tekst daarvoor bijzondere of uitsluitende bevoegdheid opdraagt aan het Hof van Cassatie en dat geen enkele tekst zulk een beroep onttrekt aan de gemeenrechtelijke bevoegdheid van de Raad van State"; dat hij uit het door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie ingenomen standpunt afleidt dat "het beroep waarin de artikelen 502, 610, 611 en 1088 van het Gerechtelijk Wetboek voorzien, niet zorgt voor een werkelijke rechtsingang bij een rechtbank in de zin van de artikelen 13 en 6, 1°, van het Europees verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden";

Overwegende dat verzoeker in een laatste memorie de wens heeft geuit dat aan het Arbitragehof de volgende prejudiciële vraag wordt gesteld :

" Als de advocaten in België bij de Raad van State geen beroep tot nietigverklaring van hun beroepsreglementen kunnen instellen, terwijl andere beoefenaars van vrije beroepen zulke beroepen wel kunnen instellen, is deze situatie dan niet in strijd met artikel 10 van de Grondwet, gelet op het feit dat de advocaten evenmin beschikken over andere mogelijkheden om een annulatieberoep in te stellen bij andere rechtscolleges ?";

dat hij op de terechtzitting van 10 januari 1996, de terechtzitting waarop bepaald was dat de zaak zou voorkomen op basis van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechts-

pleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, heeft voorgesteld de woorden "deze situatie" te vervangen door de woorden "deze interpretatie van artikel 14 van de gecoördineerde wetten";

Overwegende dat de partijen in hun laatste memories, ingediend naar aanleiding van het arrest waarbij de debatten werden heropend, bij hun standpunt blijven; dat inzonderheid verzoeker onderstreept dat de bevoegdheid van de Raad van State "(zelfs) geldt ... ten aanzien van als onafhankelijk bestempelde overheden zoals bij voorbeeld de Commissie voor Homologatie van de Diploma's", "de orden van beroeps-beoefenaars die over een ruime mate van onafhankelijkheid beschikken", en zelfs, volgens een recente rechtspraak, "de paritaire comités in hun hoedanigheid van college" die "zowel uit organiek als uit materieel oogpunt administratieve overheden zijn in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten"; dat hij voorts stelt : "(De Raad van State) is uiteraard niet bevoegd inzake de handelingen die rechtstreeks van de rechterlijke macht uitgaan; als voorbeeld kan men de handelingen citeren die door de magistraten van het Openbaar Ministerie worden verricht, zoals een beslag dat door de Procureur des Konings wordt gelegd (...). Zoals A. RASSON-ROLAND zeer terecht heeft onderstreept, is het echter niet omdat het Openbaar Ministerie tot de rechterlijke macht sensu lato behoort dat de Raad van State het beroep moet verwerpen; de reden daarvoor is dat het Parket, door de handelingen die het stelt, rechtstreeks deelneemt aan de rechtsbedeling (...)", en dat hij daarop verwijst naar het arrest REYNERS tegen België dat, naar aanleiding van een prejudiciële vraag van de IIIe Kamer van de Raad van State, op 21 juni 1974 is gewezen door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, en uit dat arrest het volgende afleidt : "Sommige leden van de Balie kunnen weliswaar uitzonderlijk genoodzaakt worden als plaatsvervangend of toegevoegd rechter op te treden, maar ook hier gaat het dan om afscheidbare handelingen en

is het verkeerd te stellen dat het beroep van advocaat deel uitmaakt van de rechterlijke macht"; dat hij overigens benadrukt dat, mocht de Raad van State niet bevoegd zijn om van de "algemene verordenende handelingen van de plaatselijke orden" kennis te nemen, de wet tegen die handelingen geen enkel beroep zou hebben georganiseerd;

Overwegende dat de verwerende partij, van haar kant, aanvoert, enerzijds, dat hoewel de raden van de Orde een verordenende bevoegdheid hebben, die bevoegdheid van hen nog geen administratieve overheden in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State maakt, en dat het, anderzijds, "onjuist (is) te beweren dat die handelingen niet op hun wettigheid kunnen worden getoetst", omdat ze "in de eerste plaats (indirect) kunnen ... worden getoetst door de tuchtcolleges die een reglement dat zij onwettig achten niet zullen toepassen", en ze daarnaast ook rechtstreeks kunnen worden getoetst, doordat "artikel 568 van het Gerechtelijk Wetboek ... (aan) de rechtbank van eerste aanleg de volle bevoegdheid (verleent) om kennis te nemen van elke vordering, met uitzondering van die welke uitdrukkelijk aan een andere rechter is opgedragen, (zodat) wanneer geen enkele tekst voorziet in een beroep tegen de verordeningen van de plaatselijke Orden, niets de rechtzoekende belet zich te wenden tot de rechtbank van eerste aanleg, of zelfs tot de voorzitter van die rechtbank, rechtsprekend in kort geding"; dat zij daarop laat volgen dat de beslissingen die worden geveld ter gelegenheid van zulk een toetsing weliswaar geen gezag van gewijsde erga omnes hebben, doch dat die situatie "op zich niet strijdig (is) met de bepalingen van de artikelen 6, 1°, en 13 van het Europees Verdrag" tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omdat datgene waarop het "in het licht van die bepalingen" aankomt, "is dat de burgerlijke rechten van het rechtssubject, als ze in het gedrang

komen, door een rechter kunnen worden beschermd, wat het geval is";

Overwegende dat zowel uit de parlementaire voorbereiding van het Gerechtelijk Wetboek als uit de strekking van inzonderheid de artikelen 435⁽¹⁾, 451⁽²⁾, 455⁽³⁾, 456⁽⁴⁾, 501⁽⁵⁾, 502⁽⁶⁾, 610⁽⁷⁾ en 611⁽⁸⁾ van dat Wetboek

(1) "De stageverplichtingen worden vastgesteld door de raad van de Orde onverminderd de macht verleend aan de algemene raad krachtens artikel 494."

(2) "De raad van de Orde kan bepalen op welke wijze en onder welke voorwaarden de kandidaten voor het stafhouderschap en voor de raad worden voorgedragen.

Hij kan beslissen dat een van de plaatsen in de raad wordt toegekend volgens de regels die inzake voordracht en stemming voor de aanwijzing van de stafhouder zijn voorgeschreven .

De stemmen die worden uitgebracht voor die plaats, mogen niet aangerekend worden voor de verkiezing in een andere plaats in de raad van de Orde."

(3) "§ 1. Ten einde te voorzien in de bijstand aan minvermogenden, stelt de Raad van de Orde een bureau van consultatie en verdediging in, naar de regels die hij bepaalt. (...)"

(4) "De Raad van de Orde heeft opdracht om :
de eer van de Orde van advocaten op te houden;
de beginselen van waardigheid, rechtschapenheid en kiesheid die aan hun beroep ten grondslag liggen, te handhaven; (...)"

(5) "De reglementen die de algemene raad aanneemt, zijn bindend voor alle advocaten.

De raden van de Orde van de balies waken voor de toepassing ervan. (...)"

(6) De vordering tot nietigverklaring vóór het Hof van Cassatie, waarover sprake is in artikel 611, kan uitgaan van de procureur generaal bij dit hof of van de deken. (...)"

(7) "Het Hof van Cassatie neemt kennis van vorderingen tot nietigverklaring van de handelingen waardoor rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie, alsook tuchtrechtelijke overheden van ministeriële ambtenaren en van de balie, hun bevoegdheid mochten hebben overschreden."

(8) "Het Hof van Cassatie neemt ook kennis van vorderingen tot nietigverklaring van de reglementen van de algemene raad van de nationale orde der advocaten die door

blijkt dat de wetgever de handelingen van de organen van de Orde van advocaten heeft willen onttrekken aan de controle van de administratieve rechter om ze toe te vertrouwen aan de controle van de Rechterlijke Macht; dat bijgevolg de reglementen, net zoals de handelingen met individuele draagwijdte, uitgevaardigd door een raad van de Orde van advocaten niet onder de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State ressorteren;

Overwegende dat het Arbitragehof, naar aanleiding van een prejudiciële vraag betreffende inzonderheid de artikelen 468, 469bis, 477, 502, 610, 611 en 1088 van het Gerechtelijk Wetboek het volgende heeft besloten in zijn arrest nr. 23/97 van 30 april 1997 :

" B.1. De in de prejudiciële vraag vermelde bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek zijn opgenomen in het tweede deel van dat Wetboek, dat handelt over de rechterlijke organisatie. Zij organiseren de beroepen die gericht zijn tegen de beslissingen en reglementen van de overheden van de balie. Een reeks bepalingen maakt de tuchtraden van beroep bevoegd om kennis te nemen van de beroepen tegen de beslissingen die de raden van de Orde hebben genomen in tuchtzaken of met betrekking tot de inschrijving op het tableau en de toelating tot de stage. Een andere reeks bepalingen handelt over de beroepen tot vernietiging die kunnen worden ingesteld wegens machtsoverschrijding, met name tegen de handelingen van de raden van de Orde en tegen de reglementen van de algemene raad van de Nationale Orde van Advocaten. Zij vertrouwen de bevoegdheid om er kennis van te nemen toe aan het Hof van Cassatie.

(...)

B.3. De betwistingen waartoe de door de Orde van advocaten vastgestelde verordenende bepalingen aanleiding geven, worden door het Gerechtelijk Wetboek toevertrouwd, deels aan de tuchtoverheden van de balie, deels aan het Hof van Cassatie.

(...)

B.4. In zoverre de overheden van de balie reglementen vaststellen die met name tot doel hebben de voorwaarden

overschrijding van bevoegdheid zijn aangetast, tegen de wetten indruisen of op onregelmatige wijze zijn aangenomen."

te bepalen waaraan de inschrijving op het tableau of de toelating tot de stage is onderworpen, zijn zij vergelijkbaar met de overheden van andere vrije beroepen.

B.5. De verschillende behandeling die is voorbehouden aan de raden van de Orde van Advocaten steunt evenwel op verscheidene elementen waarvan het geheel een objectief criterium vormt. Krachtens artikel 444, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek moeten de advocaten vrij hun ambt uitoefenen ter verdediging van het recht en van de waarheid. Zij kunnen worden opgeroepen om rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie te vervangen (artikel 442). Zij kunnen ambtshalve worden aangewezen (artikelen 446 en 455bis, § 1). Zij moeten voorzien in de bijstand aan minvermogenden (artikel 455, § 1).

Die regels en beginselen, die eigen zijn aan het beroep van advocaat, voeren een objectief verschil in ten opzichte van het geheel van de andere vrije beroepen.

B.6. De handelingen van de raden van de Orde hebben tot doel de kwaliteit van de dienstverlening van de advocaat te verzekeren en zijn onafhankelijkheid te waarborgen. De wetgever heeft het beroep van advocaat rechtstreeks betrokken bij de openbare dienst van de rechtsbedeling en het is in die hoedanigheid verbonden met de rechterlijke orde. Door de betwistingen betreffende de handelingen en reglementen van de balies toe te vertrouwen aan overheden en aan een rechtscollege die ook tot de rechterlijke orde behoren, heeft de wetgever een maatregel genomen die in verhouding staat tot de doelstelling, die hij nastreeft.

(...)

B.8. Bovendien spreekt het vanzelf dat de advocaten, in de betwistingen betreffende de reglementen van de overheden van de balie, de jurisdictionele bescherming moeten genieten die aan niemand kan worden geweigerd";

Overwegende dat uit dat arrest volgt dat er geen grond is om de door de verzoeker geformuleerde prejudiciële vraag aan het Arbitragehof te stellen;

Overwegende dat de exceptie van onbevoegdheid gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van verzoeker.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State, op vijftien september 1900 zevenennegentig, waar aanwezig waren :

de HH.	BAETEMAN,	Eerste Voorzitter van de Raad van State,
	BORRET,	kamervoorzitter,
	ANDERSEN,	kamervoorzitter,
	GEUS,	kamervoorzitter,
Mevr.	VRINTS,	kamervoorzitter,
Mevr.	THOMAS,	kamervoorzitter,
de Hr.	HANOTIAU,	kamervoorzitter,
Mevr.	BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	LEROY,	staatsraad,
	MESSINNE,	staatsraad,
	VERBIEST,	staatsraad,
	BEIRLAEN,	staatsraad,
	HANSE,	staatsraad,
	STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	NOTEBAERT,	griffier,

De Griffier,

De Voorzitter,

Chr. NOTEBAERT.

G. BAETEMAN.