GAM. L. 19.386/8.

RAAD VAN STATE
AFD. WETGEVING
L
20-02-1990
Vandemeulebroecke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 11 oktober 1989 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen en door de Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen, belast met de herstructurering van het Ministerie van Openbare Werken verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de verdediging in rechte van zaken aangaande openbare werken", heeft op 16 januari 1990 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Réformes institutionnelles et par le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles, chargé de la restructuration du Ministère des Travaux publics, le 11 octobre 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la défense en justice des affaires concernant les travaux publics", a donné le 16 janvier 1990 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, op grond van artikel 29 van de Grondwet, aan de Minister onder wie de openbare werken ressorteren de bevoegdheid toe te kennen om de advocaten aan te wijzen op wie een beroep kan worden gedaan voor de zaken waarvoor de genoemde Minister, in die hoedanigheid, bevoegd is.

Uit het opschrift van het ontwerp-besluit en uit artikel 1, waarin sprake is respectievelijk van "de verdediging in rechte" en "de verdediging van de belangen van de Staat", zou kunnen worden afgeleid dat de ontworpen regeling alleen betrekking heeft op de aanwijzing van de advocaten die als raadsman van de Belgische Staat zullen optreden wanneer deze verwerende partij is in een rechtsgeding. Dit blijkt evenwel geenszins overeen te stemmen met de bedoeling van de stellers van het ontwerp : de aangewezen advocaten zouden integendeel als opdracht hebben niet alleen te pleiten in rechtsgedingen waarin de Staat als eiser of als verweerder optreedt, maar bovendien ook de Minister van advies te dienen over juridische kwesties die niet voor de rechter betwist worden (1).

Hoewel in artikel 1 van het ontwerp wordt bepaald dat de Minister de advocaten aanwijst "overeenkomstig de voorwaarden bepaald in dit besluit", strekt de ontworpen

.../...

---

(1) Dit blijkt o.m. uit artikel 5 van het ontwerp waarin sprake is niet alleen van "aan de gang zijnde geschillen" maar ook van "consulten".

regeling er kennelijk niet toe de Minister ter zake aan strikte voorwaarden te binden. Reeds in artikel 2 wordt immers bepaald dat de Minister "het recht (behoudt) om betwiste zaken toe te vertrouwen aan een andere advocaat dan degenen die overeenkomstig dit besluit aangewezen worden". Ook wat de honorering van de vaste advocaten betreft worden geen bindende regelen opgelegd : "de advocaten worden gehonoreerd, hetzij per zaak, hetzij volgens een jaarabonnement" (artikel 3, eerste lid) en het bedrag van het abonnement, dat door de Minister vrij wordt bepaald, kan worden verminderd of verhoogd naargelang van het aantal en het belang van de zaken welke aan de advocaat worden toevertrouwd (artikel 5). Luidens artikel 8 ten slotte heeft de Minister steeds het recht de aanwijzing van de advocaten te beëindigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Rekening houdend met wat hiervoren in verband met de strekking van het ontworpen besluit werd opgemerkt, kan worden voorgesteld het opschrift als volgt te redigeren :

"Koninklijk besluit betreffende de aanwijzing van de advocaten van het Ministerie van Openbare Werken".

.../...

Wil men rekening houden met een eventuele afschaffing van het Ministerie van Openbare Werken, dan kan men schrijven :

"Koninklijk besluit betreffende de aanwijzing van de advocaten voor zaken in verband met openbare werken".

Aanhef.

Aangezien het koninklijk besluit van 29 september 1906 dat betrekking heeft op de verdediging in rechte van zaken betreffende het Bestuur van Bruggen en Wegen in zijn geheel wordt opgeheven, dient het niet in de aanhef te worden vermeld.

Het tweede lid van de aanhef moet derhalve worden weggelaten.

Artikel 1.

Gelet op de hiervoren gemaakte opmerkingen met betrekking tot de strekking van het ontwerp, kan dit artikel beter als volgt worden geredigeerd :

"De Minister tot wiens bevoegdheid de openbare werken behoren wijst de vaste advocaten aan op wie een beroep kan worden gedaan voor de zaken waarvoor hij, in die hoedanigheid, bevoegd is".

.../...

Artikel 2.

De mogelijkheid om een beroep te doen op andere dan de vaste advocaten, bestaat volgens de ontworpen bepaling alleen voor "betwiste zaken". Indien dit niet overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dient het woord "betwiste" te worden weggelaten.

Artikel 3.

Luidens het tweede lid is "het abonnement (lees : het abonnementsbedrag) ... gekoppeld aan het indexcijfer der consumptieprijzen en wordt (het) aangepast telkens dit cijfer met ten minste vijf procent stijgt of daalt".

Er dient uitdrukkelijk te worden bepaald in welke mate het abonnementsbedrag wordt "aangepast" : bedoeld wordt blijkbaar dat het met vijf procent wordt verhoogd of verlaagd telkens het indexcijfer met vijf procent stijgt of daalt.

De toepassing van het ontworpen voorschrift vereist dat in de beslissing tot vaststelling van het abonnementsbedrag het aanvangsindexcijfer wordt bepaald ten aanzien waarvan de stijging of daling met vijf procent dient te worden berekend.

.../...

Artikel 5.

Men vervange in het eerste lid de woorden "het aantal aan de gang zijnde geschillen" door "het aantal zaken waarmee hij belast is".

In het tweede lid schrijve men :

"Wanneer het abonnementsbedrag ontoereikend is gelet op het aantal consulten of zaken waarmee de advocaat belast is, ...".

Artikel 6.

Luidens het eerste lid van dit artikel worden de advocaten die gehonoreerd worden volgens het abonnementsstelsel vergoed voor hun reiskosten "volgens het officiële tarief van de administratie ...".

In het tweede lid wordt aan de Minister opgedragen "door assimilatie de klassen van het tarief (te bepalen) waarin die advocaten gerangschikt worden".

Met het "officiële tarief van de administratie" wordt wellicht de algemene regeling inzake reiskosten bedoeld die werd vastgesteld bij koninklijk besluit van 18 januari 1965. De "assimilatie" waarvan sprake in het tweede lid zou dan een bepaling zijn krachtens welke de advocaten, voor de toepassing van die algemene regeling, worden gelijkgesteld met de titularissen van een graad van een bepaalde rang.

.../...

Men redigere dit artikel dan ook beter als volgt :

"Wanneer hun opdrachten een verplaatsing vergen buiten het gerechtelijk arrondissement waar hun kantoor gevestigd is, worden de advocaten die gehonoreerd worden volgens het abonnementsstelsel voor hun reiskosten vergoed overeenkomstig de algemene regeling inzake reiskosten van het personeel der ministeries.

Voor de toepassing van deze regeling worden zij gelijkgesteld met de titularissen van een graad van rang ...".

Artikel 7.

Men redigere de Nederlandse tekst van het eerste lid beter als volgt :

"De gerechts- en expertisekosten welke de advocaten voor rekening van de Staat voorschieten, worden hun terugbetaald".

+

In het tweede lid wordt bepaald dat de advocaten "genieten van de rechtsplegingsvergoeding voor zover ze invorderbaar is ten laste van de tegenpartij".

De rechtsplegingsvergoeding vormt een onderdeel van de in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde sommen die door de rechter (aan de in het gelijk gestelde partij) worden toegekend als invorderbare kosten, wegens de uitvoering (door haar advocaat) van bepaalde materiële akten (zie koninklijk besluit van 30 november 1970 tot vaststelling van het tarief van de invorderbare kosten bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek).

Bepalen dat die vergoeding aan de advocaat wordt toegekend, heeft slechts zin wanneer men ervan uitgaat dat het honorarium of het abonnementsgeld dat aan de advocaat wordt toegekend niet de kosten dekt voor de uitvoering van de bedoelde "materiële akten".

Artikel 10.

Men redigere dit artikel als volgt :

"Het koninklijk besluit van 29 september 1906 dat betrekking heeft op de verdediging in rechte van zaken betreffende het Bestuur van Bruggen en Wegen, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 12 september 1934, 2 juli 1963 en 25 juni 1968, wordt opgeheven".

Artikel 11.

Er blijken geen redenen voorhanden te zijn om af te wijken van de normale regeling inzake inwerkingtreding van reglementaire besluiten.

Dit artikel dient derhalve eveneens te worden weggelaten.

PORTEE DU PROJET.

Se fondant sur l'article 29 de la Constitution, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'attribuer au Ministre qui a les travaux publics dans ses attributions, le pouvoir de désigner les avocats auxquels il peut être fait appel dans les affaires pour lesquelles ledit Ministre est, en cette qualité, compétent.

L'intitulé et l'article 1er de l'arrêté en projet, qui font respectivement état de "la défense en justice" et de "la défense des intérêts de l'Etat", pourraient laisser entendre que la réglementation en projet ne concerne que la désignation des avocats qui agiront en qualité de conseils de l'Etat belge lorsque celui-ci est partie défenderesse dans un procès. Cela ne semble toutefois nullement correspondre à l'intention des auteurs du projet : les avocats désignés auraient au contraire pour mission, non seulement de plaider dans des procès dans lesquels l'Etat agit comme demandeur ou comme défendeur, mais également de donner des avis au Ministre sur des problèmes juridiques qui ne sont pas portés devant le juge (1).

Bien qu'il dispose, en son article 1er, que le Ministre désigne les avocats "conformément aux conditions prévues au présent arrêté", l'arrêté en projet ne tend manifestement pas à lier le Ministre à des conditions très strictes en la matière. Son article 2, déjà, prévoit en effet que le Ministre "conserve la faculté de confier des affaires litigieuses à un avocat autre que ceux désignés conformément au présent arrêté". Concernant la rétribution

.../...

---

(1) Cela ressort notamment de l'article 5 du projet qui fait état non seulement de "litiges en cours" mais également de "consultations".

des avocats en titre, le projet n'impose pas davantage de règles obligatoires : "les avocats sont rétribués soit à l'affaire, soit par un abonnement annuel" (article 3, alinéa 1er) et le montant de l'abonnement, qui est fixé librement par le Ministre, peut être réduit ou majoré en fonction du nombre et de l'importance des affaires qui sont confiées à l'avocat (article 5). Enfin, selon l'article 8, le Ministre a toujours le droit de mettre fin à la désignation des avocats.

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

Compte tenu des observations formulées ci-dessus concernant la portée de l'arrêté en projet, il est proposé de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal relatif à la désignation des avocats du Ministère des Travaux publics".

Si l'on veut tenir compte d'une suppression éventuelle du Ministère des Travaux publics, on peut écrire :

"Arrêté royal relatif à la désignation des avocats pour les affaires concernant les travaux publics".

.../...

Préambule.

Dès lors que l'arrêté en projet l'abroge dans sa totalité, l'arrêté royal du 29 septembre 1906 qui est relatif à la défense en justice des causes concernant l'Administration des Ponts et Chaussées, ne doit pas être mentionné dans le préambule.

Il convient dès lors d'omettre l'alinéa 2 du préambule.

Article 1er.

Eu égard aux observations formulées ci-dessus concernant la portée du projet, il serait préférable de rédiger cet article comme suit :

"Le Ministre qui a les travaux publics dans ses attributions, désigne les avocats en titre auxquels il peut être fait appel dans les affaires pour lesquelles il est, en cette qualité, compétent".

Article 2.

Selon la disposition en projet, la possibilité de faire appel à des avocats autres que les avocats en titre n'existe que pour les "affaires litigieuses". Si cela ne correspond pas à l'intention des auteurs du projet, il convient d'omettre le mot "litigieuses".

.../...

Article 3.

Selon l'alinéa 2, "l'abonnement (lire : le montant de l'abonnement) est rattaché à l'indice des prix à la consommation et varie à chaque augmentation ou diminution d'au moins cinq pour cent dudit indice".

Il convient de déterminer explicitement dans quelle mesure le montant de l'abonnement est "adapté" : l'intention est manifestement de majorer ou de réduire ce montant de cinq pour cent à chaque augmentation ou diminution de cinq pour cent dudit indice.

L'application de la disposition en projet requiert que la décision fixant le montant de l'abonnement précise l'indice des prix initial par rapport auquel l'augmentation ou la diminution de cinq pour cent doit être calculée.

Article 5.

Il conviendrait, à l'alinéa 1er, de remplacer les mots "le nombre de litiges en cours" par "le nombre d'affaires dont il est chargé", et de poursuivre, dans le texte français, par "ou lorsque le nombre de consultations est trop peu important".

A l'alinéa 2, on écrira :

"Lorsque le montant de l'abonnement est insuffisant eu égard au nombre de consultations ou d'affaires dont l'avocat a été chargé, ...".

.../...

Article 6.

Selon l'alinéa 1er de cet article, les avocats qui sont rétribués à l'abonnement sont indemnisés de leurs frais de déplacement "d'après le tarif officiel de l'administration ...".

L'alinéa 2 charge le Ministre de "déterminer par assimilation les classes du tarif dans lesquelles sont rangés ces avocats".

Le "tarif officiel de l'administration" s'entend sans doute de la réglementation générale en matière de frais de parcours, qui a été établie par l'arrêté royal du 18 janvier 1965. L'"assimilation" dont il est question à l'alinéa 2, serait ainsi une disposition en vertu de laquelle les avocats, pour l'application de ladite réglementation générale, seraient assimilés aux titulaires d'un grade d'un rang déterminé.

Mieux vaudrait, dès lors, rédiger l'article 6 comme suit :

"Lorsque leurs missions exigent un déplacement en dehors de l'arrondissement judiciaire où leur cabinet est établi, les avocats qui sont rétribués par abonnement, sont indemnisés de leurs frais de déplacement conformément à la réglementation générale en matière de frais de parcours applicable au personnel des ministères.

Ils sont assimilés, pour l'application de cette réglementation, aux titulaires d'un grade du rang ...".

Article 7.

Il serait préférable, à l'alinéa 1er, de rédiger le texte néerlandais comme suit :

"De gerechts- en expertisekosten welke de advocaten voor rekening van de Staat voorschieten, worden hun terugbetaald".

+

L'alinéa 2 dispose que les avocats "bénéficient des indemnités de procédure pour autant qu'elles soient recouvrables à charge de la partie adverse".

L'indemnité de procédure constitue un élément des sommes visées à l'article 1022 du Code judiciaire, sommes qui sont allouées par le juge (à la partie qui obtient gain de cause) au titre de sommes recouvrables justifiées par l'accomplissement (par l'avocat de la partie) de certains actes matériels (voir l'arrêté royal du 30 novembre 1970 fixant pour l'exécution de l'article 1022 du Code judiciaire, le tarif des dépens recouvrables).

Prévoir que cette indemnité est allouée à l'avocat, n'a de sens que si l'on considère que les honoraires ou la somme de l'abonnement octroyés à l'avocat ne couvrent pas les dépens occasionnés par l'accomplissement des "actes matériels" visés.

Article 10.

Il conviendrait de rédiger cet article comme suit :

"L'arrêté royal du 29 septembre 1906 qui est relatif à la défense en justice des causes concernant l'Administration des Ponts et Chaussées, modifié par les arrêtés royaux des 12 septembre 1934, 2 juillet 1963 et 25 juin 1968, est abrogé".

Article 11.

Il ne semble y avoir aucune raison de déroger aux règles ordinaires en matière d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires.

Cet article, dès lors, doit également être omis.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS, staatsraad, voorzitter,
Monsieur : conseiller d'Etat, président,

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, staatsraden,
Madame : conseillers d'Etat,

de Heren : J. GIJSSELS, assessoren van de
Messieurs : afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.
Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.
Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.