

Rolnummer 1187
Arrest nr. 55/98 van 20 mei 1998

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 69.285 van 30 oktober 1997 in zake de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen tegen de Controlecommissie inzake de representativiteit van de syndicale organisaties van de militairen en de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 7 november 1997, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Houdt artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ? »

II. *De feiten en rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 18 augustus 1997 heeft de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen voor de Raad van State een vordering ingesteld tot schorsing van de tenuitvoerlegging van beslissingen van de Controlecommissie inzake de representativiteit van de syndicale organisaties van de militairen. Op dezelfde dag heeft dezelfde vereniging een beroep tot vernietiging van dezelfde beslissingen ingesteld.

Bij zijn voormeld arrest van 30 oktober 1997 heeft de waarnemend voorzitter van de achtste kamer in kort geding van de Raad van State de vordering tot schorsing verworpen.

Hij heeft evenwel vastgesteld dat de verzoekende partij, om de beslechting van de schorsingszaak niet te vertragen, op de terechtzitting was vertegenwoordigd door een advocaat die is ingeschreven op het tableau van de Orde en terzelfder tijd betwistte dat zij zich voor de Raad van State niet kon laten vertegenwoordigen door een stagedoend advocaat. Zij vorderde dat hierover een prejudiciële vraag zou worden gesteld aan het Arbitragehof.

Van oordeel zijnde dat het antwoord op die vraag doorslaggevend zou zijn voor de afloop van de vernietigingsprocedure voor de Raad van State en meer bepaald voor de vraag of een stagedoend advocaat de verzoekende partij voor de Raad van State zou kunnen vertegenwoordigen, heeft de voorzitter van de achtste kamer de voormelde prejudiciële vraag gesteld.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 7 november 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 3 december 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 december 1997.

Memories zijn ingediend door :

- de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1030 Brussel, Milcampsiaan 77, bij op 11 december 1997 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 19 januari 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 23 januari 1998 ter post aangetekende brieven.

De v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 26 januari 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 25 maart 1998 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 22 april 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 26 maart 1998 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 29 april 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 7 november 1998.

Op de openbare terechtzitting van 22 april 1998 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Forges en Mr. P. Vande Castele, advocaten bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen;

. Mr. M. Mahieu, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en G. De Baets verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van de verzoekende partij voor de Raad van State

A.1. De vereisten van een eerlijk proces, en met name de inachtneming van het beginsel van gelijke wapens, dat van openbare orde is, houdt in dat elke partij haar zaak kan voorleggen in omstandigheden die haar niet in een nadelige situatie plaatsen ten opzichte van haar tegenstrever.

A.2. Voor alle rechtscolleges hebben in beginsel alleen de advocaten het recht om te pleiten (artikel 440 van het Gerechtelijk Wetboek).

De toegang tot het beroep van advocaat vooronderstelt het behalen van het diploma van licentiaat in de rechten en het afleggen van de eed van advocaat.

De cursussen in de rechten zijn zo georganiseerd dat niet kan worden betoogd dat de stagedoende advocaten niet zouden doen blijken van een academische vorming in het publiek en administratief recht.

A.3. Artikel 6.3.c) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verankert het recht « zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar zijn keuze ».

Het algemene beginsel van de vrije keuze van de advocaat heeft zowel betrekking op de bijstand als op de vertegenwoordiging, en dat beginsel is van openbare orde.

A.4. De gedingen die voor de Raad van State worden gebracht, zijn niet dermate specifiek dat zou kunnen worden aangenomen dat de partijen, die overigens zichzelf kunnen vertegenwoordigen, er geen advocaat zouden kunnen kiezen die nog niet is ingeschreven op het tableau van de Orde, terwijl die advocaat voor ieder ander rechtscollege wel kan verschijnen.

A.5. De discriminatie is des te meer voor de hand liggend, daar de tegenpartijen kunnen worden vertegenwoordigd door vrij door de bevoegde minister gekozen ambtenaren, zonder dat enige andere eis is gesteld met betrekking tot het bezit van een diploma van licentiaat in de rechten, noch met betrekking tot een minimumanciënniteit als ambtenaar.

A.6. De bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof sluit de stagedoende advocaten niet uit en beperkt dus niet de keuze van de verzoekende partijen. Wanneer de Raad van State aan het Arbitragehof een vraag stelt over de uitsluiting van stagedoende advocaten, wat in de onderhavige zaak het geval is, kan de door de verzoekende partij aangewezen stagedoende advocaat overigens wel pleiten voor het Hof.

A.7. De stagedoende advocaten zijn niet uitgesloten van pleitrecht in Straatsburg.

A.8. Artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat zonder onderscheid alle advocaten uitsluit die in België op de lijst van de stagiairs zijn ingeschreven, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Memorie van de Ministerraad

A.9. Er bestaat een objectief verschil tussen de stagedoende advocaat en de advocaat die op het tableau van de Orde is ingeschreven : eerstgenoemde heeft, bij de aanvang van zijn stage, geen enkele beroepservaring; hij moet een aantal stageverplichtingen vervullen waarmee hij de ervaring en de praktische kennis zal kunnen verwerven die noodzakelijk zijn om het beroep uit te oefenen. Het is dus niet *a priori* discriminerend objectief onderscheiden categorieën verschillend te behandelen.

A.10. Het betwiste onderscheid werd door de wetgever aangenomen, eerst in 1952, vervolgens in 1982. Het is niet denkbeeldig dat de wetgever terzelfder tijd de persoonlijke verschijning van de partijen, zonder advocaat, voor de Raad van State heeft toegestaan en heeft gewild dat, wanneer de partijen in de persoon van een advocaat verschijnen, aan die verschijning een minimale waarborg van kwaliteit zou zijn gekoppeld. De enige eis van het voltooien van de drie jaren stage kon niet klaarblijkelijk onevenredig worden bevonden met de aldus nagestreefde doelstelling.

A.11. Sindsdien kan het redelijke karakter van het betwiste onderscheid opnieuw worden beoordeeld op grond van diverse factoren, met name de recente ontwikkeling op wetgevend vlak waardoor alle advocaten, ook de stagiairs, voor het Arbitragehof en, in strafzaken, voor het Hof van Cassatie mogen pleiten.

A.12. De verantwoording voor een dergelijk verschil in behandeling kan opnieuw worden beoordeeld.

Het onderscheid lijkt thans niet meer de verantwoording te hebben die het nog kon hebben gehad toen het laatstelijk door de wetgever werd bevestigd.

A.13. De Ministerraad verklaart dan ook zich te gedragen naar de wijsheid van het Hof.

Memorie van antwoord van de verzoekster voor de Raad van State

A.14. Het onderwerp van de vraag reikt verder dan de door de Ministerraad gestelde perken : er bestaat aanleiding toe de legitimiteit van de uitsluiting van de stagedoende advocaten, zowel om een partij bij te staan als

om haar te vertegenwoordigen, te beoordelen.

A.15. De Ministerraad maakt gewag van de zorg die de wetgever van 1939 had gehad « te voorzien in de aanwezigheid van leden van de balie ten overstaan van de auditeurs en de regeringscommissarissen ». Ten overstaan van de auditeurs is er geen regeringscommissaris, maar zijn er enkel ambtenaren die de Staat vertegenwoordigen. Die ambtenaren zijn aan geen enkele bijzondere voorwaarde onderworpen. Het argument dat het de bedoeling was de verzoekende partijen te beletten een beroep te doen op een stagedoend advocaat is niet relevant, vermits de stagedoende advocaat niet minder gekwalificeerd is dan een rijksambtenaar.

A.16. Het is dus toegestaan te zeggen dat het betwiste onderscheid nooit een aanvaardbare verantwoording kon hebben gehad. De conclusie van de Ministerraad volgens welke de voorwaarde die de wetgever in 1952 en in 1982 heeft gesteld, toentertijd aanvaardbaar was, kan niet worden gevolgd.

- B -

B.1. Artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt :

« De partijen mogen zich laten vertegenwoordigen of bijstaan door advocaten die ingeschreven zijn op de tabel van de Orde der Advocaten, alsook, volgens de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, door personen die in één van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen gevestigd zijn en er ten minste sedert drie jaar gerechtigd zijn om het beroep van advocaat uit te oefenen. [...] »

Die bepaling wordt door de Raad van State aldus opgevat dat zij een vereiste van ontvankelijkheid instelt. De miskennis ervan leidt ambtshalve tot de onontvankelijkheid van het verzoekschrift dat is ondertekend door een stagedoend advocaat, en het is laatstgenoemde niet toegestaan op de terechtzitting te pleiten.

B.2. De wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State bood de partijen enkel de mogelijkheid zich er te laten vertegenwoordigen door advocaten van Belgische nationaliteit die tien jaar waren ingeschreven op het tableau van de Orde van advocaten. Die eis had tot doel «inzake geschillen van bestuur, advocaten te hebben die er zich een specialiteit zullen van maken en het auditoraat en de Raad zullen behulpzaam zijn bij het opbouwen der bestuurlijke rechtspraak ». Die eis diende de mogelijkheid te verschaffen «een schifting » te doen teneinde het nieuwe rechtscollege «niet te overlasten met eisen zonder juridische grond of waarvan het voorwerp niet ot de bevoegdheid van de Raad hoort ». Het voorstel een bijzondere balie in het leven te roepen die over het pleitmonopolie zou beschikken werd verworpen (*Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1939, nr. 80, p. 62).

B.3. De wet van 11 juni 1952, die de wet van 23 december 1946 heeft gewijzigd, heeft die bepaling opgeheven, op grond van de overweging van de wetgever dat zij geen bestaansreden meer had, vermits de rechtspraak van de Raad van State de voorwaarden waarop de beroepen moeten worden ingesteld heeft bepaald en het niet verantwoord was een beperking te handhaven die noch de hoven van beroep, noch zelfs het Hof van Cassatie toepassen (*Gedr. St.*, Senaat, 1950-1951, nr. 387, p. 2; Senaat, 1951-1952, nr. 181, p. 2).

De Minister van Binnenlandse Zaken diende een amendement in, dat werd aangenomen, en dat het recht tot vertegenwoordiging en bijstand voor de Raad van State uitbreidde tot «al de advocaten van het ogenblik dat ze opgenomen zijn op de tabel van de Orde (dus na drie jaar stage) » (*Gedr. St.*, Kamer, 1951-1952, nr. 414, p. 2).

B.4. De wet van 6 mei 1982 tot wijziging van de wetten op de Raad van State had in wezen tot doel de formaties te wijzigen en rekening te houden met het Europees gemeenschapsrecht op het stuk van de vrijheid van dienstverlening. Zij heeft de Europese advocaten onderworpen aan de anciënniteitsvoorwaarde van drie jaar, zijnde de minimale stageduur voor de Belgische advocaten, zonder het beginsel van die eis opnieuw in het geding te brengen.

B.5. Weliswaar legt het Gerechtelijk Wetboek bepaalde verplichtingen op aan de stagiairs, maar het maakt geen enkel onderscheid in hun nadeel op het stuk van de uitoefening van het beroep, «onverminderd de bijzondere bepalingen betreffende het Hof van Cassatie en de Raad van State » (artikel 439 van het Gerechtelijk Wetboek).

Artikel 478 van het Gerechtelijk Wetboek, volgens hetwelk voor het Hof van Cassatie in burgerlijke zaken alleen de advocaten kunnen optreden en conclusies nemen die daartoe benoemd zijn en de titel van advocaat bij het Hof van Cassatie voeren, is een uitzondering die alle andere advocaten uitsluit. Enkel artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet in een uitzondering die alleen de stagedoende advocaten uitsluit.

B.6. De uitzondering waarin is voorzien in de enkele aangelegenheid van het aan de Raad van State toevertrouwde contentieux, is niet verantwoord. De universitaire curricula in de rechten verschaffen een adequate vorming in administratief recht. Niets leidt ertoe te stellen dat de stagedoende advocaten « eisen zonder juridische grond » zouden verdedigen, zoals de wetgever in 1946 had gevreesd. Tot slot staat de eis van een anciënniteit van drie jaar niet in verhouding tot de wens, die ook in 1946 tot uitdrukking is gebracht, dat het administratief contentieux door gespecialiseerde advocaten zou worden behandeld.

B.7. Hieruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling een onverantwoord verschil in behandeling in het leven roept tussen twee categorieën van advocaten en zonder aanvaardbare redenen het recht van de rechtzoekenden beperkt om vrij hun raadsman te kiezen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 20 mei 1998.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior