

| |
|---|
| Rolnummer 6574 |
| Arrest nr. 41/2018 van 29 maart 2018 |

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 3 van de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand (laatste zin van artikel 508/7, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, zoals vervangen bij de bestreden bepaling), ingesteld door Thierry Willems en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter E. De Groot, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 december 2016 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 december 2016, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 3 van de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand (laatste zin van artikel 508/7, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, zoals vervangen bij de bestreden bepaling), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 juli 2016, door Thierry Willems, Bart Staelens, Ignace Laplaese en de Orde van advocaten bij de balie te Brugge, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Aspee, advocaat bij de balie te Brugge.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Ronse en Mr. T. Quintens, advocaten bij de balie te Kortrijk, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 13 december 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 17 januari 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge de verzoeken van meerdere partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 17 januari 2018 de dag van de terechtzitting bepaald op 7 februari 2018.

Op de openbare terechtzitting van 7 februari 2018 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. E. Aspee, voor de verzoekende partijen;
 - . Mr. T. Quintens, tevens *loco* Mr. S. Ronse, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1. Het enige middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet en het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten, zoals ook gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 4.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 8, lid 3, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met de artikelen 1 en 9, c, van het Verdrag nr. 29 van de Internationale Arbeidsorganisatie, met de artikelen 1, 36 en 37 van het Europees Sociaal Handvest, met artikel 6, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid.

Volgens de verzoekende partijen is de bestreden bepaling discriminerend en schendt zij het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten, de *standstill*-verplichting, het recht op vrije arbeidskeuze en het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven door de mogelijkheid in te voeren om advocaten te verplichten tot optreden in de juridische tweedelijnsbijstand, terwijl andere burgers en beoefenaars van andere vrije beroepen niet tot gedwongen arbeid worden verplicht, minstens niet tot arbeid zonder marktconforme vergoeding.

Advocaten zouden als gevolg van die regeling inkomsten derven en zouden veel minder tijd ter beschikking hebben voor hun privé- en gezinsleven. Bovendien zou ook de psychische belasting van de te behandelen dossiers hun privé- en gezinsleven bezwaren. Indien alleen advocaten met voldoende kennis en ervaring aan de verplichting worden onderworpen, zou een discriminatie tussen advocaten worden ingevoerd. Indien daarentegen alle advocaten tot de juridische bijstand worden verplicht, zal de betrokken cliënt in tal van gevallen niet door een geschikte advocaat worden bijgestaan. Het arrest *Van der Musselle t. België* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 23 november 1983 is volgens de verzoekende partijen achterhaald door de evolutie van de maatschappij en van de advocatuur.

A.2. Volgens de Ministerraad beoogt de bestreden wet het aantal dossiers in de juridische tweedelijnsbijstand te reduceren, alsook de advocaten die de dossiers behandelen een passende vergoeding te garanderen. Voorts voorziet de wet in een keuzevrijheid voor de Ordes van advocaten om advocaten al dan niet op te nemen in de lijst van advocaten die de juridische tweedelijnsbijstand zullen verlenen. Een verplichte opname in de lijst is enkel mogelijk voor zover dat noodzakelijk is voor de doeltreffendheid van de juridische bijstand. Van dwangarbeid is dus geen sprake. De Ministerraad verwijst in dat verband naar het arrest *Van der Musselle t. België* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat nog steeds pertinent is. Er is geen aanzienlijk en onredelijk onevenwicht tussen de voor- en nadelen van de betrokken regeling. Het beperkte economische nadeel dat de advocaat zou ondervinden, weegt niet op tegen het waarborgen van het recht op een eerlijk proces en juridische bijstand. Ook het gevolg dat de advocaat hiervoor een beperkt deel van zijn vrije tijd zou moeten opofferen, is niet onredelijk en geenszins van die aard dat de bestreden bepaling het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en het recht op een menswaardig leven zou aantasten.

Ook over het door de verzoekende partijen aangevoerde verschil in behandeling heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich in het voormelde arrest uitgesproken. Advocaten oefenen een beroep uit dat fundamenteel verschilt van de andere beroepen, zodat een verschillende behandeling verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De bestreden bepaling voorziet voorts niet in een onderscheid tussen advocaten op grond van hun kennis of ervaring. Wel zullen de Ordes erop toezien dat steeds een advocaat wordt toegewezen die over de vereiste kennis beschikt voor het concrete dossier, met name aan de hand van de opgegeven voorkeurmateries. Het beschermingsniveau van het recht op juridische bijstand krachtens artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet zou dus niet worden verminderd.

Het beweerdelijk derven van inkomsten ingevolge de verplichte juridische bijstand die de advocaat dient te verrichten, kan ten slotte niet worden beschouwd als een schending van het eigendomsrecht van de advocaat, ook niet via de omweg van het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten. De Ministerraad wijst erop dat de bescherming van artikel 16 van de Grondwet slechts geldt voor reeds verkregen eigendom.

- B -

B.1.1. De verzoekende partijen, drie advocaten en de Orde van advocaten bij de balie te Brugge, betwisten een wijziging in de organisatie van de juridische tweedelijnsbijstand, ook bekend als de zogenaamde « pro Deo »-regeling.

B.1.2. Juridische tweedelijnsbijstand is « de juridische bijstand die wordt verleend aan een natuurlijke persoon in de vorm van een omstandig juridisch advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging in de zin van artikel 728 » (artikel 508/1, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek).

De juridische tweedelijnsbijstand wordt verleend door advocaten (artikel 446*bis* van hetzelfde Wetboek) en wordt georganiseerd door het bureau voor juridische bijstand dat bij elke balie is ingesteld.

B.1.3. De overheid kent vergoedingen toe aan de advocaten voor hun prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand, « onder de in artikel 508/19 bedoelde voorwaarden » (artikel 446*bis*, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

De voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de voormelde vergoeding worden bepaald bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand.

B.1.4. Artikel 508/7 van het Gerechtelijk Wetboek, vóór de wijziging ervan bij de bestreden bepaling, luidde :

« Bij elke balie stelt de Raad van de Orde van Advocaten een bureau voor juridische bijstand in volgens de nadere regels en de voorwaarden die hij bepaalt.

Het bureau heeft onder meer tot taak om wachtdiensten te organiseren.

De Orde van Advocaten stelt jaarlijks een lijst op met de advocaten die in hoofdzaak of in bijkomende orde prestaties wensen te verrichten in het kader van de door het bureau georganiseerde juridische tweedelijnsbijstand.

De lijst vermeldt de voorkeurmateries die de advocaten opgeven en die zij staven of waarvoor zij zich ertoe verbinden een opleiding te volgen die door de Raad van de Orde of de in de artikel 488 bedoelde overheden wordt georganiseerd.

Tegen de weigering tot inschrijving op de lijst kan beroep worden ingesteld overeenkomstig artikel 432*bis*.

Het bureau zendt de lijst van de advocaten over aan de commissie voor juridische bijstand ».

B.1.5. De bestreden bepaling heeft het derde lid van het voormelde artikel 508/7 vervangen door wat volgt :

« De Orde van Advocaten stelt, volgens de nadere regels en de voorwaarden die zij bepaalt, een lijst op met de advocaten die in hoofdorde of in bijkomende orde prestaties wensen te verrichten in het kader van de door het bureau voor juridische bijstand georganiseerde juridische tweedelijnsbijstand en ze houdt deze lijst bij. De Orde kan in de verplichte inschrijving van advocaten voorzien voor zover noodzakelijk voor de doeltreffendheid van de juridische bijstand ».

B.1.6. De verzoekende partijen vragen de vernietiging van de laatste zin van het nieuwe derde lid, dat in de mogelijkheid voorziet, voor de Orde van advocaten, om advocaten buiten hun wil op te nemen in de lijst van advocaten die de juridische tweedelijnsbijstand zullen verlenen, voor zover dat noodzakelijk is voor de doeltreffendheid van de juridische bijstand.

B.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling discriminerend is en onverenigbaar is met het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten, de *standstill*-verplichting, het recht op vrije arbeidskeuze en het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven.

B.3. De advocaten hebben een aanzienlijk aandeel in de rechtsbedeling. Hun bijzonder statuut, als schakel tussen de rechtsonderhorigen en de rechtbanken, komt tot uiting in de gedragsnormen die op algemene wijze aan de leden van de balie worden opgelegd (EHRM, grote kamer, 15 december 2005, *Kyprianou* t. Cyprus, § 173). Het beroep van advocaat is gebaseerd op de beginselen van « waardigheid, rechtschapenheid en kiesheid » (artikel 455

van het Gerechtelijk Wetboek). Advocaten oefenen vrij hun ambt uit « ter verdediging van het recht en van de waarheid » (artikel 444, eerste lid, van hetzelfde Wetboek).

In de uitoefening van hun belangrijke rol in de rechtsbedeling genieten de advocaten bepaalde privileges, zoals het pleitmonopolie. Krachtens artikel 440, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek « hebben alleen de advocaten het recht te pleiten ». Die regel verankert het pleitmonopolie van de advocaat voor alle rechtscolleges en is aangenomen met het oog op de goede werking van de gerechtelijke instellingen (*Parl. St.*, Kamer, 1965-1966, nr. 59/49, p. 120). De « uitzonderingen bij de wet bepaald » moeten dus strikt worden geïnterpreteerd (arrest nr. 191/2006 van 5 december 2006, B.5.2).

Gelet op hun bijzondere rol en opdracht en de daaraan verbonden privileges, mag van de advocaten worden verwacht dat zij bijdragen tot het goed functioneren van het gerecht en derhalve tot het vertrouwen van de rechtsonderhorigen in een behoorlijke rechtsbedeling, die van fundamenteel belang is in een democratische rechtsstaat (EHRM, grote kamer, 15 december 2005, *Kyprianou t. Cyprus*, § 173; grote kamer, 23 april 2015, *Morice t. Frankrijk*, § 132).

B.4. Krachtens de bestreden bepaling is de ambtshalve inschrijving van advocaten op de bedoelde lijst verantwoord door de noodzaak om de doeltreffendheid van de juridische bijstand te waarborgen en daartoe kan enkel worden overgegaan voor zover dat noodzakelijk is om dat doel te bereiken. De doeltreffendheid van de juridische tweedelijnsbijstand is gewis een legitiem doel, dat tegemoetkomt aan de verplichting van de wetgever, opgenomen in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, om de juridische bijstand te waarborgen voor diegenen die anders hun fundamenteel recht op toegang tot de rechter niet zouden kunnen uitoefenen.

B.5. Eenieder die voldoet aan de in het Gerechtelijk Wetboek vastgestelde voorwaarden heeft de vrije keuze om het beroep van advocaat al dan niet uit te oefenen. Wie voor dat beroep kiest, wordt geacht de verplichtingen die de wet aan die beroepsgroep oplegt te kennen en te aanvaarden, met inbegrip van de mogelijke verplichting om prestaties in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand te verrichten. De bestreden bepaling is bijgevolg niet in strijd met het recht op de vrije keuze van een beroepsactiviteit.

De mogelijkheid voor de Ordes om, in geval van noodzaak, te voorzien in de verplichte inschrijving van advocaten op de lijst van advocaten die de juridische tweedelijnsbijstand beoefenen, is een maatregel die relevant is om de doeltreffendheid van de juridische bijstand te waarborgen.

B.6. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens staat het verbod op dwangarbeid of verplichte arbeid, bedoeld in artikel 4.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, er niet aan in de weg dat de wet aan advocaten redelijke verplichtingen oplegt, zoals de pro-Deoverplichtingen (EHRM, 23 november 1983, *Van der Musselle t. België*, §§ 39-41) of het optreden als wettelijke voogd van een onbekwaamverklaarde (EHRM, 18 oktober 2011, *Graziani-Weiss t. Oostenrijk*, §§ 38-43). Het moet niettemin gaan om verplichtingen die binnen de normale uitoefening van het beroep van advocaat vallen. De verplichting moet bovendien haar grondslag vinden in een opvatting van sociale solidariteit en tot slot mag de opgelegde taak voor de advocaat geen onevenredige last uitmaken. De verplichtingen die de wet aan advocaten oplegt, staan tegenover bepaalde privileges die deze beroepsgroep geniet, zoals het pleitmonopolie (EHRM, 18 oktober 2011, *Graziani-Weiss t. Oostenrijk*, § 41).

B.7. Het verlenen van omstandige juridische adviezen, de bijstand en de vertegenwoordiging van de rechtzoekenden vormen de kern van het beroep van advocaat. De verplichting om prestaties in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand te verrichten, draagt bij tot het waarborgen van de doeltreffendheid van de juridische bijstand ten behoeve van de meest kwetsbare rechtzoekenden, wat zonder twijfel een doel van sociale solidariteit is. Doordat, enerzijds, de door de Ordes opgelegde verplichting niet in die zin kan worden geïnterpreteerd dat zij de werktijd van de betrokken advocaten volledig in beslag neemt en, anderzijds, de verrichte prestaties deels door de Staat worden vergoed, vormt de verplichting geen onevenredige last voor de advocaten die verplicht zouden zijn opgenomen op de lijst. De bestreden bepaling vormt derhalve geen verplichte arbeid die in strijd is met de in het middel aangevoerde bepalingen en schendt niet de rechten inzake de bescherming van het eigendom.

Het bedrag van de vergoeding voor de verrichte prestaties wordt bepaald in het in B.1.3 vermelde uitvoeringsbesluit, dat niet onder de toetsingsbevoegdheid van het Hof valt.

B.8. Tot de verplichte inschrijving van advocaten op de lijst van advocaten die de juridische tweedelijnsbijstand zullen verlenen, kan slechts worden beslist door de Orde van advocaten, die overeenkomstig artikel 495 van het Gerechtelijk Wetboek de gemeenschappelijke beroepsbelangen van de advocaten behartigt. De beslissing moet noodzakelijk zijn voor de doeltreffendheid van de juridische bijstand.

De bestreden bepaling waarborgt het bestaande recht op juridische bijstand. De *standstill*-verplichting, vervat in artikel 23 van de Grondwet, is derhalve niet geschonden.

B.9. De lijst van advocaten die de juridische tweedelijnsbijstand zullen verlenen, vermeldt de voorkeurmateries die de advocaten opgeven (artikel 508/7, vierde lid, van hetzelfde Wetboek), waarmee elk bureau voor juridische bijstand mag worden geacht rekening te houden wanneer het een advocaat aanstelt.

In de veronderstelling dat de bestreden bepaling het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en de vrijheid van handel en nijverheid zou beperken, is die beperking evenredig met de nagestreefde doelstelling van een behoorlijke rechtsbedeling.

B.10. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 29 maart 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot