
ADVOCATENRECHT IN EEN MUTEREND RECHTSLANDSCHAP

Jo Stevens, gewezen stafhouder Balie Antwerpen

Jubel.be, 23 december 2022.

Advocatenrecht in een muterend rechtslandschap

1. Een baliegeschiedenis in vogelvlucht

1. Hoewel advocaten *modo jocundo* nog wel eens willen vertellen dat ze “het tweede oudste beroep ter wereld uitoefenen”, gaat hun beroep veel minder ver terug in de tijd dan het oudste. Vaak wordt dan verwezen naar de ‘advocaten’ in het oude Griekenland, maar deze waren logografen, van het Griekse *λογος* (woord) en *γραφειν* (schrijven). Ze pleitten niet maar schreven pleidooien die hun cliënten dan in de rechtbanken konden uitspreken. Het beroep dankt zijn naam aan de Romeinse ‘*advocatus*’, t. t. z. ‘de erbij of te hulp geroepene’, iemand die in de aanvang uit vriendendienst maar later toch vaker tegen remuneratie zijn welsprekendheid of zijn kennis van het recht (en soms beide) ten dienste stelde van zijn ‘cliënt’; van het Latijnse ‘*cliens*’, hij die op iemand kan steunen en dus later onze cliënt geworden. Vaak ook wordt er verwezen naar de Romeinse rechtswereld waar redenaars, zoals Marcus Tullius Cicero, voor toenmalige rechtbanken, rechtsinstanties en volksvergaderingen een roem verwierven, die tot de dag van vandaag nazindert. Maar we weten in werkelijkheid weinig af van de inrichting van de Romeinse advocatuur en over de advocaten uit de klassieke periode. Onze ideeën over deze advocaten, die een ‘*ordo*’ vormden, komen uit het recht van Byzantium, en met name uit de *Codex Justinianus*, van 529 na Chr., genoemd naar de keizer van Constantinopel, wiens regels in het ondertussen door de Germaanse en andere volksverhuizingen in het jaar 476 ten gronde gegane West-Romeinse Keizerrijk nimmer rechtskracht hebben gehad.¹ Hoewel de Romeinse rechtsbegrippen en -regels, vooral dan na de Renaissance en de toen heroplevende belangstelling voor de klassieke talen en schrijvers, tot het instrumentarium van elke betere jurist behoorden, waren de advocaten toen rond de rechtbanken geordend. Ze vormden geen orden meer, maar hun verenigingen kunnen eerder met de toenmalige ambachtsgilden worden vergeleken. Het hoofd van een gilde was de ‘deken’.² En de advocaten, destijds ‘taelmannen’ genoemd, pleitten voor de lokale schepenbanken, want die oefenden onder het ancien régime in de steden en ook voor de regio errond de rechterlijke macht uit. Voor de Raad van Vlaanderen of de Raad van Brabant, dat waren de beroepsinstanties, konden slechts de advocaten die in een universiteit gediplomeerde juristen waren, optreden, die de jaarlijkse eed hadden afgelegd. In de universiteiten werden trouwens slechts het Romeins recht en canoniek recht gedoceerd, maar geen costumelijk of gewoonterecht, noch procedurerecht of de praktijk van procederen.

In Frankrijk waren er verschillende koninklijke ordonnanties die over de advocatuur handelden³, die hadden hier echter geen gelding. Onder invloed van de eenmakingsgedachte van de Bourgondische hertogen en de oprichting in 1504 van de Grote Raad van Mechelen als hun opperste gerechtshof in onze contreien kwamen procedureboeken tot stand, een mengeling van ‘geleerd’ (Romeins) recht en costuymen, waarin ook de advocatuur ruim aan bod kwam.⁴ Het procedurerecht en meteen ook het recht betreffende het

¹ Voor deze en volgende historische verwijzingen, zie J. STEVENS, *Advocatuur. Regels & Deontologie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, 81-139, nrs. 89-135. Verder in dit artikel zullen verwijzingen naar dit boek aangegeven worden met vierkante haken en randnummer(s), bv.: [nr. 89-135].

² In Frankrijk is de oudst bekende ‘*bâtonnier*’ vermeld in 1617, namelijk Mr. Denis Donjat in Parijs. De aanduiding van de functie komt voort uit de staf, ‘*bâton*’, gedragen door het hoofd van de *Conférie de Saint Nicholas*, een confraterniteit genoemd naar de patroonheilige van de advocaten Sint Nicolaas, die later zou worden vervangen door Sint Ivo, Yves Héloré de Kermartin, een Bretoense jurist die werd gecanoniseerd als hun patroonheilige [nr. 90].

³ Zoals de *Établissements de St. Louis* (1270), en een *Odonnance* van Philippe III (23 oktober 1274).

⁴ F. WIELANDT, *Corte instructie omme jonghe practisienden die in Vlaemsche tale de hoven ende justicien in Vlaenderen hantieren ende frequenteren willen in civiele saeken of Practycke Civiele*, 1558; J. DE DAMHOUDER, *Practyke in Civile Saecken, Seer nut/profijtelijck ende nodigh Allen Schouten, Borghemeesteren Magistraten ende andere Rechteren Beschreven door den*

optreden van advocaten bleef echter vooral costuymenrecht, en dus verschillend van de ene streek tot de andere en zelfs van de ene schepbank tot de andere. Juist door het probleem om telkens te moeten bewijzen wat de rechtsregel in elk gebiedsdeel precies was zal men, mede onder impuls van de centraliserende tendens eigen aan de ‘moderne’ staat, op aansturen van Keizer Karel V vanaf 1531 komen tot het optekenen en codificeren van deze costuymen. Dit werk van lange adem duurde voort tot de jaren 1750, zonder o. m. in Antwerpen te leiden tot een officiële homologatie van overheidswege van de door de zorgen van de stadsmagistraat opgestelde en gedrukte costuymen.⁵

In de ‘*Impressae*’, de compilatie van Antwerpse costuymen in 1582 bij Christoffel Plantijn gedrukt, komt in bijlage een reglement van de stadsmagistratuur over de advocatuur voor⁶, dat evenmin door de hogere overheid werd goedgekeurd, maar niettemin eeuwenlang in de schepbank werd toegepast. Deze stedelijke overheid treedt hier naar voor als de regelgever van de advocaten, die een eed moeten afleggen in handen van de burgemeester. Maar daarbij ook als hun disciplinaire instantie welke hen boetes kon opleggen, een ereloontarief uitvaardigde en hun staten van kosten en ereloon taxeerde. De tucht van de advocaten was dus zaak van de schepbank, van de rechtbank dus⁷, wat niet zo’n wonder is, wanneer men bedenkt dat in de Verenigde Staten dit nog steeds het geval is.

2. Na de Franse Revolutie werd Oostenrijks België door het Franse rijk opgeslokt. Door de wet van 9 Vendémiaire de l’ An IV (1 oktober 1795) werden onze streken als departementen bij Frankrijk ingelijfd en werden hun bewoners gedurende 21 jaar Franse staatsburgers, op wie alle Franse wetten onverminderd van toepassing waren. Hiermee begint de werkelijke voorgeschiedenis van ons huidig advocatenrecht. Uiteindelijk zal het Frans bewind een diepe breuk betekenen in onze contreien met het traditionele gerechtelijke en balieleven, en de gebruiken en beginselen van de Franse rechtswereld en advocatuur in ons land vestigen. Van dan af wordt onze traditie de traditie van de ‘*parlements*’, en van de Franse balies bij deze parlements, voornamelijk dan deze van Parijs. Met deze ‘nieuwe tradities’, wordt ook een nieuw vocabularium ingevoerd (Orde van Advocaten, balie, stafhouder).

De Revolutie, die alle ordes, standen en voorrechten had weggevaagd, had van de advocaten ‘*défenseurs officieux*’ gemaakt. De titel van advocaat was in Frankrijk afgeschaft in 1790 met de afschaffing van de ‘*parlements*’, de rechtbanken waaromheen de advocatuur steeds graviteerde.⁸ De revolutionairen wilden de balie ‘bevrijden’. Die was op twee manieren bijzonder verdacht: de advocaten beschikten over een monopolie en ze waren georganiseerd in een orde.⁹ Monopolies en ordes of gilden waren juist een doorn

Vermaerden Heere loost de Damhouder van Brugge, Ridder/Doctor in beyde de Rechten/ende Haer Ordinaris van de Keyserlijke Majesteyt Kaerle de V., In ‘sGraven-Hage, By de Weduwe, ende Erfgenamen van wijlen Hillbrant Iacobsz. Van Wouw, 1626.

⁵ Achtereenvolgens zagen de ‘*Antiquissimae*’ (1547) de ‘*Antiquae*’ (1570-71) de ‘*Impressae*’ (in 1582 onder het protestants bewind van de stad door Christoffel Plantijn gedrukt) en de ‘*Compilatae*’ (1608) het licht. Enkel van deze laatste werd het deel dat betrekking had op het Antwerps zeerecht gehomologeerd.

⁶ Het geldt de ‘*Ordonnantie ende Verhael vanden Stijl ende Maniere van procederen voor Amptman Borghemeester ende Schepenen der Stadt van Antwerpen*’ van 29 november 1582.

⁷ Wat ook het geval was voor de Souvereine Raad van Brabant, in zijn Ordonnantie van 1522. zie J. NAUWELAERS, *Histoire des avocats du Conseil Souverain de Brabant*, I, Brussel, Bruylant, 1947, 242.

⁸ J.-L. GAZZANIGA, “Les avocats pendant la période révolutionnaire”, in R. BADINTER, (ed.), *Une autre justice*, Parijs, Fayard, 1989, 363.

⁹ De Franse advocatenordes bij de Parlements beschikten over meer bevoegdheden dan onze corporaties van advocaten en procureurs. Deze corporaties vormden slechts een informeel bestuur (‘deken ende eedt der practisijnen’). Ze waren

in het oog van de Franse revolutionairen. In de wet van 2-11 september 1790 op de rechterlijke organisatie bepaalde artikel 10 *in fine*, bijna terloops, nadat ze de kledij van rechters, griffiers en deurwaarders in detail had beschreven: “*Les hommes de loi, ci-devant appelés avocats, ne devant former ni ordre, ni corporation, n’auront aucun costume particulier dans leurs fonctions.*”¹⁰

De wet van 22 ventôse XII (13 maart 1804) riep het beroep van advocaat terug in het leven; haar artikel 29 bepaalt: “*Il sera formé un tableau des avocats exerçant près les tribunaux.*” Doch artikel 31 bepaalde meteen dat de advocaten alvorens hun functies op te nemen een eed van trouw aan de keizer dienden af te leggen. Het is geweten hoezeer Bonaparte tegen een Orde van advocaten gekant was.¹¹ Het Keizerlijk decreet van 14 december 1810 ‘*contenant règlement sur l’exercice de la profession d’avocat et la discipline du barreau*’, dat de ideeën van Grand juge et Archichancelier Cambacérès doet zegevieren en de Orde der advocaten terug invoert, getuigt dan ook van een zekere achterdocht tegenover de advocatuur... Dit decreet dat met enige wijzigingen¹² tot aan de invoering van het Gerechtelijk Wetboek in 1967 de advocatuur beheerste, stelde een tuchtraad in bij elke Orde waar meer dan twintig advocaten waren (art. 2: “*Dans toutes les villes ou les avocats excèdent le nombre de vingt, il sera formé un conseil pour leur discipline.*”). Dit is een objectieve stap naar onafhankelijke tuchtrechtspleging, omdat minstens in eerste aanleg de tucht verhuisde van de rechtbanken naar de advocaten zelf, en de tuchtzaken dus enkel in beroep voor het hof van beroep zouden dienen (wat in Frankrijk nog altijd het geval is).¹³ Uitsluitend diegenen die op het jaarlijks te publiceren (art. 8) tableau werden opgenomen zullen de Orde van advocaten vormen (art. 9). De disciplinaire bevoegdheden werden toevertrouwd aan de tuchtraad, met de nog tot 2006 bestaande tuchtstraffen, verwittiging, censuur¹⁴, berisping, schorsing en schrapping (art. 25-28), en met beroepsmogelijkheid bij ‘*La Cour Impériale*’, het hof van beroep (art. 29). De stage wordt georganiseerd (art. 15), de werking van de tuchtraad (art. 20), de principes van de eer van de orde, de rechtschapenheid en kiesheid die aan het beroep ten grondslag liggen vastgelegd (art. 23), de organisatie van de verdediging van de behoeftigen opgedragen aan het Bureau van Kosteloze Consultatie (art. 24).

Artikel 37 dat de aanhef heeft van het huidig artikel 444 Ger.W.: “*Les avocats exerceront librement leur ministère pour la défense de la justice et de la vérité ...*”, houdt daarna volgende vermaning in: “*... nous voulons en même temps qu’ils s’abstiennent de toute supposition dans les faits, de toute surprise dans les*

bijvoorbeeld, anders dan de Franse orden, geen meester van het tableau (thans art. 432 Ger.W.) en hadden geen echte tuchtbevoegdheden; deze werden immers uitgeoefend door de overheden resp. rechtbanken en hoven. P. WACKIE EYSTEN “*Vijftig jaar advocatenwet. En daarna...?*”, in W. VAN DUREN, F. HEEMSKERK, J. SUYVER, D. DE SNOO en C. QUANT, (red.) *Advocaten pleiten staande. 50 jaar advocatenwet*, Den Haag, Elsevier bedrijfsinformatie, 2002, 159.

¹⁰ J.-L. GAZZANIGA, a.w., 371-372. Even terloops zal een decreet over de koloniën een jaar later bepalen dat de taak van de advocaten voortaan toekomt aan de ‘*défenseurs officieux*’.

¹¹ R. SANDERS, “*Le décret est absurde*”, in F. BANNIER, en R. SANDERS, (eds), *De keizer en de advocaten*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2011, 15. Overhet ontwerp van Dekreet had hij vooraf al aan zijn minister van Justitie Cambacérès geschreven: “*Ce décret est absurde. Il ne laisse aucune prise, aucune action contre les avocats. Ce sont des factieux, artisans de crimes et de trahisons. Tant que j’aurai l’épée au côté je ne signerai un pareil décret. Je vœux qu’on puisse couper la langue à qui s’en sert contre le gouvernement.*” (C. CARDAHI, *Les hommes de loi*, Parijs, Sirey, 1937, 99).

¹² Het KB van 5 augustus 1836, *infra*, nr. 3, corrigeerde de Napoleontische afhankelijkheid van de balie van de uitvoerende macht aanzienlijk, door bv. de inmenging van de procureur-generaal in de samenstelling van de tuchtraad af te schaffen.

¹³ B. QUINTELIER, “*Het wettelijk kader*”, in *1812-2012. 200 jaar Orde van Advocaten te Antwerpen*, Brugge, die Keure, 2012, 11.

¹⁴ Thans art. 460, lid 1 Ger.W. Met de hervorming door de wet van 21 juni 2006 (BS 20 juli 2006, ed. 2) werd de tuchtstraf van de censuur geschrapt.

citations, et d'autres mauvaises voies, même de tous discours inutiles et superflus" die weer de argwaan, om niet te zeggen minachting van de keizer voor de advocaten verraadt. De stafhouder werd benoemd door de procureur-generaal (art. 21) en de leden van de raad werden door hem gekozen op voordracht van een lijst van tien kandidaten (art. 19). Ook kon de algemene vergadering van de Orde maar worden samengeroepen door de procureur-generaal, met name wanneer kandidaten voor het stafhouderschap en de raad en moesten worden aangeduid. De minister van Justitie kan de adviezen en beslissingen van de tuchtraad te allen tijde vernietigen (art. 30). En artikel 43 vertrouwt de taxatie der erelonen toe "*à défaut de règlements et pour les objets qui ne seraient pas prévus dans les règlements existants*" aan de advocaten zelf, onder toezicht van de tuchtraad, of, bij betwisting, van de rechtbank, een regeling die nog wordt weergevonden in huidig artikel 446ter Ger.W.

3. De Franse wetgeving bleef tijdens de Hollandse periode (1815-1830) onverminderd van kracht. Na de onafhankelijkheid protesteerden de Belgische advocaten tegen hun bevoogding door de overheid, en voerden daarbij aan dat deze regels tegen de nieuwe Grondwet van het Koninkrijk indruisten. Het despotisch karakter van de Napoleontische regeling werd dan ook uitgevlakt door het KB van 5 augustus 1836 (*'Voulant apporter à ce décret – t.t.z. dat van 14 december 1810 – les modifications que réclament l'esprit des institutions nationales, ainsi que la dignité de la profession d'avocat ...'*) dat beschikte dat hun confraters de stafhouder en leden van de raad rechtstreeks verkiezen en dat de stafhouder de Orde zelf samenroept, terwijl de raad zelf het tableau samenstelt.¹⁵

4. Uiteindelijk kreeg de advocatuur door de goedkeuring van het Gerechtelijk Wetboek een langgevraagd en in de wet zelf vastgeankerd statuut, zodat de prerogatieven, die noodzakelijk werden geacht om het Keizerlijk Decreet, met het oog op de bescherming van de onafhankelijke advocatuur en de rechten van de verdediging te verbeteren en die slechts bij Koninklijk Besluit (van 5 augustus 1836) waren ingevoerd, niet langer door het enkele optreden van de uitvoerende macht konden ongedaan worden gemaakt.¹⁶

De advocatuur heeft met Boek III Ger.W. belangrijke en fundamentele waarborgen én prerogatieven bekomen. Het wetboek definieert duidelijk onverenigbaarheden (art. 437 Ger.W.) en verbodsbepalingen (art. 438 Ger.W.), erkent de prerogatieven van vertegenwoordiging en pleitmonopolie (ook al is dat laatste onvolledig) (art. 440), en de immuniteit van het pleidooi (art. 444) en definieert voor het eerst duidelijk de organisatie van de ordes en de tuchtprocedures (art. 447-455(oud) en 456-471(oud)).

De tuchtrechtspraak in beroep komt voortaan niet meer toe aan het hof van beroep maar gaat naar tuchtraden van beroep (art. 472-477 (oud) Ger.W.) waarin vier advocaten naast de eerste voorzitter van het hof van beroep zetelen. Er heerste wel ernstige twijfel of de lokale Ordes een echte regelgevende bevoegdheid hadden, wat er de oorzaak van was de schaarse regels die ze toen al uitvaardigden 'Deontologische Regelen en Huishoudelijk Reglement' (Brussel), of 'Principiële uitspraken van de tuchtraad' (Antwerpen) of nog 'La tradition de Liège' werden genoemd.¹⁷

¹⁵ *Recueil de la législation générale en vigueur en Belgique*, Brussel, Bruylant, 1932, Deel I, III, 52.

¹⁶ C. CAMBIER, "Le Barreau et la réforme judiciaire", in *Le code judiciaire*, Travaux de la Faculté de droit de Namur, 1969, 27. Het was, zoals Cambier terecht opmerkte, onaanvaardbaar dat een beroep "*qui consacre l'expression la plus importante du droit de la liberté qu'est le droit de la défense*" afhankelijk zou zijn voor zijn voortbestaan en prerogatieven van een beslissing van de regering, temeer daar alle andere professionele ordes ontstaan *na* deze der advocaten, hun fundamenteel charter van de wetgever hadden bekomen.

¹⁷ Verwees artikel 428bis Ger.W., laatste lid, *in fine*, ingevoegd bij artikel 1 van het KB van 2 mei 1996, immers niet naar 'het huishoudelijk reglement van de balies', en de stageverplichtingen daarin opgenomen, waaraan alle stagiairs onderworpen zijn? Voor de reglementen van de Nationale Orde bestond die twijfel niet; zij waren wetten in de zin van art. 608 Ger.W.,

Met de Nationale Orde van Advocaten van België (art. 488-508 (oud) Ger.W.) kreeg de advocatuur ook voor het eerst een instrument voor een echt nationaal beleid, zowel wat betreft haar rechten en gemeenschappelijke beroepsbelangen (art. 493 (oud) Ger.W.) als met het oog op de noodzakelijke eenmaking van de regels en gebruiken (art. 494 (oud) Ger.W.). Nochtans zal deze Nationale Orde de hooggespannen verwachtingen niet waarmaken, door een kneuterig en kortzichtig particularisme van de plaatselijke balies en door onoverbrugbare tegenstellingen tussen de Frans- en Nederlandstaligen.¹⁸

5. De Nationale Orde zal dus, wegens de blokkering van zijn beslissingsorganen en blijvende onenigheid tussen de afgevaardigden van de Vlaamse en Franstalige balies (de stafhouders van de toenmalige 29 balies) in 2001 vervangen worden door twee gemeenschapsordes, de Orde van Vlaamse Balies en de Ordre des barreaux francophones et germanophone.¹⁹

Alle Ordes, zowel de communautaire (art. 488, laatste lid Ger.W.) als de lokale (art. 431 Ger.W.) hebben rechtspersoonlijkheid en zijn instellingen van publiek recht.²⁰ Hun werking wordt gerekend tot deze van het juridisch apparaat, wat de bevoegdheid van de Raad van State uitsluit.²¹ Hoewel behorend tot de rechterlijke orde, is de advocatuur daaraan echter geenszins ondergeschikt.²²

De onafhankelijkheid van de advocaat (art. 444 Ger.W.) wordt aldus gereflecteerd in deze van zijn Orde, die zelf door de wet is gegarandeerd. Ook de tuchtrechtelijke organisatie van het beroep, met een tuchtrechtfunctie binnen en door het beroep zelf, onderstreept nog deze onafhankelijkheid van de advocatuur. Die onafhankelijkheid blijkt ook uit artikel 491 van het Gerechtelijk Wetboek dat bepaalt dat de organisatie en de werking van de beide Ordes “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”. Deze formulering was echter “niet ingegeven door principiële motieven, maar veeleer

zodat hun miskenning aanleiding kon geven tot cassatieberoep : Cass. 12 december 1985, *Arr.Cass.* 1985-86, 533, *Pas.*, 1986, I, 462; B. MAES, *Cassatiemiddelen naar Belgisch recht*, Gent, Mys & Breesch, 1993, 69, nr. 88.

¹⁸ B. QUINTELIER, “Opkomst en ondergang van de Nationale Orde van Advocaten van België”, in *Geschiedenis van de advocatuur in de Lage Landen, Pro Memoria: Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis van de Nederlanden* 2009 (dubbelnummer), ook in boekvorm (G. MARTYN, S. FABER, en D. HEIRBAUT, (red.), Hilversum, Uitgeverij Verloren, 2009, 355; B. QUINTELIER, “Van Nationale Orde naar Orde van Vlaamse Balies”, in *1812-2012. 200 jaar Orde van Advocaten te Antwerpen*, Brugge, die Keure, 2012, 97; G. MARTYN, “Evoluties en revoluties in de Belgische advocatuur”, in G. HEIRBAUT, X. ROUSSEAU, en K. VELLE, (red.), *Politieke en sociale geschiedenis van justitie in België van 1830 tot heden*, Brugge, die Keure, 2004, 235; J. STEVENS, “Van nationale orde van Advocaten naar Orde van Vlaamse Balies en Ordre des barreaux francophones et germanophone. De wet van 4 juli 2001 tot wijziging, met betrekking tot de structuren van de balie, van het Gerechtelijk Wetboek”, *RW* 2001-02, 1153 ; [nr. 143-147].

¹⁹ Wet van 4 juli 2001, *BS* 25 jui 2001, ed. 2.

²⁰ CAMBIER, a.w., 720. En ‘openbare instellingen’ in de zin van artikel 93bis van het btw- wetboek, ondanks zijn onafhankelijkheid van de Staat en andere politieke instellingen: Cass. 19 maart 2010, C.08.0603.F., concl. adv.-gen. met opdracht DE KOSTER.

²¹ Arbitragehof nr. 16/2003, 28 januari 2003, nr. B.13, *BS* 5 februari 2003; RvS 14 maart 20022, nr. 253.209, *TBP* 2022, 553 ; [nr. 161].

²² Cass. 30 mei 2012, *Arr.Cass.* 2012, nr. 346, 1447, concl. OM in Pass. 2012, nr. 346 ; Cassatieberoep tegen beslissingen van de tuchtraden van beroep bleef mogelijk (art. 477 (oud) Ger.W.). Bovendien konden in een uitzonderlijke procedure, die tot de wijzigingswet van 22 december 2003, dus gedurende 36 jaren, nooit werd aangewend, de reglementen aangevochten worden , hoofdens art. 611 (oud) Ger.W. bij het Hof van Cassatie op vordering van zijn procureur-generaal en op voorschrift van de minister van Justitie.

het gevolg van de feitelijke impasse die toen maakte dat er geen overeenstemming kon worden bereikt tussen Nederlandstaligen en Franstaligen”.²³ Dus liet de wetgever van 2001 toe dat ze beide hun zin deden. Dat zal een totaal ander bestuursmodel tot stand doen komen in het Noorden en het Zuiden van het land. Ook vanuit democratisch oogpunt, waarover verder meer. En hun regelgevende bevoegdheid (art. 496 Ger.W.) wordt nu duidelijk onderscheiden, van deze, accessoire (art. 500 Ger.W.), van de lokale Ordes, voor wie deze reglementen dwingend zijn en die slechts aanvullende reglementen kunnen uitvaardigen die in niets strijdig mogen zijn met deze van hun communautaire Orde.²⁴

6. De Tuchtwet van 2006²⁵ was een eigen ontwerp van een gemengde OVB/OBFG-commissie waaraan het Parlement zonder meer kracht van wet gaf. Het bestaande tuchtrecht van het Gerechtelijk Wetboek riep talrijke bezwaren op door zijn groot aantal tuchtcolleges (28 in eerste aanleg en 6 in beroep), het geringe aantal tuchtzaken (geen tachtig per jaar), het totaal ontbreken van een kwaliteitsbeleid en van fijnregeling, de exclusieve saisine van de raad door de stafhouder, een gebrek aan transparantie en aan enig vervolgingsbeleid. Wat leidde tot verwijten van corporatisme, ‘*justice des copains*’, een indruk van ‘*ons-kent-ons*’ en afschermen van de buitenwereld, zelfgenoegzaamheid van ‘*the inner circle*’, te weinig ervaring en professionaliteit bij de instructie en beoordeling van de zaken, ontbreken van statistieken betreffende een veelal dan nog ongepubliceerde tuchtrechtspraak.²⁶

Doordat in vele balies (voornamelijk de grote) men slechts voor een korte tijd lid mocht zijn van de raad van de Orde en er bovendien zeer weinig tuchtzaken waren, kleefde er een zeker amateurisme aan de tuchtrechtspraak; in kleine balies waren er ook zelden of nooit tuchtzaken, zodat men er onvoldoende ervaring mee had. Maar welke rechtsonderhorige zou fiducia hebben in een rechtscollege dat amper 2 à 3 zaken, en soms zelfs geen enkele, per jaar heeft? Door het aantal tuchtrechtscolleges te verminderen en de samenstelling van de colleges in eerste aanleg en in beroep te professionaliseren, ze bovendien los te maken van de plaatselijke raden van de Orden en ervoor te zorgen dat het verloop van hun leden minder snel gaat dan in de plaatselijke raden van de Orde, komt men tot een meer klassieke vorm van rechtspraak. De remedies, zo dacht men toen, lagen eigenlijk voor de hand. Men zou overstappen van amateurisme naar professionalisering, expertise opbouwen door schaalvergroting en specialisatie. Een tuchtraad per rechtsgebied van een hof van beroep, één tuchtraad in beroep voor alle Vlaamse, en één voor alle Frans- en Duitstalige balies, en een tweede toegang tot de tuchtraad naast de stafhouder. En er zou worden overgegaan tot systematische publicatie van de beslissingen zowel van de tuchtraden als van de tuchtraad van beroep. Daardoor zou het tuchtrecht ook de signaalfunctie kunnen krijgen die het tot dan toe volledig ontbeerde.

Door de tuchtraad los te maken van de plaatselijke Orde zou het onpartijdigheidsgevoel vergroten bij wie zich voor de tuchtraad moeten verantwoorden, maar ook bij wie als klager optreden. De dynamiek van het

²³ H. LAMON, *Hoe vrij is het vrij beroep nog ? Beschouwingen door de bril van een advocaat*, Heverlee, LeA Uitgevers, 2022, 141.

²⁴ TvB (F) 19 januari 2011, JT 2012, 42, cassatieberoep verworpen door: Cass. 18 november 2011, D.11.0004.F. Cass. 26 juni 2014, D.13.0012.N, r.o. 3, oordeelde dat een reglement van de NOAB geen wettelijke bepaling uitmaakt in de zin van artikel 608 Ger.W. en dus geen ontvankelijk middel in een cassatieberoep kan schragen. Deze reglementen zijn dus geen ‘wetten’ in de materiële zin noch in de formele zin van dat woord. [nr. 329].

²⁵ Wet van 21 juni 2006 tot wijziging van een aantal bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de balie en de tuchtprocedure voor haar leden, BS 20 juli 2006; kamerlid M. Wathélet loofde het initiatief: “*Met dit voorstel hebben de balies het voorbeeld gegeven en zichzelf hervormd*” (Parl.St. Kamer 16 maart 2006, PLEN 197, 28); [nr. 293-297].

²⁶ Toelichting bij het wetsvoorstel, Parl.St. Kamer, nr. 1724/001, p. 8-13, nrs. 6-10.

tuchtgebeuren zou daardoor ook kunnen vergroten. Vooral doordat naast de stafhouder een tweede toegang wordt geschapen, zodat men niet noodzakelijk geblokkeerd werd door een beslissing (of de inactiviteit) van de stafhouder, maar deze beslissing kon laten *overrulen* door een derde, namelijk de voorzitter van het tuchtcollege.²⁷ Dit betekende dus werkelijk een *tabula rasa* tegenover het oude tuchtrecht.²⁸ We zullen verder onderzoeken of deze doelstellingen konden worden gerealiseerd.

2. De eigen(zinnige) aard van het advocatenrecht

7. Zoals reeds uit het historisch overzicht in vogelvlucht bleek, gaat het rechtskader van de Belgische advocatuur terug op Frans keizerlijk en in wezen ondemocratisch recht, waarvan de scherpe kantjes werden weggeslepen door een besluit van de uitvoerende macht van 1836, tot het meer dan honderd jaar later in een wet zou worden verankerd. Wij spreken nu van advocatuurlijk *recht*, maar zelfs dat was lange tijd geen evidentie. Zo werd in de negentiende eeuw gedacht dat onze tuchtrechtscolleges slechts een *moreel oordeel* formuleerden dat totaal onafhankelijk was van het recht.²⁹ Terwijl ook nu nog soms wordt gezegd, zoals door professor Raymond Vander Elst, dat deontologie “gemakkelijk is, het is een kwestie is van gezond verstand”, of, zoals stafhouder Marc Wagemans van de balie van Brussel zei: “la déontologie, ça se sent”.³⁰ Het oorspronkelijk artikel 432 van het Gerechtelijk Wetboek dat het zgn. ‘meesterschap van de raad van de Orde over het tableau en de lijsten’ proclameerde, voorzag ook helemaal niet in enige motiveringsplicht noch in enig verhaalmiddel bij een weigering van inschrijving. Wat overeenstemde met het meesterschap van de middeleeuwse gilden over de toetreding tot hun ambacht, en werd gebillijkt om reden van de onafhankelijkheid van de balie die ‘op onaantastbare wijze’ moest kunnen oordelen.³¹ Eerst bij arrest van het mensenrechtenhof van 23 juni 1994 werd dan de toegang tot een beroep, *in casu* door inschrijving op de lijst van de stagiairs, als een burgerlijk recht in de zin van artikel 6, eerste lid EVRM erkend.³² De rechtspraak van dit hof en van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie maakte dat het juridisch landschap van de advocatuur nu volledig bestaat uit recht. En dat het recht van de balie en de advocatuur geen uitzonderingsrecht meer is.

8. De onafhankelijkheid van de balie is in werkelijkheid erg relatief. Het advocatenrecht maakt deel uit van het geschreven wettelijk recht.³³ Dus een recht dat zijn dwingende kracht haalt uit de wetgeving en de

²⁷ Hoorzittingen, Bijlage bij het Verslag namens de Commissie voor de Justitie, *Parl.St.* Kamer, nr. 1724/003, 20-21.

²⁸ M. WAGEMANS, “Le droit disciplinaire des avocats”, *Dr. pén. entrepr.* 2012/1, 10.

²⁹ Zoals procureur-generaal bij het Hof van Cassatie Leclerc het formuleerde in 1852; zie: J. VERHOEVEN “L’impartialité du juge disciplinaire et les droits de l’homme”, noot onder Cass. 23 mei 1985, *RCJB* 1987, 357.

³⁰ Beide uitspraken werden signaleerd door stafhouder Y. OSCHINSKY, in zijn voorwoord op het *Recueil des règles professionnelles*, uitg. 2019, 5.

³¹ Cass. 15 januari 1920, *Pas.* 1920, I, 24; Cass. 15 maart 1965, *Pas.* 1065, I, 734. Het is maar nadat het mensenrechtenhof had beslist dat de procedurewaarborgen hier niet voldeden aan art. 6.1 (EHRM 30 november 1987, *H. v. Belgische Staat*, *JT* 1988, noot P. LAMBERT), dat bij wet van 19 november 1992, *BS* 18 december 1992, art. 432 werd gewijzigd, een motiveringsplicht werd opgelegd en in een beroepsmogelijkheid werd voorzien. Zie J. STEVENS, I. VANDEVELDE en J. VERBIST, *Balie. Commentaar Boek II Ger.W.*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2013, 72, nr. 2.

³² EHRM 23 juni 1994, *De Moor v. Belgische Staat*, *JT* 1994, 713, noot P. LAMBERT, “L’admission au barreau et le pouvoir d’appréciation du conseil de l’Ordre”; *JLMB* 1995, 366, noot A. K.

³³ J. STEVENS, “Bereiken deontologie, tuchtrecht en tuchtrechtspraak hun doel ?” *TPR* 2019, 1312, nr. 2-6. J. DU JARDIN, “Les principes de procédure pénale et leur application dans les procédures disciplinaires”, *Rev. int. dr. pénal* 2003/3-4, n° 36; G.-A. DAL (dir.) *Actualités du droit disciplinaire*, Brussel, Larcier/Université de Liège, CUP 167, 2016, 140, nr. 1.

rechtspraak. Dat recht vindt men niet alleen in het Gerechtelijk Wetboek, maar ook in het Burgerlijk Wetboek (met zijn nieuw art. 1348bis, dat het principe van het vrij bewijs tussen en tegen de ondernemingen vastlegt), het Strafwetboek, het Wetboek van Economisch Recht (dat in art. I.1.14^e WER de deontologie heeft opgenomen in zijn definitie van de vrije beroepen), en de wetgevingen op de bescherming van het privéleven en op de voorkoming van het witwassen van misdadig geld en de bestrijding van het terrorisme. Ook de eigen regels van de balie, zoals deze die in de *Codex deontologie voor advocaten* zijn opgenomen, zijn heuse wetten in de zin van artikel 608 Ger.W.³⁴ Hun specifiek soortgelijk gewicht is echter geringer dan dat van de algemene regelgeving, daarin begrepen de wetten en de internationale rechtsbronnen, waaronder de arresten van internationale rechtscolleges die rechtskracht hebben *erga omnes*, en die voorrang hebben op de het specifiek baliegroepsrecht, dat bovendien onderworpen is aan art. 159 van de Grondwet, dat bepaalt dat de de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.³⁵ De balie geniet voorzeker een beperkte zelfregulering, ten behoeve van de onafhankelijkheid van de verdediging en de bescherming van het beroepsgeheim, die verklaren waarom ze zelf, als instituut, behoort tot de rechterlijke macht. Maar het Reglement van orde van de communautaire Ordes en de Reglementen betreffende het witwassen van misdadig- of terrorismegeld moeten goedgekeurd worden door de Koning.³⁶ En al hun reglementen kunnen vernietigd worden door het Hof van Cassatie³⁷, op verzoek van eenieder die van een belang doet blijken. Daarenboven kunnen zelfs alle welkdanige handelingen en beslissingen van welke ordeoverheid ook, waartegen geen door de wet georganiseerd rechtsmiddel openstaat, ook onderworpen worden aan de censuur van de gewone rechtbanken “*par un recours de droit commun*”/“door een rechtsmiddel van gemeen recht.”³⁸ Zoals de eerste voorzitter van het Grondwettelijk Hof Paul Martens het uitdrukte: “Les Ordres ne peuvent plus prétendre à l’autarcie normative.”³⁹

Het gaat dus niet om “*le libre arbitre du barreau*”, of vertaald: “de vrije wil van de balies” zoals de OBFG schreef aan minister van Justitie Koen Geens toen hij in 2017 Patrick Henry en Patrick Hofströssler als experts aanstelde om een verslag te maken over de toekomst van het advocatenberoep. Dit beweerd “*libre arbitre du barreau*” is een volledig onbekend principe in ons recht, dat nergens te vinden is in ons Grondwet, ons Gerechtelijk Wetboek, noch in enige andere wettelijke bepaling van ons Koninkrijk, evenmin als in het EVRM of in de rechtspraak van het EHRM.⁴⁰ Het is een aanmatiging die principiële ondenkbaar is

³⁴ Cass. 12 december 1986, *Arr. Cass.* 1985-86, 533, *Pas.* I, 462, *JT*, 1986, 334, *RW*, 1986-87, 45; J. STEVENS, *Van nationale orde naar OVB en terug*, Mechelen, Kluwer, 2021, 23, nr. 39); ze zijn uitvoeringsregels van de wettelijke principes (Cass. 31 januari 1980, *Arr. Cass.* 1979-80, 639, *JT* 1981, 280).

³⁵ Cass. 21 april 1988, *Pas.* 1988, I, 983, nr. 504, *RCJB* 1990, 402, noot P. QUERTAINMONT.

³⁶ Art. 494 Ger.W. en art. 118, art. 132, § 1 en art. 133, § 4 WPW van 18 september 2017.

³⁷ Art. 501, 610, 611 en 1088 Ger.W. [nr. 238.1-238.9, 254-256].

³⁸ Cass. 26 februari 2010, *Arr. Cass.* 587, nr. 138, *P&B* 2012, 8, *JLMB* 2010, 1420; [nr. 38, 120, 325, 1484]. Waaruit H. BUYSENS besloot: “De onafhankelijkheid van de balie is niet een dermate belangrijk rechtsprincipe dat het een beroep op de gemene rechter primeert of uitsluit” (H. BUYSENS, “De injunctiebevoegdheid van de stafhouder”, *RW* 2021-22, 12, nr. 19).

³⁹ P. MARTENS, *Préface* bij de thesis van K. Lemmens, *La presse et la protection juridique de l’individu*, Bruxelles, Larcier, 2004, 17.

⁴⁰ Het ‘*libre arbitre*’ is een relict van de 18e-eeuwse individualistische filosofie, volgens dewelke de mens vrij is en slechts door zijn eigen wil kan worden gebonden. Zie J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, boek IV, hoofdst. II, “Tout homme étant né libre et maître de lui-même, nul ne peut ne peut, sous quelque prétexte que ce puisse être, l’assujettir sans son aveu.” Maar hij voegt er toch wijselijk aan toe: “Quand l’état est constitué, le consentement est dans la résidence; habiter le territoire, c’est se soumettre à la souveraineté.”

in een rechtsstaat en een democratie. In een constitutionele en parlementaire democratie, zijn immers de instellingen en diegenen die daarin bestuursfuncties uitoefenen onderworpen aan de Grondwet, de wetgever en de rechtsmacht der nationale en internationale rechtscolleges, en geenszins aan hun eigen 'vrije wilsbeschikking', en zijn ze wel integendeel juist verantwoordelijkheid over hun daden en beslissingen verschuldigd.⁴¹ De onafhankelijkheid van de balie betekent dus niet de onverantwoordelijkheid van zijn organen, die niet kunnen ontsnappen aan hun verantwoordingsplicht of 'accountability'.

9. Tot ver in de twintigste eeuw zouden de Ordes nog voorhouden dat ze geen bestuurlijke overheden waren, op grond vooral van de overweging dat de Raad van State zonder rechtsmacht is om over bestuurlijke beslissingen en reglementen van de Ordes te oordelen⁴², en om dan ook maar meteen daaruit te besluiten dat de uitvoerende noch zelfs de wetgevende macht zich met de advocatuur te moeien hadden. Dat blijkt verkeerd, omdat men er van uit lijkt te gaan dat alle administratieve overheden noodzakelijkerwijze onder de jurisdictie van de Raad van State moeten vallen. De bevoegdheid van dat college zou dan het criterium zijn van het begrip 'administratieve overheid', terwijl het louter een bevoegdheidscriterium is van artikel 14, § 1 Gecoördineerde wetten, en in die wetten geenszins de definitie van dat begrip uitmaakt.

Het recht dat de advocatuur zelf produceert onder de vorm van reglementen en individuele beslissingen ten overstaan van haar leden, is zelf overheidsrecht, en dus ingebed in het publiek en bestuurlijk recht [nr. 162-170], in alle wetgeving en rechtspraak over de bestuurlijke algemene rechtsbeginselen en in beginselen van behoorlijk bestuur. De Ordes opgericht door de wetgever, zijn volgens de rechtspraak van zowel het Grondwettelijk Hof als het Hof van Cassatie belast met een openbare dienst, en behoren niet tot de rechterlijke macht (hoewel ze wel gerekend worden tot de rechterlijke orde delen zij niet in de uitoefening van de rechterlijke macht), hun werking wordt bepaald door de wet en gecontroleerd door het Hof van Cassatie wat betreft hun reglementen (art. 501 Ger.W.) en eveneens wat betreft eventuele bevoegdheidsoverschrijding (art. 610, lid 1 Ger.W.), en ook wat betreft toepassingen van het tuchtrecht en quasi-disciplinaire bevoegdheden door de tuchtraden en tuchtraad van beroep, en bij voorziening in cassatie weer door het Hof van Cassatie, eventueel door het Grondwettelijk Hof en het EHRM, en wat betreft materies waarvoor geen specifieke rechter bevoegd is door de rechters van gemeen recht, zoals hoger al aangeduid.

En zij kunnen ten aanzien van al hun geadmistreerden, individueel of als groep, bindende bestuurlijke beslissingen (reglementen, bestuurlijke goedkeuringen, geboden en verboden, bewarende maatregelen) nemen; dus zijn de Ordes administratieve overheden.⁴³ Dat zij onafhankelijk moeten zijn heeft hierbij geen

⁴¹ GwH 15 oktober 2002, nr. 151/2002, en RvS 28 februari 2019, nr. 243.847, RW 2018-19, 1668.

⁴² Cfr. *supra*, voetnoot 21.

⁴³ Cass. 14 februari 1997, (ver.k.) nr. C.96.211.N, *Gimvindus v. Bataillie*, Rec. Cass. 1998, 218, noot C. BERX. "Geen administratieve overheid zonder eenzijdig bindende beslissingsmacht. Cassatie, 14 februari 1997", Rec. Cass. 1998, 281; Cass. 19 juni 2009 (1ste kamer, kamer met tien raadsheren) RW 2010-11, 573, met de laconieke overweging: "2. De artikelen 435 en 437 van het Gerechtelijk Wetboek bepalen de gevallen waarin een weglating van de lijst of het tableau kan plaatsvinden. Uit deze artikelen blijkt dat de raad van de Orde niet ambtshalve tot *de administratieve handeling* van weglating kan overgaan op grond dat een advocaat zijn bijdragen niet betaalt". Ook D. VAN GERVEN, schrijft onomwonden: "Hij {de beroepsorganisatie} is onderworpen aan de regels van het administratief recht", *Rechtspersonen, in Beginselen van Belgisch Privaatrecht IV*, Mechelen, Kluwer, 2007, 570, nr. 348. Volgens H. BUYSENS, "De injunctiebevoegdheid van de stafhouder", RW 2021-22, 3, kadert deze bevoegdheid van de stafhouder binnen het gegeven dat de stafhouder zelf, zoals de Orde van advocaten, een publiekrechtelijke overheid is, die over de bevoegdheid beschikt om *ex autoritate* daden van bestuur te stellen, voorzien van de privileges verbonden aan dergelijke daden en onderworpen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook volgens H. LAMON, *Hoe vrij is het vrij beroep nog?* Heverlee, 2022, LeA Uitgevers, 73-74 moeten de bestuursoverheden van de balie de beginselen van behoorlijk bestuur en tevens de openbaarheid van bestuur (art. 32 GW)

belang, het gaat hier om de bestuurlijke relatie tot hun geadmistreerden.⁴⁴

10. Als bestuursinstellingen van publiek recht verhouden de Orde van Vlaamse Balies en de Ordre des barreaux francophones et germanophone zich tegenover de plaatselijke Ordes en de individuele advocaten niet als een particulier tegenover een ander particulier. Ze zijn bekleed met het bestuurlijk gezag gegeven aan een hoger bestuurlijk niveau tegenover een lager bestuurlijk niveau of tegenover een geadmistreerde. Met de beslissingen en handelingen van de beide Ordes gaan dus gepaard de speciale voorrechten die aan elke eenzijdige administratieve rechtshandeling verbonden zijn, zoals onder meer de verbindende kracht, de dwingende kracht (*'privilège du préalable'*) en de uitvoerbare kracht (*'exécution d'office'*) van elke eenzijdige administratieve rechtshandeling.⁴⁵

Met de verbindende kracht wordt bedoeld dat de eenzijdige administratieve rechtshandeling een rechtstoestand in het leven kan roepen, wijzigen of opheffen, en dus gezagshalve, zonder dat de instemming van de betrokkene vereist is, rechten en verplichtingen schept.⁴⁶ Met dwingende kracht (*'privilège du préalable'*) wordt bedoeld dat de eenzijdige administratieve beslissing wordt geacht conform het recht te zijn, zonder dat het bestuur vooraf een beroep moet doen op de rechter en zonder dat een beroep op de rechter door de rechtsonderhorige in principe en uit zichzelf een opschorting van de beslissing van het bestuur tot gevolg heeft, tenzij een kortgedingbeslissing die opschorting zelf oplegt. De uitvoerbare kracht (*'exécution d'office'*) ten slotte betekent niet dat het bestuur, tenzij het daartoe uitdrukkelijk door de wetgever is gemachtigd⁴⁷, zonder rechterlijke machtiging zijn beslissingen kan doen uitvoeren ten overstaan van een particulier die weigert een opgelegde verplichting vrijwillig na te komen. Maar wel dat de particulier in principe tot spontane nakoming verplicht is, behoudens kennelijke onwettigheid van de maatregel.⁴⁸ Het niet-nakomen kan hem dan als een fout worden aangerekend, waaraan, onder omstandigheden, specifieke rechtsgevolgen kunnen worden verbonden.

De eenzijdige administratieve beslissing heeft dus een hogere rechtskracht die verder reikt dan de eenzijdige privaatrechtelijke handeling, zonder, behoudens een uitdrukkelijke wettelijke machtiging, op één lijn te kunnen worden gesteld met de rechtskracht van een jurisdictionele beslissing.⁴⁹

11. De bevoorrechte positie die de Ordes als administratieve overheden bezitten t.a.v. de door hen bestuurde advocaten, door de mogelijkheid eenzijdig bestuurlijke rechtshandelingen te stellen, vindt een noodzakelijk tegengewicht in een aantal algemene rechtsbeginselen (zoals het wettigheidsbeginsel en het

toepassen. Hij besluit: "Dat betekent vooral dat die Ordes zich moeten houden aan alle regels die gelden voor overheden. Dat vergeten ze wel eens." In dezelfde zin: J. STEVENS, *Van nationale orde naar Orde van Vlaamse Balies en terug. Met: een proeve van kleine psychologie van de stafhouders*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 24-27 en 30-41.

⁴⁴ Vgl.: Cass. 19 maart 2010, C.08.0603.F., concl. Adv. Gen. met opdracht DE KOSTER, i.v.m. het Instituut voor de Accountants en de Belastingconsulenten; en GwH 30 oktober 2012, nr. 131/2012, RW 2012-13, 1180 (verkort), i.v.m. een VZW.

⁴⁵ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer, 2014, 137, nr. 105; RvS 22 januari 2004, *Stuer*, nr. 127.342, nr. 7-9; H. BATAILLE, "De toepassing van art. 978 en 979 van het Ger.W. in tuchtzaken", *R.Cass.* 1996, 37; M. NIHOUL, *Les principes du préalable et de l'exécution d'office*, Brugge, La Chartre, 2001, nr. 620 e.v.

⁴⁶ A. VRANCKX, *Administratieve rechtshandelingen*, Adm.Lex. 1961, nr. 9.

⁴⁷ Bv. in geval van de bewarende maatregelen van art. 473 Ger.W.

⁴⁸ RvS 26 februari 2014, nr. 226.553, *D&T* 2014, 310, i.v.m. een ambtenaar. De Raad van State omschrijft hier de kennelijke onwettigheid als: "deze waarvan het bestaan of de aard zich aan een redelijke geest met een zodanige overtuigingskracht opdringt dat verder onderzoek niet noodzakelijk voorkomt".

⁴⁹ A. MAST *et al.*, 8-9.

specialiteitsbeginsel [nr. 166, 167]) en beginselen van behoorlijk bestuur, of behoorlijkheidsnormen, die de rechtspraak en rechtsleer in de voorbije 70 jaar heeft doen erkennen. Deze beginselen zijn in de Grondwet of wetteksten als principe of regel opgenomen, zijn mogelijk uit deze teksten afgeleid, of als jurisprudentiële regels in de rechtspraak van de colleges van de rechterlijke en administratieve orde geconsacreerd, om tegenover de voorrechten van het bestuur een verhoogde rechtsbescherming van de burgers te verzekeren.⁵⁰ Het gaat om concrete gedragsvoorschriften met een positiefrechtelijk karakter, waarvan de naleving door de rechter kan worden getoetst. Ze hebben dus wettelijke waarde.⁵¹

Algemene rechtsbeginselen vullen de wet aan en staan hiërarchisch boven de algemene en individuele uitvoeringsbesluiten van de bestuurlijke overheden⁵², en dus ook boven de reglementen en individuele beslissingen van de overheden van de balies. Ze bieden de burgers een *tool box* aan, om hun rechten tegenover de prerogatieven van het bestuur veilig te stellen en dit bestuur te laten controleren op de naleving van een aantal principes en kwaliteitsvereisten waaraan zijn beslissingen moeten voldoen.

De meeste van deze beslissingen behelzen niet de gebonden maar wel de discretionaire bevoegdheid van het bestuur. Van discretionaire of appreciatiebevoegdheid is sprake wanneer het bestuur over een zekere beoordelings- of beleidsvrijheid beschikt over de wijze waarop de toegekende bevoegdheid moet worden uitgeoefend⁵³, zodat de rechterlijke controle hier een marginale zal zijn. Het betreft dus geen toetsing, zoals in het aansprakelijkheidsrecht, aan het gedrag van ‘de goede huisvader’ of de ‘goede bestuurder.’⁵⁴ De marginale toetsing is een beperkte toetsing die de rechter slechts toestaat op te treden wanneer er over de onjuistheid van het overheidsoptreden geen twijfel bestaat, wanneer de onredelijkheid of de onbillijkheid zo evident is dat het oordeel van de rechter daarover overeenstemt met “een algemeen gedeelde rechtsovertuiging.”⁵⁵

Deze algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur (welke laatste zelf ook algemene rechtsbeginselen zijn) begrijpen onder meer het gelijkheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel, het recht van verdediging, het rechtzekerheidsbeginsel⁵⁶, het verbod van retroactiviteit van de bestuurshandeling, de continuïteit van de openbare dienst (met het beginsel ‘*stare decisis*’), de hoorplicht (met ook het *audi et alteram partem*), de onpartijdigheidsplicht, het *fair-play*- of zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, en tot slot ook nog het transparantiebeginsel.⁵⁷

⁵⁰ A. MAST *et al.*, nr. 42-48.

⁵¹ A. MAST *et al.*, nr. 45; P. VAN ORSHOVEN, “Non scripta, sed nata lex. Over het begrip en de plaats in de normhiërarchie van de algemene rechtsbeginselen” in M. VAN HOECKE (ed.), *Algemene rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer, 1991, 69-73.

⁵² A. MAST *et al.*, 51, nr. 45.

⁵³ R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 176, nr. 740.

⁵⁴ R. TIJS, a.w., 176-184, en 266; A. MAST *et al.*, nr. 48, 1076 en 1152.

⁵⁵ Beginsel dat niet uitdrukkelijk in elk reglement dient opgenomen, noch vereist dat elke term in een reglement wordt gedefinieerd (zoals bv. urgentie), noch dat gedetailleerd gereglementeerd wordt voor elk geval; enkel moet de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk zijn voor diegenen op wie het reglement moet worden toegepast: RvS 21 februari 2011, nr. 211.392.

⁵⁶ Het rechtzekerheidsbeginsel stelt dat een advocaat ervan moet kunnen uitgaan dat de door hem verrichte daden en werkzaamheden, na het verstrijken van een redelijke termijn, niet meer disciplinair zullen ter discussie worden gesteld [1612].

⁵⁷ A. MAST *et al.*, 47-48; TIJS, a.w., 230-267; F. VANDENDRIESSCHE, “Het toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 46 *et seq.*

Overigens ziet men niet in hoe deze algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur niet van toepassing zouden zijn in de veronderstelling dat de Ordes niet zouden beschouwd worden als administratieve overheden, bijvoorbeeld omdat ze niet onderworpen zijn aan de jurisdictie van de Raad van State [nr. 162]. Dan nog zou vaststaan dat vanuit hun wettelijk statuut en de prerogatieven die daar door de (ev. tucht-)rechtspraak aan zijn gekoppeld, de twee Ordes zich verhouden tot de individuele advocaten en de lokale Ordes als een bestuurlijke overheid, zodat er dan nog alle reden zou zijn om de algemene beginselen, die de bescherming van de bestuurde beogen, op de Ordes toe te passen.

3. Rechtsbronnen

12. De voornaamste rechtsbron van het specifiek advocatenrecht, zowel wat betreft de Ordes als wat betreft de rechten en plichten van advocaten en hun tuchtrecht, is het Gerechtelijk Wetboek. Het is eigenaardig dat er in België geen bijzondere advocatenwet bestaat, zoals dat het geval is in Nederland (*Advocatenwet* 1952, gewijzigd door de wet van 1 oktober 2014), in Frankrijk (*Loi n° 71-1130 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques*, meermaals gewijzigd), en ook in Duitsland (*Bundesrechtsanwaltsordnung* 1995 (BRAO, meermaals gewijzigd), en zovele andere landen. Bij ons immers staan de wetsregels betreffende de advocaten en hun Ordes in een wetboek van burgerlijk procedurerecht, en dit terwijl het takenpakket van de advocaten toch zoveel ruimer is dan (burgerlijke) procedures pleiten, het aantal van dergelijke procedures van jaar tot jaar slinkt, en veel advocaten zich zelfs zelden of nooit in hun carrière daaraan begeben.

13. Doordat het advocatenrecht in een wetboek van procedure is opgenomen en zijn focus dan ook voornamelijk gericht was op procedurematige kanten van het beroep en zijn regels, zijn sommige van zijn fundamentele paradigmata er niet in gedefinieerd. Dat is het geval voor het beroep zelf en wat het omvat, wat nergens gedefinieerd wordt, terwijl enkel de voorwaarden voor zijn uitoefening werden bepaald (art. 428 Ger.W.), en voor het zeer specifiek en verstrekkend beroepsgeheim van de advocaten, hun vertrouwelijkheidsplicht en de confidentialiteit van hun confraternele correspondentie.⁵⁸ Dat geldt ook voor de 'onafhankelijkheid van de balie', voor het 'soortelijk gewicht' van zijn reglementen, voor de regel dat tuchtrecht recht is en zeker niet behoort tot het strafrecht maar hoofdens artikel 2 Gerechtelijk Wetboek de regels van het gemeen procedurerecht van dit wetboek volgt (behoudens wanneer deze geregeld worden door niet uitdrukkelijk opgeheven wetsbepalingen of door rechtsbeginselen, waarvan de toepassing niet verenigbaar is met de toepassing van de bepalingen van dit wetboek), zodat de strafrechtelijke rechtsregels hier niet kunnen gelden. Ook het statuut van de verschillende soorten Ordes als bestuurlijke overheden is niet bepaald in het wetboek, wat nog verwonderlijker is omdat de Raad van State reeds voor totstandkoming van dat wetboek zijn gebrek aan rechtsmacht had opgeworpen en deze stelling is getrouw gebleven tot op heden. Zelfs de regels over de organisatie en de werking van de twee communautaire Ordes worden niet in de wet zelf vastgesteld, maar in een reglement van orde, dat wordt besproken door de balies die er deel van uitmaken, en goedgekeurd door de bevoegde organen en, na advies van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, bekrachtigd door de Koning binnen 30 dagen (art. 494 Ger.W.). Waarbij dient genoteerd dat, althans volgens de Raad van State⁵⁹, de Koning in dit geval geen rechtscheppende taak of reglementaire bevoegdheid uitoefent, en dus zelf niet de auteur wordt van het reglement. Er is zelfs niet wettelijk bepaald dat de vertegenwoordiging van de advocaten door de

⁵⁸ Voor het beroepsgeheim dient teruggevallen op art. 458 Sw., dat zelfs niet over de advocaten spreekt [nr. 1112-1172]; voor de andere begrippen gelden reglementaire bepalingen van de balie zelf.

⁵⁹ RvS 14 maart 20022, nr. 253.209, *TBP* 2022, 553 ; het geldt echter een arrest van verklaring zonder rechtsmacht en volgens Cass. 24 februari 2021, *JT* 2021, 567, kleeft aan dergelijk arrest geen gezag van gewijsde *erga omnes*.

representatieve organen (algemene vergadering en raad van bestuur voor de OVB/OBFG, raad van de Orde voor de plaatselijke balies) democratisch van natuur moet zijn, en dat de bestuursmodus van de balie participatief en transparant moet zijn. Noch welk toezicht op deze organen kan gebeuren, en ook niet of er toezicht op het tuchtrechtelijk toezicht moet gebeuren, welke onverenigbaarheden tussen diverse functies en bestuursniveaus moeten worden gerespecteerd, waar belangenconflicten moeten worden vermeden, en of een gecontroleerde wel zijn eigen controleur mag aanduiden.

14. Veel van deze fundamentele paradigma's van het advocatenberoep en zijn bestuurlijke overheden zijn moeten gedefinieerd en verder geëxpliciteerd worden door de tuchtraden en door de rechtbanken en hoven van de rechterlijke orde, in voorkomend geval na een flink duwtje in de rug door het Hof van Cassatie, het Grondwettelijk Hof, het Hof van Justitie van de Europese Unie, of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Sommige zijn daarop in de reglementen van de Orden of de rechtspraak van de tuchtraden beland, andere blijven nog steeds zeer stiefmoederlijk behandeld. Maar ware het toch niet aangewezen dat ze in een heuse wet uitdrukkelijk zouden worden opgenomen, al was het maar om als geheugensteuntje te dienen voor de stafhouders die elkaar alle twee jaar in een razend tempo aflossen, wat een eeuwig probleem van discontinuïteit meebrengt, zowel op het vlak van het bestuur der Ordes als op dat van de discipline en tuchtrechtspraak.

4. Bestuurlijke organisatie en werking

15. Het representatief bestuursstelsel van de balie is een ingewikkeld kluwen, en nog minder begrijpbaar omdat het verschilt tussen de lokale en de communautaire ordes, én tussen de OVB en de OBFG. Dit verschil, wat deze laatste betreft, was indertijd geëist door de Frans- en Duitstalige stafhouders en had niets met democratische representatie maken, maar alles met hun vaste wil om het systeem van de Nationale Orde verder te zetten, ondanks het feit dat iedereen er toen heilig van overtuigd was dat dit systeem niet deugde.⁶⁰ En het systeem waarvoor de wetgever in 2001 koos was fundamenteel ook geen democratisch systeem. Hij heeft niet eens bepaald dat de organen van de communautaire Ordes bij algemeen stemrecht moesten worden verkozen, zoals dat gebeurt voor de lokale Ordes (art. 450 Ger.W.)⁶¹. Maar hij liet het over aan de nog op te richten communautaire Ordes om zelf in hun reglement van orde “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” te bepalen (art. 491, 2e lid, 10 Ger.W.). In de OVB worden de leden van de Algemene Vergadering verkozen bij algemeen stemrecht, maar zijn er ook ambsthalf leden, zoals de acht lokale stafhouders, de acht vicestafhouders, en, met enkel raadgevende stem, de stafhouder van de balie van cassatie en de twee CCBE-afgevaardigden.

16. Een probleem in verband met stafhouders is dat het batonaat in wezen niet als een democratisch bestuursorgaan is gedacht. Het instituut stamt uit de negentiende eeuw, waar Napoleon het zag als een middel van toezicht van de uitvoerende macht op de altijd contestataire en onbetrouwbare advocaten

⁶⁰ J. STEVENS, *Van nationale orde tot Orde van Vlaamse Balies en terug*, Mechelen, Kluwer, 2021, 23, nr. 12-18; en ook het pleidooi van de indiener dan het PRL/FDF en MCC wetsvoorstel, kamerlid Desmedt, en van gewezen Brussels stafhouder en deken Michel Van Doosselaere voor “une forme d’ouverture démocratique qui est souvent réclamée pas la base” werd niet gehoord. Dat had alles te maken met de ondenkbaarheid voor de Brusselse balie om enig gezag boven zich te hebben.

⁶¹ Hoewel dient opgemerkt dat ook de lokale Ordes niet volgens een zuiver democratisch principe zijn opgevat: het gaat om een verkiezing gelijktijdig, maar op aparte lijsten, van enerzijds het ‘hoofd van de Orde’, bij een volstrekte meerderheid, en anderzijds van de overige leden van de raad, bij betrekkelijke meerderheid. Ook is er geen wijze van beraadslagen en beslissen vastgelegd en heeft de stafhouder prerogatieven die zijn raadsleden en zelfs de raad van de Orde als dusdanig niet hebben (bewarende maatregelen, injunctierecht, tuchtonderzoek en saisine van de tuchtraad, vaderlijke vermaningen).

[nr. 91]. Stafhouders worden wel democratisch verkozen, maar hun werking is zeker geen schoolvoorbeeld van “de democratie in actie”. De stafhouder is geen voorzitter of deken, maar “het hoofd van de Orde” (art. 447, eerste lid Ger.W.). En artikel 453 zegt dan wel dat de raad van de Orde alleen kan beraadslagen en besluiten wanneer de meerderheid van zijn leden aanwezig is, maar zegt niets over de wijze waarop dat beraadslagen en besluiten moet geschieden. En ook niet wat dan de (eventueel bindende) kracht van die beslissingen zal zijn. Er wordt in de raad van de Orde dan ook meestal niet gestemd, het heet dat de beslissingen er tot stand komen ‘in consensus’.⁶² Maar er bestaat ook geen enkel mechanisme om de stafhouder te dwingen de beslissingen van de raad van de Orde uit te voeren.

De raad van de Orde is ook geen collegiaal orgaan zoals in de communautaire Ordes de raad van bestuur er een is [nr. 192], en de stafhouder is soeverein bij het nemen van zijn beslissing inzake zijn pretoriaans toezicht, in zijn functie van raadgever van de leden van zijn balie en zeker in zijn disciplinaire taak, omdat alleen hij de wettelijke bevoegdheid daartoe bezit (art. 459 Ger.W. [nr. 1509]).⁶³ Er is in elk geval nood aan meer democratie in de balies. De plaatselijke Ordes hebben geen algemene vergadering, waaraan de stafhouder en de raad van de Orde doorlopend volledige verantwoording verschuldigd zijn en die nauw toeziet op hun werking en hen door stemmingen kan verplichten hun koers te wijzigen, of hen zelfs kan afzetten, zoals de algemene vergaderingen van de OVB en OBFV dat kunnen doen met de voorzitter en de bestuursleden (Reglement van orde art. 6.2/ ROI art. 7, 1°).⁶⁴ De stafhouders die van ambtswege in de AV zetelen, zijn in deze functie, net zoals destijds in de Nationale Orde, geen afgevaardigden van hun raad van de Orde of van hun Orde. In de AV vertegenwoordigen ze, samen met de rechtstreeks verkozen leden van de AV, de Vlaamse advocatuur. Ze zijn dan ook niet gebonden door enig imperatief mandaat van hun lokale balie [nr. 187 en vn. 777].

17. Door de wijziging van het Reglement van orde van de OVB op 27 november 2019⁶⁵, werd het aantal stemgerechtigde rechtstreeks verkozen leden van de AV van 75 op 58 gebracht en kwam er naast de 8 stafhouders in functie nog een categorie bij van 8 niet rechtstreeks verkozen vicestafhouders (art. 1, 11° en 3.1 tweede streepje).⁶⁶ Ook werd bepaald dat de AV de voorzitter zou verkiezen 60 dagen voor de overige leden van de raad van bestuur (art. 8.2), en dat deze raad voor het faciliteren van de dagelijkse werking een

⁶² Hiermee wordt niet bedoeld dat de besprekingen in alle raden van de Orde altijd ondemocratisch zouden verlopen. Maar enkel dat de wettelijke configuratie waarin de stafhouder vaak optreedt en het *imperium* dat veel van zijn diverse beslissingen kenmerkt, meer aansluiting vinden bij de *auctoritas* van de stafhouder dan bij de *democratia* van zijn raad.

⁶³ Wat betreft de bewarende maatregelen van art. 473 Ger.W. geldt het een gedeelde bevoegdheid, omdat de verlenging ervan afhangt van de raad van de Orde en er ook beroep tegen mogelijk is bij de tuchtraad van beroep. Wat de tucht betreft geldt het, onder voorwaarden, een gedeelde bevoegdheid met de voorzitter van de tuchtraad.

⁶⁴ De algemene vergadering van artikel 447, lid 2 Ger.W. is essentieel een kiescollege, de verzameling van de stemgerechtigde leden van de lokale balie, dat meestal maar eenmaal per jaar na de verkiezingen wordt samengeroepen, maar geen verdere administratieve, bestuurs- of regelgevende beslissingsbevoegdheden heeft, en dus niet corrigerend op het beleid kan ingrijpen.

⁶⁵ Bekrachtigd door KB 18 maart 2020, BS 24 maart 2020. De wijziging was reeds voorafgegaan door vier verschillende pogingen vanaf 2009 om de macht van de ‘Conferentie van stafhouders’ in de OVB te vergroten, onderstreept door filibustering en door boycotage, waarbij de stafhouders ernaar streefden dat alle leden van de algemene vergadering een dubbelmandaat in de lokale Ordes zouden hebben, zodat, in de woorden van de toenmalige stafhouder van Brussel (N) Peter Callens, de OVB moest evolueren naar een “onrechtstreekse democratie vanuit de raden van de Orde” (J. STEVENS, *Van nationale orde...*, a.w., nr. 163-205).

⁶⁶ Art. 3.2 van het nieuw Reglement van orde reduceert het aantal rechtstreeks verkozen afgevaardigden en bepaalt dat *na de vaststelling van het aantal afgevaardigden per kieskring van dit aantal het aantal ambtshalve zetelende vicestafhouders of hun vervangers wordt afgetrokken*, zodat zij *voorrang hebben* op de rechtstreeks te verkiezen mandaten in de AV.

directiecomité kon aanstellen (art. 9.4). Daarnaast was er de algemene teneur van het voorstel dat een omkering van de machtsverhoudingen in de OVB voorstond, door een opdrijven van de invloed van het lager echelon (de lokale balies) in het hoger echelon (de OVB), wat een evolutie naar een “onrechtstreekse democratie vanuit de raden van de Orde” werd genoemd. Dat werd bewerkstelligd door het promoten van dubbelmandaten in raad van de Orde en AV, door maandelijkse gezamenlijke vergaderingen commissie stafhouders/raden van bestuur te houden (‘de grote commissie stafhouders’ genoemd⁶⁷), en door op de AV nog slechts de bespreking van ontwerpreglementen te agenderen.⁶⁸ En ook door de voorzitter twee maanden vooraf te laten verkiezen door een andere AV dan deze die de raad van bestuur zal verkiezen, als een ‘pion’ van de stafhouders op het te vernieuwen schaakbord van de volgende AV, aldus de nieuwe AV en raad van bestuur mogelijk opzadelend met een kandidaat die ze zelf minder geschikt achten of zelfs niet wensen. Een bestuursorgaan zoals de raad van bestuur van de OVB laten aanduiden in twee stappen, eerst zijn voorzitter en geruime tijd nadien de overige leden, en dan nog door twee verschillende gremia, bedreigt er de democratische legitimiteit van. En het beknodt de keuzevrijheid van de stemgerechtigde leden en kan dus leiden tot weinig democratische combines. Het schendt tevens het gelijkheidsbeginsel tussen de verschillende kandidaten en leden van het bestuur, nu de voorzitter ervan als enige en lang vooraf wordt verkozen.

18. Deze algemene teneur is strijdig met het Gerechtelijk Wetboek dat voorziet in *twee aparte instituten elk op hun niveau en met duidelijk onderscheiden verantwoordelijkheden*, respectievelijk in Titel I en Titel III. van Boek III van het Ger.W. opgenomen. De wettelijke bepalingen voorzien eveneens in een duidelijke *afbakening van de bevoegdheden met de corresponderende taken die de Ordes elk op hun niveau* hebben uit te voeren.⁶⁹ Deze wettelijke ‘gelaagdheid’ van de twee soorten Ordes in het cluster van hun diverse bestuursorganen, is een bewuste keuze van de wetgever geweest. Wanneer daaraan wordt geraakt, en het lagere niveau een greep wil krijgen op de prerogatieven van het hogere niveau, is dat een inbreuk op de door het Gerechtelijk Wetboek ingevoerde structuur van de balie met twee niveaus en ook op het evenwicht tussen de twee niveaus. Enkel de wetgever kon daarin wijzigingen aanbrengen en niet de algemene vergadering van de OVB.

Deze strijdigheden met de wet werden bewerkstelligd door een vermindering van het aantal leden van de AV, een verhoging van het aantal stemgerechtigde maar niet rechtstreeks verkozen leden en een groot aantal dubbelmandaten, rechtstreeks verkozen leden die zowel lid zijn van de raad van de Orde als van de AV. De stafhouders, geholpen door hun raad van de Orde, zijn door de wetgever belast als “hoofd van hun Orde” met de leiding en vertegenwoordiging van hun Orde, met de dagelijkse werking van die Orde (art. 447 Ger.W.), met adviestaken i.v.m. de rechterlijke organisatie, met administratieve taken en met het

⁶⁷ Die geen orgaan is van de OVB, enkel de AV en de raad van bestuur zijn dat: art. 489 Ger.W. Daardoor werden zoniet de naam dan toch de attributen van een extra *wettelijk orgaan* (art. 489 Ger.W.) van deze instelling van publiek recht geïsurpeerd.

⁶⁸ Maar haar alle info te onthouden over haar andere taken, ttz. : “De algemene vergadering vertegenwoordigt de advocaten en is het hoogste orgaan. De algemene vergadering heeft de meest uitgebreide bevoegdheid om te beslissen over de zaken die tot de bevoegdheid van de Orde van Vlaamse balies behoren (art. 6.1)”... “Ze verkiest en ontslaat de voorzitter en de overige leden van de raad van het bestuur en bepaalt de vergoeding van hun mandaat; stelt de reglementen vast en brengt er wijzigingen in aan;” ... “keurt het beleidsplan van de raad van bestuur goed en oefent controle uit op de werking van de raad van bestuur” (art. 6.2).

⁶⁹ De wetgever heeft duidelijk de respectieve bevoegdheden van de twee bestuursniveaus vastgelegd. Voor de lokale Ordes is dat gebeurd in de artikelen 428, 429, 430, 431, 432, 435, 436, 437, 443, 446, 446ter, tweede lid, 447, 455 en 499 Ger.W., en voor de stafhouder handelend in tuchtzaken in de artikelen 458, § 1 en 2, 461, 463, 468 en 473 Ger.W.⁶⁹ Voor de communautaire Ordes is dit voornamelijk gebeurd in de artikelen 488-508 Ger.W.

personeelsbeleid, met de taken van verzoener en adviseur voor de leden van hun balie, met de uitvoering van de beslissingen en reglementen van het hoger niveau (art. 499 Ger.W.), met taken in de rechtshulp, in de witwaspreventie, en uiteindelijk met hun allerbelangrijkste taak: het ontvangen van tuchtklachten, het onderzoeken ervan, het eventueel nemen van bewarende maatregelen en de saisine van de tuchtraad (art. 458 Ger.W.) [nr. 349, e.v.]. De OVB heeft van haar kant als voornaamste wettelijke taak de reglementering en belangenbehartiging voor de ganse Vlaamse advocatuur (art. 495-496, 498, en 500 Ger.W.).

19. Het cumuleren van functies met een door de wetgever zelf duidelijk ingesteld ander, en in dit geval zelfs hoger bestuursniveau (plaatselijke Orde /Communautaire Orde), is strijdig met de ordonnanciering van het Gerechtelijk Wetboek. De raden van de Orde moeten o. m. waken over de toepassing van de reglementen van hun communautaire Orde (art. 499 Ger.W.), die dwingend zijn voor de balies die tot de betrokken Orde behoren (art. 500 Ger.W.), en ze kunnen voor die aangelegenheden alleen aanvullende reglementen uitvaardigen (art. 500, in fine Ger.W.). Dat doen ze ook praktisch nooit. Het is immers veel praktischer het gewenste reglement er zelf in de AV door te drukken, of, als zijn keerzijde, de stemming van een ongewenst reglement in de AV te boycotten. Dus wordt er gelobbyd en gefilibusterd, voor of tegen, en is het hoger *wetgevend* niet onafhankelijk van het lager *uitvoerend* niveau. En rijst meteen de vraag: wie controleert wie? *Quis ipsos custodiet custodiat?*

20. In de OBFG is de situatie nog bezwarender vanuit democratisch gezichtspunt. Immers wordt aan Frans- en Duitstalige kant de ‘algemene vergadering’ gevormd door het geheel van de twaalf balies, die vertegenwoordigd worden elk door hun stafhouder.⁷⁰ De AV telt dus twaalf leden, die niet specifiek voor deze functie maar als stafhouder zijn verkozen. Wat inhoudt dat elke stafhouder alle meningen en verzuchtingen van zijn eigen baliegenoten persoonlijk wordt geacht te kennen en te verdedigen, en dit ongeacht of zijn balie nu 5.000 of 120, of, zoals Eupen, 50 advocaten telt. Het lijkt ons onmogelijk om dan nog van een ‘representatieve’ vertegenwoordiging te spreken.

Bovendien is de stemwijze zo ingericht dat, bij gebreke aan proportionele vertegenwoordiging van de advocaten van de diverse balies, men heeft geopteerd, zoals ten tijde van de Nationale Orde, voor het toekennen aan elke balie, t.t.z. aan elke stafhouder in functie, van één stem voor elk begonnen tweehonderdtal advocaten dat van zijn balie deel uitmaakt op 1 december van elk jaar.⁷¹ Dat is geen democratische vertegenwoordiging, maar wel de weergave van het *meervoudig individueel stemrecht*, dat in de 19e eeuw in België voor democratisch werd gehouden, maar op aansturen van Koning Albert I na de Eerste Wereldoorlog werd afgeschaft. Na de (in de OBFG nog steeds wat hypothetische) hertekening van het balielandschap zullen zeven Frans- en Duitstalige stafhouders de leden van de balie “vertegenwoordigen” geplaatst tegenover de acht niet-stemgerechtigde leden van de raad van bestuur van

⁷⁰ Art. 4 Règlement d’ordre intérieur (ROI): “L’assemblée générale est composée de l’ensemble des barreaux. Ceux-ci sont représentés par leur bâtonnier en exercice ou, à défaut, par le mandataire désigné à cette fin par le conseil de l’Ordre concerné.” De leden van de raad van bestuur, (voorzitter, vice-voorzitter en 6 tot 9 bestuurders) die verkozen worden door de AV van twaalf stafhouders, maken deel uit van de AV, maar hun stem is daar slechts raadgevend (Art. 4, in fine ROI).

⁷¹ Art. 5, 2° ROI. Art. 5, 3° ROI bepaalt: “Sauf majorité spéciale exigée par le présent règlement ou par un règlement voté par l’assemblée générale, toute décision est prise à la majorité simple des voix. Elle doit aussi réunir le vote favorable de cinq barreaux au moins.” En art. 5, 7° bepaalt dat bij fusie van balies, wat tot op heden nog maar gebeurd is voor Luik/Hoei en Marche-en-Famenne/Neufchâteau/Aarlen, zodat Frans- en Duitstalig België nog steeds 12 balies telt tegenover 8 in Vlaanderen, de gefusioneerde balies vertegenwoordigd zullen worden door hun ene stafhouder die zal beschikken over het aantal stemmen dat de onderscheiden fusiebalies voor de fusie toekwam. In Vlaanderen is er één lid in de AV per begonnen schijf van 200 advocaten in de kieskring, waarbij het aantal rechtstreeks te verkiezen leden wordt bepaald na aftrek van het aantal ambtshalve zetelende vicestafhouders of hun vervanger (art. 3.2 Reglement van orde OVB).

de OBF, die zij zelf dan nog eens aanduiden en kunnen afzetten. Het lager echelon overheerst er dus volledig het hoger echelon. Dat is een vanuit democratisch oogpunt totaal ongerijmd concept en een vaste oorzaak van geïnstitutionaliseerde wrijvingen. In elk van hun eigen raden van de Orde vertegenwoordigen echter tot 17 leden van de raad van de Orde wel telkens diezelfde advocaten.⁷² Een ‘stafhouderlijk bewind’, zoals dat van de Nationale Orde dat gedurende 34 jaar de balie verlamde, is dus niet in overeenstemming met een democratisch bestuur van de balie.⁷³ Dit des te meer omdat de twaalf stafhouders die het in hun eigen balie én in de communautaire Orde volledig voor het zeggen hebben, om de twee jaar veranderen, wat een hoogstnoodzakelijke continuïteit van ideeën en actie onmogelijk maakt.

21. Ook de idee om dubbelmandaten te promoten zowel in de AV van de OVB als in de raad van de Orde is, weer vanuit democratisch oogpunt, bizar. Want de wetgever heeft een zeer duidelijk onderscheid gemaakt tussen twee echelons in het gelaagd bestuur van de balie: een lokaal (art. 447-455 Ger.W.) en een regionaal echelon (art. 488-508 Ger.W.). Daarom moeten beide echelons worden gerespecteerd. Elk bestuursniveau in de advocatuur moet zijn rechtstreeks verkozen vertegenwoordigers hebben, en die dienen volgens de letterlijke bepalingen en de geest van de wet, in principe uitsluitend op hun niveau bevoegd en werkzaam te zijn en daar hun specifieke wettelijke taken uit te oefenen. Dat respect voor ieders taken en bestuursniveau, dat moet leiden tot het uitbannen van alle overlappings, dubbele functies en cumulatief uitgeoefende verantwoordelijkheden, heeft de wetgever in 2006 reeds onderstreept door de tuchtrechtspraak te onttrekken aan de lokale balies en ze toe te vertrouwen aan van de Ordes onafhankelijke tuchtraden en tuchtraden van beroep. En tevens door de reglementaire bevoegdheden te centraliseren in de twee communautaire Ordes [240-257].

5. Voorstellen van minister Van Quickenborne (I)

22. **Hernieuwbaar, niet cumuleerbaar.** De *Prioritaire voorstellen* van het kabinet van minister van Justitie Vincent Van Quickenborne voor meer stabiliteit, met mandaten van langere duur in alle organen van de beroepsorganisaties, om zo het zelfbestuur te versterken en meer langetermijnvisie aan te wakkeren, moeten toegejuicht worden.⁷⁴ Dus zal moeten bekeken worden welke mandaten hernieuwbaar zijn of cumuleerbaar zijn. In de voorstellen is elk mandaat tweemaal hernieuwbaar en geen enkel mandaat (stafhouder, raad van de Orde, algemene vergadering, raad van bestuur, tuchtraad, tuchtraad van beroep, ...) cumuleerbaar.⁷⁵ De mandaatinvulling kan in het Gerechtelijk Wetboek worden aangepast (lokale

⁷² In balies van 500 of meer advocaten (art. 449 Ger.W.). In kleinere balies gaat het om 3 tot 15 verkozen vertegenwoordigers. In de eigen balie kunnen er dus wel verschillende meningen aan bod komen, maar in de OBF enkel deze van de stafhouder.

⁷³ J. STEVENS, “À la recherche du temps perdu (à faire une loi sur l’avocature)” in *Luttons. Liber amicorum Patrick Henry*, Brussel, Larcier, 2019, (723), 730 en voetnoot 14. *Per absurdum* zou de stafhouder om de verschillende standpunten in zijn balie (voor zover hij die zou kunnen kennen) tot uiting te laten komen, zij opinie dus kunnen diversifiëren door met X% van zijn stemkracht voor te stemmen, met Y % tegen en zich met Z% te onthouden. Maar dat laat het RIO waarschijnlijk niet toe.

⁷⁴ “Prioritaire voorstellen voor de modernisering advocatuur”, Team Justitie, 7 november 2022, bl. 2. Verlenging tot bv. 3, 4 of 5 jaar werd voorgesteld. In de OBF hebben de 12 stafhouders, die er de ‘*assemblée générale*’ van vormen integendeel beslist op 18 november 2019 (BS 24 maart 2020), dat de ambten van voorzitter en vicevoorzitter teruggebracht worden van 3 naar 2 jaar, niet hernieuwbaar, en deze van bestuurders eveneens van 3 naar 2 jaar, twee maal hernieuwbaar, met dit voorbehoud: “*Afin d’assurer un renouvellement plus judicieux au sein du conseil d’administration, l’assemblée générale* (t.t.z. de 12 stafhouders) *peut exceptionnellement réduire la durée de certains mandats.*” (art. 10 ROI).

⁷⁵ Dit stemt overeen met de Nederlandse Advocatenwet van 23 juni 1952, zoals gewijzigd op 1 oktober 2014 (*Staatsblad*, 2014, nr. 354): art. 19, 3 stelt dat het lidmaatschap van de algemene raad (onze raad van bestuur) van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), niet verenigbaar is met het lidmaatschap van het college van afgevaardigden (onze algemene vergadering); en art. 20, 4 stelt dat de hoedanigheid van afgevaardigde of plaatsvervanger niet verenigbaar is met het lidmaatschap van de raad van de orde in een arrondissement, een dienstverband bij de Nederlandse orde van advocaten of een dienstverband bij een orde in een arrondissement. In het Nederlands systeem bestaat er ook een *proportionele*

actoren) en opgenomen (communautaire ordes), *Artikel 454, 491 e.a. van het Gerechtelijk Wetboek*.

23. Twee communautaire ordes van advocaten met lokale afdelingen. Vooreerst opteren de *Prioritaire voorstellen (ibidem)* voor twee communautaire ordes van advocaten, met hun lokale afdelingsbalies per arrondissement. Er wordt daarmee een totale integratie in twee communautaire Ordes van advocaten voorgesteld en zulks in combinatie met het opwaarderen van de afdelingsbalies. De samenstelling van de algemene vergaderingen van beide ordes wordt best wettelijk verankerd, met rechtstreeks verkozenen, en er wordt een nieuwe structuur opgezet voor de lokale afdelingen, die zich op arrondissementsniveau organiseren, met nog steeds een stafhouder aan het hoofd. Een structureel overleg wordt wettelijk verankerd tussen de Communautaire ordes en de magistratuur. *Artikel 430, 432, 488, 489, ... van het Gerechtelijk Wetboek*.

Dit is de wens van een OVA (Orde van Vlaamse Advocaten)⁷⁶, naast een OAFG (Ordre des avocats francophones et germanophones), die middels een evenredige vertegenwoordiging van de advocaten ook in Frans- en Duitstalig België daar ook het probleem kan oplossen van de numerieke wanverhouding tussen de Franstalige Brusselse en de overige balies. Zonder rivaliteiten tussen lokale mandarijnen maar met verkozen afgevaardigden uit alle streken die een grote diversiteit van opinies en overtuigingen, van plannen en initiatieven kunnen ontplooiën, en niet worden opgevolgd voor ze de 'stiel' goed onder de knie hebben door weer anderen die andere opinies, overtuigingen en plannen hebben.

24. Taakverdeling. Ook achten de *Prioritaire voorstellen (ibidem)* het aangewezen om de taakverdeling tussen de lokale afdelingen en de communautaire ordes op scherp te stellen⁷⁷, met een *limitatief*, maar *exclusief* lokaal takenpakket. *Artikel 435, 443, 458-459, 495, 496, 499, 500, ... van het Gerechtelijk Wetboek*. In het nieuwe organisatiemodel verdwijnt de reglementaire bevoegdheid op lokaal niveau.⁷⁸

Van deze lokale bevoegdheid werd sowieso erg weinig gebruik gemaakt, en dan nog niet altijd op een gelukkige wijze⁷⁹, en de tijd voor een lokaal georiënteerd particularisme is nu wel echt voorbij. Als in artikel

vertegenwoordiging in het college van afgevaardigden (onze AV): voor de ordes met minder dan 1.500 advocaten, vier afgevaardigden, voor ordes van 1.500 tot minder dan 3.000, zes afgevaardigden en voor ordes van 3.000 afgevaardigden en meer acht afgevaardigden; ze worden voor drie jaar gekozen maar zijn wel zonder beperking herkiesbaar (art. 20, 1 en 2). Een goeie parlementariër, een goede bestuurder, deontoloog, tuchtonderzoeker, assessor of voorzitter van een tuchtraad zijn zeldzaam, en moet men dus niet te snel vervangen.

⁷⁶ J. STEVENS, *Van nationale orde tot Orde van Vlaamse Balies en terug*, a.w., nr. 190/1-196.

⁷⁷ Begrepen zijnde dat zowel het Arbitragehof (nr. 3/2001, 25 januari 2001) als het Hof van Cassatie (Cass. 24 juni 2004, D.02.0022.N) oordeelden dat de wet in artikel 455 Ger.W. de opdrachten van de plaatselijke Ordes *limitatief* heeft opgesomd. En dat, waar bevoegdheden samenlopen, steeds dit onderscheid geldt dat een plaatselijke balie, in het kader van haar taken en bevoegdheden, niet kan spreken en ageren voor de ganse advocatuur, maar slechts voor de eigen advocaten. Dus kan zij slechts in rechte optreden voor de verdediging van de belangen van haar leden, wanneer zij bepalingen aanvecht die *in het bijzonder* (in de Franse versie: *'particulièrement'*) de advocaten van haar balie dreigen te raken. In dat geval sluit de bevoegdheid in art. 495 Ger.W. verleend aan de OVB en de OBFV niet uit dat ook lokale balies in rechte kunnen treden (Arbitragehof 12 maart 2003, nr. 34/2003, *NJW* 2003, 776, *JLMB* 2003, 1832; Arbitragehof 28 januari 2003, nr. 16/2003).

⁷⁸ Wat een regel als in art. 435, eerste lid (versie 14 juni 2022) uitsluit, waar de OVB/OBFV de stageverplichtingen vaststelt "onverminderd bijkomende verplichtingen voortvloeiende uit reglementen uitgevaardigd door de Ordes van advocaten", die overigens in strijd is met art. 500 Ger.W. (TvB (F) 19 januari 2011, *JT* 2012, 42, Cass. 18 november 2011, D.11.0004.F).

⁷⁹ CDA 19 januari 2011, *JT* 2012, 42, noot; cassatieberoep verworpen door Cass. 18 november 2011, D.11.0004.F [nr. 247-257]. Cass. 19 juni 2009, *Arr. Cass.*, 2009, 1772, concl. adv.-gen. DUBRULLE, *Pas.* 2009, 1623, *RW* 2010-11, 573; J. STEVENS en G.-A. DAL, *Advocatenrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2022, nr. 241.

11 van het ROI van de OBFV wordt gereguleerd door de 12 stafhouders die er de AV van uitmaken, dat het 'principe van subsidiariteit' van de regelgeving van de lokale Ordes tegenover deze van de communautaire Orde inhoudt dat elke lokale Orde een regelgevend initiatief op een domein waarop ook de OBFV bevoegd is, wel moet aangegeven aan de raad van bestuur, maar niet moet wachten totdat dit initiatief in de AV van de OBFV is besproken, om alvast het reglement uit te vaardigen, dan schort er iets aan het concept zelf van subsidiariteit.

Moet er echter ook niet aan gedacht worden andere fundamentele paradigma's van het beroep en zijn bestuurlijke overheden in het wetboek te verankeren? En wettelijk te bepalen dat vertegenwoordiging van de advocaten door hun diverse representatieve organen (algemene vergadering en raad van bestuur voor de OVB/OBFV, raad van de Orde voor de plaatselijke balies) democratisch, en de bestuursmodus van de balie participatief en transparant moet zijn. En welk toezicht op deze organen moet gebeuren, welke verantwoording dient afgelegd ('*accountability*'), welke onverenigbaarheden tussen diverse functies en bestuursniveaus moeten worden gerespecteerd, waar belangenconflicten moeten worden vermeden, en of de gecontroleerde de controleur mag aanduiden.⁸⁰

25. **Bediendenstatuut.** Wij zullen ons verder niet buigen over de *Prioritaire voorstellen* betreffende de hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand, het schrappen van het uitzonderingsregime voor ereloonbetwistingen, de beroepsopleiding vooraf aan de stage, een kortere stage en betreffende minder onverenigbaarheden, waarin wij minder beslagen zijn. Wel past een woord over het bediendenstatuut en

Zie ook de wijze waarop de stafhouders, die geen enkele regelgevende noch tuchtrechtelijke bevoegdheid hebben, zich deze toe-eigenden in het reglement van 12 juli 2019. Dit "Reglement met betrekking tot procedureregels voor het opleggen van maatregelen met toepassing van artikel 118 en voor het opleggen van een administratieve boete met toepassing van artikel 132 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 ten aanzien van advocaten en de verhaalmiddelen tegen dergelijke maatregelen en sanctie" werd goedgekeurd door de Koning in een aantal KB's van 30 juni 2020 (BS 17 juli 2020, 54185-54225). Het voorziet in de mogelijkheid dat de stafhouder administratieve sancties en boeten oplegt aan advocaten, een mogelijkheid die hem tot nog toe niet was gegeven, omdat hij dan de functies van onderzoeker en bestraffer combineert, en wat bovendien haaks staat op zijn traditionele functie van raadgever en vertrouwensman van de leden van zijn balie [nr. 338]. Bovendien kan zeer getwijfeld worden aan de regelgevende bevoegdheden terzake van de stafhouders individueel, laat staan van een commissie samengesteld uit de stafhouders van de OVB, OBFV én van de advocaten bij het Hof van Cassatie, om reglementaire bepalingen te maken niet voor de leden hun balie maar voor het ganse land [nr. 217 en 231]. Er kan ook bezwaarlijk worden voorgehouden dat de WPW, de Witwaspreventiewet van 18 september 2017 (BS 6 oktober 2017) hier een afwijking van Boek III, Balie van het Ger.W. voorstond, gezien de uitdrukkelijke invoeging in art. 118, art. 132, § 1 en art. 133, § 4 WPW van de bepaling "de toezichtautoriteiten bedoeld in artikel 85, § 1, 6° tot en met 12°, of, in voorkomend geval, de bij andere wetten aangewezen autoriteiten" en er dus *telkens* een uitdrukkelijke verwijzing naar de eigen wettelijke regels van de betrokken beroepen in deze wet voorkomt. Ook in art. 139 van de wet van 20 juli 2020 (tot wijziging van art. 132, § 1 WPW) komt niet minder dan driemaal de zinsnede "de toezichtautoriteiten bedoeld in artikel 85, of, in voorkomend geval, de bij andere wetten aangewezen autoriteiten" voor, wat voldoende aantoont, dat de wetgever ook drie jaar na de WPW van 18 september 2017 dezelfde visie aanhangt: de WPW dient niet om aan het institutioneel kader van de betrokken beroepen wijzigingen aan te brengen. Ook deze wetwijziging dekt dus de machtsoverschrijding van de stafhouders niet. (J. STEVENS, *Van nationale orde naar Orde van Vlaamse Balies en terug*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 44, nr.74, 84 en 298; J. MEERTS, *De advocaat?! Een oud beroep in een modern landschap, Actualia deontologie*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 19, nr. 30).

Deze bepalingen zijn dus strijdig met de wet en kunnen op voet van artikel 159 GW niet toegepast worden, wat elke rechter zelfs ambtshalve moet vaststellen (RvS 29 juni 2000, nr. 88.476, *Loontjens*). Onwettig overheidsoptreden kan door de gewone rechter niet enkel bij wijze van exceptie worden bestreden, maar ook bij wijze van directe vordering (Cass. 4 maart 2004, *RW* 2003-2004, 1184, *NJW* 2004, 983, noot V. STAELENS, *RABG* 2004, 589, concl. Adv. Gen. DUBRULLE en noot R. VERBEKE). Artikel 159 GW is ook niet aan enige termijn gebonden. Het Hof van Cassatie oordeelde dat de bevoegdheid van hoven en rechtbanken om de wettigheid van administratieve beslissingen te toetsen niet wordt aangetast door het feit dat de beslissing niet meer vatbaar is voor vernietiging en bijgevolg definitief is geworden, noch door de vraag of zij al dan niet subjectieve rechten heeft doen ontstaan (Cass. 12 september 1997, *Arr.Cass.* 1997, 812; Cass. 2 december 2002, *CDPK* 2003, noot P. POPELIER).

⁸⁰ *Supra*, nr. 14.

het verplicht bediendenstatuut voor de stagiair. Het is een oud debat in de balie dat afgesloten werd door het Hof van Cassatie in 2006.⁸¹ Belangrijker dan het debat zelf is de vaststelling dat zowel in Nederland, als in Frankrijk als in Franstalig België⁸² (waar deze bediendencontracten al lang toegelaten zijn) het aantal advocaten onder bediendencontract verwaarloosbaar klein is en zelfs ieder jaar nog daalt.

6. Tuchtstatistieken & voorstellen van reparatiewet

26. Sedert de advocatentuchtwet van 21 juli 2006 zijn er al talrijke voorstellen voor een ‘reparatiewet’ geformuleerd om deze tuchtwet aan te passen en te verbeteren.⁸³ Ook de *Prioritaire voorstellen voor de modernisering advocatuur* zien veranderingen mogelijk, waaronder het invoeren van tuchtboetes⁸⁴ en een meer duidelijke rol voor de stafhouder als ontmijner bij conflicten. Hierover bestaat consensus, zoals ook over het voorstel om de vennootschappen van advocaten toe te laten op het tableau en dus onder het tuchtrecht te brengen.⁸⁵ Minder eensgezindheid zou bestaan over de voorstellen: “De keuze van een auditoraat voor onderzoek en vervolging is aangewezen⁸⁶ en we willen de rol van de klager in de tuchtprocedure herijken.⁸⁷” *Art 456 e.v. van het Gerechtelijk Wetboek*. Zoals ook “Een wettelijk verankerd college van toezicht⁸⁸ voor beide communautaire ordes” wordt voorgesteld, “met meer slagkracht dan de

⁸¹ Cass. 6 oktober 2006, *JLMB* 2006, 29, noot, *Larc. Cass.* 2007, 3, *JT* 2006, 766, *JTT* 2006, 391, *RW* 2006-07, 1196, *RABG* 2006, 1346, I. VEROUGSTRAETE, J.-FR. LECLERCQ, P. LECROART en S. LIERMAN (red.), *Jaarverslag van het Hof van Cassatie*, 2006, 142; [238.5 en 540];

Er zijn er heel wat bezwaren op sociaal vlak: art. 332 van de Arbeidsrelatiewet Programmawet (I) van 27 december 2006, *BS* 28 december 2006, derde uitgave, bepaalt dat tegen een reglement dat *de uitoefening van een beroep of een bepaalde activiteit in de hoedanigheid van zelfstandige of werknemer in de zin van deze wet oplegt of onweerlegbaar vermoedt* niet kan worden geherkwalificeerd. Het ‘reglement van vijftien woorden’ [nr. 543] laten vallen of wettelijk uitschakelen, zou dus herkwalificatie mogelijk maken van elke samenwerking tegenover de ganse advocatuur. Ook maakt het meest gebruikelijke *curriculum*, van stagiair-over-medewerker-naar-partner-en-patroon van advocaten dat het voor de meesten maar tijdelijk interessant is (fiscaal, sociaal en economisch) in het bediendenstatuut te blijven, wanneer men althans een eigen cliënteel wil verwerven, want dan valt men onder het dubbel statuut zelfstandige-bediende met dubbele bijdrageplicht, met de kans dat de pensioenrechten opgebouwd als bediende uiteindelijk verloren zullen gaan (J. STEVENS, “De uitoefening van het beroep van advocaat in dienstverband”, *RW* 2005-06, 1 (20), nr. 49). De zware sociale zekerheidsbijdragen voor bedienden zouden ook een domper kunnen zetten op de aanwerving van nieuwe stagiairs en dus een patroonschaarste tot gevolg kunnen hebben, zoals we die al in de omliggende landen hebben meegemaakt.

⁸² Verslag gemengde commissie deontologie OVB/OBFG 16 mei 2022, bl. 3 punt 1. Voor Frankrijk: Th. REVET, J. LAURENT, B. CHAFFOIS, CH. BOËRIO en K. MOYA, *Déontologie de la profession d’avocat*, Parijs, LGDJ EFB, 2018, 302, nr. 897, waar sedert de wet van 31 oktober 1990 ‘*la collaboration salariée*’ toegelaten is, en de auteurs opmerken: “Pourtant, les avocats ont de moins en moins recours à ce mode d’exercice qui pourrait bien être en voie de disparition.”

⁸³ J. STEVENS en G.-A. DAL, *Advocatentuchtrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2022/ G.-A. DAL en J. STEVENS, *Le droit disciplinaire des avocats*, Brussel, Larcier, 2022, 30, nr. 3, en 45, nr. 15, met de ganse lijst. *Adde*: J. STEVENS, *Van nationale orde...*, a.w., 55-115.

⁸⁴ J. STEVENS, *Van nationale orde...*, a.w., nr. 147. Er moet dan ook gedacht worden aan specifieke straffen voor rechtspersonen.

⁸⁵ Noteer dat voor het Wetboek van Economisch recht gezien de definitie van ‘onderneming’ in art. I.1.1° WER, een rechtspersoon en zelfs “*iedere andere organisatie zonder rechtspersoonlijkheid*” beschouwd worden als beoefenaar van het vrij beroep, zodat de sanctieregeling van Boek XV WER reeds effectief op advocatenvennootschappen/associaties/groeperingen van toepassing is [nr. 1320].

⁸⁶ *Infra*, nr. 47.

⁸⁷ *Infra*, nr. 46.

⁸⁸ *Infra*, nr. 29, 30, 37 en vtn. 97.

bestaande colleges van toezicht die bij de beide ordes via reglement zijn opgericht.”

27. Men had gedacht bij het opstellen van de nieuwe tuchtwet dat de remedies tegen de fouten van de oude tuchtbepalingen van het wetboek eigenlijk voor de hand lagen (*supra*, nr. 6), maar achttien jaar later is de balans eerder ontvullend. Op de vraag of het advocatentuchtrecht zijn doel bereikt ⁸⁹ kan zeker niet volmondig ja worden geantwoord. De vraag naar de efficiëntie van het tuchtrecht wordt in België nooit gesteld. Er staan weinig statistieken ter beschikking, en dan nog zijn ze vaak onvolledig en vertrouwelijk. De lokale balies hebben twee wettelijk bepaalde kerntaken: ten eerste de taak te waken over de toepassing van de reglementen van de OVB (art. 499 Ger.W.) en ten tweede de taak van de stafhouder, daarin bijgestaan door de verslaggevers uit zijn raad, in de tuchtonderzoeken (art. 458-459 Ger.W.). Hun activiteitsgraad op deze terreinen is echter zeer ongelijk van balie tot balie en zelfs van stafhouder tot stafhouder, en ronduit ondermaats, in vergelijking met andere landen waar de balie eveneens meester is over haar tucht ⁹⁰.

28. De tuchtstatistiek aan Vlaamse kant ziet er als volgt uit:

	Aantal uitspraken				Totaal	TvB
	TR Antwerpen	TR Brussel	TR Gent			
2020	16	11	12	39	12	
2019	31	11	16	58	29	
2018	29	7	22	58	21	
2017	17	15	18	50	28	
2016	50	14	19	83	21	
2015	25	14	9	48	28	
2014	29	10	23	62	38	
2013	59	8	24	91	27	
2012	49	1	14	64	16	
2011	45	6	15	66	16	
2010	0	16	14	30	14	
2009	2	8	8	18	10	
2008	6	15	19	40	7	
2007	3	0	14	17	4	
Totaal	361	136	295	724	271	

Volgens het tweede jaarverslag van het College van Toezicht (CvT - juli 2022) zijn de cijfers voor 2020-2021:

⁸⁹ J. STEVENS, “Bereiken deontologie, tuchtrecht en tuchtrechtspraak van de advocatuur hun doel?”, *TPR* 2019, 3/4, 1309; J. STEVENS en G.-A. DAL, *Advocatentuchtrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2022, 41, nr. 13.

⁹⁰ Vergelijk met de Nederlandse advocatuur (met 17.343 advocaten, minder in aantal dan de Belgische) : de laatste tien jaren waren er per jaar gemiddeld 1.000 tot 1.200 tuchtzaken in eerste aanleg en 300 in beroep (officiële bron: Jaarverslagen 2015-2019 www.hofvandiscipline.nl); tegen een Belgisch gemiddelde van 62,3 in eerste aanleg en 22,1 in beroep. In de Nederlandse advocatuur zijn er meer tuchtzaken op eender welk willekeurig jaar dan in de ganse Belgische advocatuur op 14 jaar.

TR Antwerpen 31, TR Brussel 12, TR Gent 37, Totaal TR 80, en TvB 19. De statistieken aan Frans- en Duitstalige zijde zijn, ook proportioneel gezien, nog slechter.⁹¹ Wanneer men al deze statistieken bestudeert valt het op dat er in België, waar de tucht uitsluitend tot de bevoegdheid van de advocatuur zelf behoort, tuchtzaken uiterst zelden voorkomen. Zelfs in grote balies soms 1, 2 of geen enkele op een gans jaar. Deze vaststelling duidt op een structureel en permanent in gebreke blijven van het tuchttoezicht dat het vertrouwen van de openbare overheden en van het publiek zelf in het beroep zou moeten borgen.

29. Deze systemische tekortkoming wordt onder meer veroorzaakt door het wisselen van de stafhouders om de twee jaar, wat aan de basis ligt van het ontbreken van eenheid en continuïteit in het tuchtbeleid. Er zijn zelfs stafhouders die “niet aan tucht doen” en die daardoor ook de tuchtonderzoeken door hun voorganger(s) opgestart niet verder zetten. Soms uit desinteresse, soms door gebrek aan vertrouwdheid met de tuchtmaterie. Soms uit gemakzucht. Reeds sedert 2006 zetelen de raden van de Orde ook niet langer als tuchtraden, waardoor de tuchtpraktijk en de benodigde *knowhow* daar verloren zijn gegaan. Er bestaat ook geen permanente opleiding in tuchtrecht voor toekomstige tuchtonderzoekers, leden van de raden van de Orde, stafhouders en voorzitters van tuchtraden of assessoren.

Ook is het zo dat het ontbreken in de advocatuur van een echte controleautoriteit, die toezicht op het toezicht houdt, hier meespeelt. De stafhouders als toezichthouders op de advocaten van hun balie, zijn nog altijd de enige niet-gerechtelijke autoriteiten die ontsnappen aan elke controle of plicht om over hun bestuurs- en tuchtactiviteiten rekenschap te geven, de zgn. “accountability”.⁹² Het is nog steeds zo dat elke nieuwe stafhouder zijn hoogstpersoonlijke korte termijn visie kan koesteren over de wijze waarop hij of zij de taak zal nakomen die hij of zij geacht wordt op tuchtgebied te vervullen, zonder daarvan ooit aan iemand rekenschap te moeten geven. Een dergelijk systeem (maar moet men niet eerder spreken van een ontbreken van elk systeem?) geeft vanzelf aanleiding tot ongelijke behandelingen en arbitraire beslissingen.⁹³ Te meer omdat veel van deze beslissingen nooit worden gepubliceerd en dus geen bron kunnen zijn van wetenschappelijk onderzoek, kritische controle, vergelijking en unificatie.⁹⁴

Professionalisering volgt niet automatisch uit het feit dat men de balieverantwoordelijken van alle aard en functie flink vergoedt. Elk geschrift en elk uur voor de balie besteed is tegenwoordig vergoed en toch staat de tucht er 18 jaar na haar *aggiornamento* even nog belabberd voor. In Nederland, waar zoals reeds gezien

⁹¹ F. BRUYNS, *La discipline des avocats : 15 ans d'application de la loi du 21 juin 2006*, Brussel, Larcier, 2022, 159, heeft volgende globale cijfers gepubliceerd: jaren 2006-2011 CD 73, CDA 53 ; jaren 2012-2016 CD 83, CDA 82 ; jaren 2017-2021 CD 53, CDA 52, aldus begrepen dat de zake ‘als in tucht’ voor de CDA daarin meetellen voor 20, 48 resp. 30 zaken.

⁹² GwH 15 oktober 2002, nr. 151/2002 en RvS 28 februari 2019, nr. 243.847; J. STEVENS, *Van Nationale Orde naar OVB en terug*, Mechelen, Kluwer, 2021, 213, nr. 314.

⁹³ J. STEVENS, “À la recherche du temps perdu (à faire une loi sur l’avocature)”, in *Liber amicorum Patrick Henry, Luttons*, Brussel, Larcier, 2019, 734-735. J. STEVENS en G.-A. DAL, *Advocatenrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2022, 42, nr. 13.

⁹⁴ Er is al de onregelmatige, of zelfs onbestaande, en in elk geval niet systematische publicatie van de sententies in tucht en zoals in tucht (die in de OBFG wel worden gepubliceerd), en vooral van de beslissingen die de stafhouders en de voorzitters van de tuchtraad in de loop van het tuchtonderzoek nemen (een onderzoek opstarten ingevolge een melding die al dan niet als een klacht in de zin van artikel 458, § 1 Ger.W. kan worden beschouwd, al dan niet een onderzoeker aanstellen, klasseren van de klacht, beroep bij de voorzitter, al dan niet saisine van de tuchtraad, (wel in de OBFG). Dat geldt ook voor alle bewarende maatregelen (art. 473 Ger.W.) en de injuncties *ex autoritate* genomen door de stafhouder bij een betwisting tussen advocaten en/of, cliënten, ook bv. over het vertrouwelijk karakter van advocatenbriefwisseling. Daardoor is geen enkele confrontatie van de verschillende en soms anders genuanceerde of zelfs ronduit tegenstrijdige beslissingen mogelijk, en kan geen eenheid in de beslissingsstroom worden verwezenlijkt (Zie: S. VERBIST, “Enkele beschouwingen over de beginselen van transparantie en motivering, gelijkheid en rechtszekerheid en de deontologie en de tucht van advocaten”, *D&T* 2018, 220).

de tucht veel ruimer is ontplooid en er ook een voorbeeldige openheid bestaat, die wij hier helaas missen, heeft de wetgever de toezicht op het advocatentoezicht ('*systeemtoezicht*') door de deken toevertrouwd aan een onafhankelijk *College van toezicht*, intern orgaan van de NOvA, samengesteld uit de algemeen deken van de NOvA en twee 'kroonleden', niet-advocaten door de minister van Justitie aangeduid op voordracht van de NOvA.⁹⁵ Deze kunnen met een onafhankelijke blik van buiten en vanuit hun eigen expertise kijken of het functioneren van het toezicht en de klachtbehandeling door de lokale toezichthouders onafhankelijk, transparant, uniform, effectief en professioneel is.⁹⁶ De ruime bevoegdheden van dit College houden ook in dat het beleidsregels vaststelt voor de taken van toezicht en klachtenbehandeling door de deken (art. 45h Aw). En dat de voorzitter van het College tevens zelf aan een deken van een Orde in een arrondissement aanwijzingen kan geven met betrekking tot de uitoefening van zijn taak van toezicht, na de overige twee leden van het CvT daarover te hebben gehoord (art. 45b Aw).⁹⁷

30. Om de Belgische wetgever voor te zijn heeft de OVB bij reglement van 26 juni 2019⁹⁸ een *College van Toezicht* opgericht (de OVB richtte tezelfdertijd ook een soort raadgevende en documenterende *Cellule de coordination en matière disciplinaire* op), welke initiatieven de Prioritaire voorstellen zeer terecht onvoldoende vinden, reden waarom "een wettelijk verankerd college van toezicht voor beide communautaire ordes wordt voorgesteld, met meer slagkracht dan de bestaande colleges van toezicht die bij de beide ordes via reglement zijn opgericht." Het eerste *Jaarverslag* (2021) van het CvT van de OVB⁹⁹ had immers al uitgewezen dat dit verslag, dat bol stond van *petitio principii's*, neerkwam op een pleidooi

⁹⁵ Art. 36a tot 36c en 45c tot 45i Advocatenwet. Alle werkdocumenten, verslagen, persberichten en persnieuws, de *Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling*, het *Handhavingskader*, de jaarlijkse gedetailleerde *Jaarplannen* en de *Jaarverslagen* van het CvT, kunnen door eenieder worden geraadpleegd en gekopieerd op <https://www.collegevantoezichtnova.nl>

⁹⁶ P. HOFSTRÖSSLER, "Goede tucht, betere advocatuur, beste toekomst", in *Tuchtrecht voor advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen*, Cahier RAGB, Brussel, Larcier, 2019, 18-25; K. PIJNAPPELS, "Toezien op de toezichthouders", *Advocatenblad* 2017/4, 25.

⁹⁷ Merk op dat het CvT de jaarlijkse vergadering van een lokale Orde van advocaten, kan voorstellen haar deken te ontslaan en in zijn plaats een andere te kiezen, "wegens tekortschieten in de taakuitoefening, wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de functie, dan wel andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen" (art. 45d Aw). Ook kan het Hof van Discipline, op verzoek van het CvT, een deken schorsen, in geval van een strafrechtelijk vooronderzoek, een voorlopige hechtenis, een nog niet onherroepelijk geworden veroordeling wegens een misdrijf, of onder curatele stelling, of enig ander ernstig vermoeden voor het bestaan van feiten of omstandigheden die tot ontslag zouden kunnen leiden, (en hem zelfs van zijn ambt ontheffen, bij een onherroepelijk geworden uitspraak in deze gevallen) (art. 45c Aw).

⁹⁸ BS 4 juli 2019; J. STEVENS en G.-A. DAL, *Advocatentuchtrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2022, 50, nr. 17.

⁹⁹ J. STEVENS, "Drie verkeken kansen. Opmerkingen ter gelegenheid van het eerste Jaarverslag van het College van Toezicht", *RW* 2021-22, 971. Het Jaarverslag stelt een extreme diversiteit vast in het tuchtbeleid en de praktijken van de Vlaamse balies, onder andere gekenmerkt door stafhouders die meer *repressief* zijn tegenover stafhouders die meer *consensueel* te werk gaan. Bijvoorbeeld in de balie Brussel-N werden in het jaar 2019-2020 slechts 30 tuchtdossiers geopend, waarvan 8 op klacht, 15 van ambtswege door de stafhouder en 3 gemengd (klacht/van ambtswege), en dit voor 3.033 advocaten (0,99 %). Voor de balie van Limburg zijn er voor hetzelfde jaar 105 dossiers voor 1.003 advocaten (10,46 %). De verstrekte uitleg klinkt weinig overtuigend. Niet de suggestie dat er in Brussel meer advocaten zijn die actief zijn in domeinen die bijna nooit aanleiding geven tot enig deontologisch conflict, noch deze dat het groot aantal grote kantoren aldaar van aard is het aantal klachten te verminderen door de interne controle die in dergelijke grote structuren plaatsgrijpt, noch deze dat deontologische onregelmatigheden er sneller zouden worden ontdekt door de vennoten. Hier kan verwezen worden naar het Jaarverslag 2020 van het CvT van de NOvA, te raadplegen op de webstek van dat college, waar voor de balie van Amsterdam met 5731 advocaten, (tegen Brussel 3033), en waar notoir heel wat meer grote kantoren zijn gevestigd (de 'Zuidas'), in 2019 **572 tuchtzaken** (dat zijn niet loutere tuchtonderzoeken!) zijn gestart bij de Raad van Discipline, (tegen 15 in 2019-2020 in Brussel, en in de voorgaande jaren vaak nog veel minder, tot soms 2, 1 of helemaal geen).

pro domo, en zelfs een *apologia pro vita sua* van de voorzitter van het CvT, waar dit rapport talrijke en soms vergezochte redenen opgaf om het uiterst gering aantal tuchtonderzoeken in zijn periode als stafhouder goed te praten, behalve de enige werkelijke: dat er een verborgen politiek van massale dumping werd toegepast, waarbij klachten niet als klachten werden erkend en behandeld omdat ze niet zouden voldoen aan de voorwaarde ‘*formele klachten*’ te zijn, een vereiste dat niet eens in de wet voorkomt.¹⁰⁰

31. De reden van dit geringe aantal tuchtzaken in vele balies blijkt immers niet te liggen in het feit dat men er weinig tuchtklachten *ergo* weinig tuchtzaken zou hebben, maar dat men er weinig tuchtzaken wenst te hebben. Bij de vraag wat noopt tot het openen van een tuchtonderzoek, wijst het tweede *Jaarrapport* (CvT, 2022) op de grote marge van de stafhouders terzake (bl. 9) en spreekt het van “*formele klachten*” (bl. 10), klachten dus in de formele zin, een notie die in de wet niet voorkomt, maar die aanleunt bij het begrip ‘klachtmisdrijven’ dat blijkbaar in sommige balies wordt aangewend om klachten massaal te kunnen dumpen. Worden de cliënten-klagers en derden-klagers wel *au sérieux* genomen? Het tuchtrecht steunt noodzakelijkerwijze op twee pijlers: de klagers en de stafhouders. Zonder deze bestaat er geen tuchtrecht in de advocatuur. Waarbij bovendien de klagers volledig afhangen van de goede wil waarmee stafhouders hun klachten als klachten willen erkennen, en, desnoods, deze ambtshalve willen verder helpen mocht dat niet zo zijn. Dat is een echt cruciaal gegeven waaraan de jaarrapporten zonder meer voorbijgaan. Interessant blijft daarbij het inzicht van de Nederlandse parlementaire Commissie Van Wijmen dat het belang van de consument/cliënt bepalend moet zijn; er wordt van de consument veel verwacht en gevraagd, zo zegt ze, maar hij krijgt er weinig voor terug. En ze refereert daarbij naar de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer die wees op het passieve karakter van het tuchtrecht.¹⁰¹ “Tuchtrechtspraak hangt vooral af van de inzet van de consument, de afnemer van de dienstverlening. Zonder diens klachten bestaat tuchtrechtspraak niet”, besloot de Commissie terecht.¹⁰²

32. Nu is gebleken dat de OVB een minimalistische en zelfs ronduit onwettelijke interpretatie van het begrip ‘*klacht*’ van artikel 458, § 1 Gerechtelijk Wetboek¹⁰³ propageert. Artikel 458 noch enig ander artikel van het Gerechtelijk Wetboek definieert weliswaar het woord ‘klacht’. Maar zowel in het *Handboek voor de advocaat stagiair* als in het *Draaiboek tucht voor stafhouders*¹⁰⁴ wordt geponeerd: “Uit de context en met

¹⁰⁰ Het tweede Jaarverslag (2022) gunt een blik op het seponeringsbeleid van de voorzitters, en niet op dat, veel crucialere, van de stafhouders, wat het rapport zelf toegeeft (bl. 79). Het spreekt van een ‘inhaalbeweging’ die de Brusselse Orde (N) was begonnen, maar die neerkwam op de allereerste actie tegen de talrijke advocaten die in deze balie *gedurende de laatste 3 jaar geen enkel punt permanente vorming hadden behaald* (bl. 42). Blijkbaar werd geen enkele van deze advocaten daarna voor de tuchtraad opgeroepen, zoals dat in andere balies gebeurt, zodat het hier om zuivere *window dressing* voor de statistiek ging.

¹⁰¹ Brief van de minister van Justitie J. DONNER aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 december 2004, *Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 279, nr. 20*. Ook de Amsterdamse deken Germ KEMPER merkte op dat de klagers met het tuchtrecht weinig opschieten; het tuchtrecht komt ze niet voldoende tegemoet (*Advocatenblad Special*, 2005, 23 september 2005).

¹⁰² Commissie Van Wijmen *Een maatschappelijke Orde*, Tweede Kamer 2004-05, 29 279, p. 60-61.

¹⁰³ Pro memorie, art. 458, § 1 luidt: “De stafhouder ontvangt en onderzoekt de klachten tegen de advocaten van zijn Orde. Om ontvankelijk te zijn, moeten klachten schriftelijk worden ingediend, moeten ze ondertekend en gedateerd zijn, en moeten ze de volledige identiteit van de klager bevatten. De stafhouder kan eveneens ambtshalve of op schriftelijke aangifte door de procureur-generaal een onderzoek instellen.”

¹⁰⁴ Ph. DE JAEGERE en C. STORME, *Handboek voor de advocaat-stagiair*, Orde van Vlaamse Balies/Wolters Kluwer, 2019, Deel 10, Tuchtprocedure voor advocaten, 389, nr. 206; in *Het draaiboek tucht voor stafhouders*, van A. TALLON en L. KENIS, 6 juni 2018, 2, nr. 3.3. wordt de instructie gegeven: “Ingeval van kennisname door klacht, het (formele?) karakter van de klacht nagaan > Betreft het een formeel verzoek om een tuchtrechtelijk vergrijp te vervolgen?” Deze bewoordingen zijn aldus overgenomen in de tekst van art. 458, § 2 van de OVB/OBFG Voorstellen, versie 14 juni 2022: “Wordt beschouwd als een

name uit de ontvankelijkheidsvereisten en de finaliteit van een klacht kan echter worden afgeleid dat een klacht moet worden begrepen in de formele betekenis van het woord, te weten een formeel verzoek om een tuchtrechtelijke vergrijp te vervolgen” (vrij naar van Dale).¹⁰⁵

Het is echter helemaal niet nodig dat de reclamatie of vraag om inlichtingen van wie de wet de ‘klager’ noemt, het woord ‘klacht’ bevat, noch dat er uit blijkt dat een tuchtvervolging tegen de betrokken advocaat wordt gepostuleerd. Artikel 448 vereist dat niet, en men mag uit gemakzucht geen formele voorwaarden aan de wet toevoegen in het nadeel van de door de wet beschermde partij [1512-1514]. Men kan hier zeker en vast niet spreken van “*une lecture intelligente du droit qui serve les exigences de générosité et d’humanité*.”¹⁰⁶ Of de klager zijn geschrift nu ja dan nee uitdrukkelijk bestempelt als een klacht, indien hij zich vragen stelt bij het gedrag van een advocaat en de stafhouder daarover inlicht en raadpleegt, zijn ongerustheid, ongeloof of zijn ongenoegen uit, een negatieve opinie over de advocaat uit, indien hij de tussenkomst van de stafhouder inroept om de advocaat tot de orde te roepen, een verkeerd gedrag te doen afkeuren, hem het goed gelijk van zijn cliënt te doen erkennen, een mogelijke misslag te doen herstellen, een andere weg te doen in slaan, in de mate van het mogelijke een fout te herstellen, indien hij de tussenkomst van de stafhouder vraagt om reden van twijfels over het handelen of in gebreke blijven van een advocaat, dan dient de stafhouder dat geschrift voorzeker als een klacht te aanvaarden.¹⁰⁷

33. De stafhouders hebben een belangrijke maar wat gewrongen positie, veroorzaakt door het *ancien régime*-karakter van hun instelling, dat geenszins rekening hield met de actuele vereisten van het EVRM en EHRM [nr. 1499-1508]. Zij zijn door de wetgever belast als “hoofd van de Orde” met allerlei, soms onderling moeilijk verzoenbare taken: met de leiding en vertegenwoordiging van hun Orde [nr. 349]; met de dagelijkse werking van die Orde (art. 447 Ger.W. [nr. 338]); met een persoonlijke pretoriaanse functie [nr. 341]; met adviestaken i.v.m. de rechterlijke organisatie [nr. 350]; met administratieve taken en personeelsbeleid [nr. 351]; met de taken van verzoener en adviseur van de leden van hun balie [nr. 350], en met de interpretatie van de bepalingen van de codex te hunnen behoeve (art. 225 Codex); met de uitvoering van de beslissingen en reglementen van het hoger niveau (art. 499 Ger.W. [nr. 354]); met taken in de rechtshulp [nr. 358]; met taken in de witwaspreventie [nr. 360]; en uiteindelijk met hun belangrijkste taak: het ontvangen van tuchtklachten, het onderzoek ervan, het nemen van bewarende maatregelen en

klacht in de zin van dit hoofdstuk, het formuleren van duidelijke grieven met betrekking tot een inbreuk op de beginselen en regels waarvan sprake in het eerste lid van artikel 456, gericht tegen een advocaat met het doel er een tuchtrechtelijk gevolg aan te verbinden.”

¹⁰⁵ Vrij naar van Dale is deze interpretatie echter allerminst; het woordenboek tweede deel, J-R, geeft op bl. 1346 als betekenis 3 bij dit lemma ‘klacht’: (rechtst., ook in de vorm *klachten*) aanklacht wegens geleden onrecht: *een klacht inleveren bij de politie; een klacht indienen*; - (formeel) verzoek door de bij de wet daartoe bevoegd verklaarden, om een misdrijf te vervolgen, zonder welk verzoek bij een aantal misdrijven (overspel, belediging, verschillende vermogensmisdrijven) vervolging niet mogelijk is: *de klacht bestaat in een aangifte met verzoek tot vervolging*; (waaruit duidelijk blijkt dat deze 3^e betekenis op een (strafrechtelijk) klachtmisdrijf doelt). De betekenissen 1 (het klagen), 2 (uiting, het te kennen geven van ontevredenheid, misnoegen over iets, aan iem.), en 4 (grief, grond, stof tot klagen), geven het werkelijke, uiterst brede spectrum weer van dit woord.

¹⁰⁶ Raadsheer in het Hof van Cassatie Christine MATRAY, in *Liber amicorum Paul Martens, L’humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?* Brussel, Larcier, 2007, 938.

¹⁰⁷ Tijdens een vergadering van de stafhouders van het resort Luik vond volgde definitie van een ‘klacht’ algemene instemming: “*une opinion négative émise à propos d’un avocat dans un écrit signé d’une personne qui s’identifie*”. G. DE REYTERE, “La réforme du droit disciplinaire de l’avocat: L’action du barreau dans son aboutissement”, in *Liber amicorum Jo Stevens*, Brugge, die Keure, 2011, 222. J. STEVENS en G.-A. DAL, *Advocatenrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2022, nr. 91-94; J. STEVENS, *Van nationale orde...*, a.w., nr. 142.

het klasseren van de klacht of de saisine van de tuchtraad (art. 458 en 473 Ger.W. [nr. 359 en 1435 e.v.]). Hun veelheid van taken, in hun eigen Orde maar ook in de communautaire Ordes, maakt dat zij hun taken van onderzoek en saisine in tucht vaak moeten uitbesteden of zelfs gaan verwaarlozen.

Die gewrongen positie, of “*ambigue rol*” van de stafhouders, dwingt hen soms ook het tuchtonderzoek uit handen te geven, op gevaar van sanctionering door de tuchtrechtspraak, omdat dit niet spoort met hun andere verzoenende, belerende en ‘vaderlijke’ taken.¹⁰⁸ Maar bovendien spelen stafhouders nu ook, niet ingevolge een wettelijke maar ditmaal ingevolge een reglementaire bepaling, volop mee in de hogere divisie, het bestuursniveau boven dat van de lokale Ordes, waarin ze niet eens rechtstreeks zijn verkozen, maar, zowel in de OVB als in de OBFG *de facto* een grote stemkracht en invloed aanwenden. Dat leidde vaak tot machtsstrijd en conflicten tussen de vertegenwoordigers van beide echelons, net zoals dat het geval was in de tijd van de Nationale Orde van Belgische advocaten [nr. 143-146]. Deze ronduit bijzondere ‘*cohabitation*’ [nr. 268] tussen twee verschillende niveaus van bestuur, kan het best vergeleken worden met de moeilijke positie waarin de stafhouder verkeert omdat hij, en dit terzelfder tijd, de strikt vertrouwelijke confident en raadgever is van de leden van zijn balie, én hun toezichthouder én hun tuchtverheid. Deze moeilijke positie kan niet worden opgelost door de stafhouders dan maar de taken van de raad van bestuur (en van zijn voorzitter) én deze van de AV toe te bedelen, waardoor hun werklust nog zou verzwaken. Maar enkel door beide echelons beter te respecteren. De enige oplossing is dus, zoals de *Prioritaire voorstellen* aanraden, de afbakening van de bevoegdheden volgens het eigen echelon rechtlijnig door te trekken om een verlamme machtsstrijd tussen het hogere en het lagere echelon voortaan uit te sluiten, en de bestuursorganen van de twee niveaus toe te laten zich ieder te concentreren op hun eigenlijke taken, die de wetgever hen heeft gegeven. Het voorstel tot afzweren van de tuchtonderzoeken door de stafhouder is geen oplossing, wanneer de stafhouder zijn centrale rol in de tuchtprocedure behoudt, als de enige die (in de praktijk) de tuchtraad adieert. Het valt dan alleen te vrezen dat hij dat veel minder goed ingelicht zal doen, als hij het tuchtonderzoek volledig aan anderen uitbesteedt.

7. Voorstellen OVB/OBFG tot wijziging van het Ger.W.

34. **Stafhouder of Orde als partij.** In de voorstellen van de OVB/OBFG¹⁰⁹ wordt geponeerd de Orde partij te maken in het tuchtgeding. Ze bepalen ook dat de stafhouder, als partij, conclusies kan indienen. Het is de vraag of deze wijziging noodzakelijk of zelfs maar nuttig is. Partij worden tegen advocaten van zijn balie, strijdt onmiskenbaar met de rol van de stafhouder als raadgever, verzoener en confident van zijn advocaten. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie is de stafhouder in de tuchtzaak geen partij, en is niemand *ook de Orde niet*, “vervolgende partij”.¹¹⁰ Daarenboven kan deze zelfde stafhouder bewarende maatregelen nemen, tot nog tijdens de behandeling van de zaak voor de tuchtraad toe, en moet de raad van de Orde deze eventueel verlengen (art. 473 Ger.W.). Hier zou dus een partij bewarende

¹⁰⁸ Cass. 17 april 2015 (D.14.006.N), op voorziening tegen TvB 21 januari 2014 (TB-0078-2013) [nr. 1523, en vn. 6051]; Cass. 19 oktober 2018, *D&T* 2019, 61; T. Gent 18 september 2019, TAG-514- S. Gent; T. Gent 19 april 2017, TAG-377 [vn. 5388]; T. Gent 13 december 2017, TAG-441; T. Brussel 18 mei 2013, SBT-78; J. STEVENS, *Van nationale orde orde..., a.w.*, nr. 277-279. J. STEVENS en G.-A. DAL, *Advocantentuchtrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2022, 167, nr. 102-103.

¹⁰⁴ Cass. 14 november 1980, *Arr.Cass.* 1980-81, 295, *RW* 1980-81, 1251; Cass. 18 februari 1994, *RW* 1994-95, 54 [nr. 150].

¹⁰⁹ Versie november 2021 (45 bl.) en versie 14 juni 2022 (40 bl.); er zijn nog verschillende officieuze versies die niet werden vrijgegeven door de OVB, en die onderling verschillen. Hoewel de OVB/OBFG het ministerie bekend maakten dat hun officiële eindversie klaar was en zou worden meegedeeld, bleek dat niet het geval te zijn en wordt er actueel opnieuw door de twee Communautaire Ordes en de stafhouders aan een nieuwe versie gewerkt in het licht van de *Prioritaire voorstellen*.

maatregelen kunnen nemen tegenover een andere partij in het geding en zelfs lopende dat geding. Het hoeft geen betoog dat dit strijdig is met de door het EVRM vereiste *equality of arms* en met de onpartijdigheid vereist tijdens het onderzoek. De stafhouder noch de raad van de Orde of de Orde zelf kunnen dus partij worden in het tuchtgeding.

35. **Onafhankelijkheid.** In artikel 457, eerste lid, wordt voorgesteld (een voorstel dat is genomen uit de voorstellen van Patrick Henry en Patrick Hofströssler (de PH²) “De toekomst van het advocatenberoep”) om ‘*onafhankelijkheid*’ in de kernwaarden op te nemen. Daartegen bestaat vanzelfsprekend geen enkel bezwaar. Anders is het gesteld met de onafhankelijkheid in artikel 457, § 2 Ger.W. over de verkiezing van de voorzitter van de tuchtraad en zijn plaatsvervangers, dat stelt (zoals de actuele tekst, die echter niet in plaatsvervangers voorziet): “§ 2. De tuchtraad heeft een voorzitter en twee plaatsvervangende voorzitters. Zij zetelen niet in de tuchtraad. Zij worden *aangesteld door de stafhouders* die lid zijn van de Orde van Vlaamse balies respectievelijk van de Orde des barreaux francophones et germanophe.”

De actuele tekst spreekt tenminste nog van “est élu”/hij wordt verkozen” terwijl de voorgestelde tekst spreekt van “ils sont désignés/ze worden aangesteld”, alsof het om ondergeschikten van de stafhouders gaat, hun aangestelden. Nu is de voorzitter dat zeker niet, en is dat wel het laatste dat hij mag wezen. Wat hij moet doen bij beroep van de klager of van de advocaat is: 1) nagaan of het onderzoek van de stafhouder of de door deze aangestelde onderzoeker(s) al wel ingesteld is, nog loopt of niet volledig is, 2) de stafhouder uitnodigen het te beëindigen binnen de door de voorzitter bepaalde termijn, 3) over het beroep van de klager of de advocaat over de lange duur van het onderzoek en van de klager tegen de sepotbeslissing van de stafhouder oordelen, 4) en/of de klacht zelf onderzoeken of een onderzoeker aanstellen wiens taken en bevoegdheden hij omschrijft (art. 458, § 2 en 3 Ger.W.). Het is dus duidelijk dat de aanstelling van deze voorzitters en hun plaatsvervangers, wier taak er juist in bestaat toezicht uit te oefenen op de stafhouders en de onderzoekers, en desgevallend hun beslissingen bij te sturen of teniet te doen en zelfs hun onderzoek over te doen, niet door de stafhouders kan gebeuren. De controleurs laten aanstellen door de gecontroleerden is juridische nonsens. *Justice must not only be done, but must be seen to be done.* Het is een kwestie van ‘structurele onpartijdigheid’ waarop het EHRM precies zijn ganse rechtspraak heeft opgebouwd [nr. 1499-1503].

Dezelfde overwegingen moeten gelden voor § 3 van hetzelfde artikel (de aanstelling van de secretarissen en plaatsvervangende secretarissen, en voor § 4 (“*Om de drie jaar, bij de aanvang van het gerechtelijk jaar, stellen de stafhouders van de Orde van het rechtsgebied voor elke kamer, de voorzitters en assessoren alsook hun plaatsvervangers aan*”). Het zijn ook niet de stafhouders die in de vervanging moeten voorzien als een mandaat eindigt voor het einde van de termijn. Hetzelfde geldt voor de regel dat de voorzitter van de tuchtraad en de stafhouders tezamen het aantal kamers bepalen (§ 4); dat is de taak van de voorzitter en van zijn rechtscollege. De advocaat noch de klager mogen hun rechter kunnen kiezen; dan moet ook de stafhouder, door wiens toedoen de tuchtraad kennis neemt van de tuchtzaak (art. 459, § 1, lid 1 Ger.W.), en die men nu als een partij wil doen beschouwen, dat ook niet kunnen. Hetzelfde geldt voor de raad van de Orde, die één bestuurscollege vormt met de stafhouder, die er deel van uitmaakt. Stafhouders en leden van de raden van de Ordes hebben tegenstrijdige taken wanneer ze de regels gaan *opstellen* als leden van de AV, terwijl de wetgever hen de taak heeft gegeven te waken over de *toepassing* van deze reglementen (art. 499 Ger.W.). Dan cumuleren ze twee functies en doen ze aan rolvermenging. Wat conflicterende belangen en grijsgebieden meebrengt. Juist dergelijke strijdige taken en rollen willen de *Prioritaire voorstellen* voorkomen. De stafhouders en andere leden van de AV die ook in raden van de Ordes zetelen, hebben twee petten op, het zijn slaggers die hun eigen vlees keuren, die zelf bepalen door hun verregaande macht als regelgevers in het “hoogste orgaan met de meest uitgebreide bevoegdheid om te beslissen over de zaken die tot de bevoegdheid van de Orde van Vlaamse balies behoren (art. 6.1)”, dus in de AV, hoe zij

de wettelijke en reglementaire bepalingen gaan vaststellen of blokkeren en daarna in de praktijk gaan uitvoeren of tegenwerken.¹¹¹ In de *Prioritaire voorstellen* wordt dan ook terecht geen enkel mandaat (stafhouder, raad van de Orde, algemene vergadering, raad van bestuur, tuchtraad, tuchtraad van beroep, ...) cumuleerbaar genoemd. Dit moet de evidentie zelf zijn in een rechtsstaat.

In de voorstellen van de PH² (“De toekomst van het advocatenberoep”) is het de raad van bestuur van de communautaire Orde die de voorzitters en assessoren verkiest en de kamers samenstelt. Deze heeft inderdaad geen band met het tuchtprocesgebeuren. Ook wordt het personeel wervingsveld van de leden voor de tuchtcolleges er uitgebreid, tot gewezen leden van de raad van bestuur, van de AV, en van de raden van de Orden, omdat voldoende mensen vinden om de tuchtcolleges te bemensen de laatste tijd vrij moeilijk bleek.

36. **Klachtenregister.** Artikel 458, § 2, lid 3 Ger.W. *“Onmiddellijk na ontvangst wordt elke klacht, onder toezicht van de stafhouder, ingeschreven in een register gehouden bij de Orde waar ze werd neergelegd of waaraan zij werd toegewezen. Dat register bevat de volgende inlichtingen: het voorwerp van de klacht, de naam van de advocaat, de identiteit van de klager of de vermelding dat de identiteit niet kan worden bepaald, in voorkomend geval de datum van de klacht en van ontvangst en in voorkomend geval de vermelding van het orgaan of de autoriteit die de klacht aan de stafhouder heeft toegewezen.”* (hetzelfde gebeurt, volgens het volgende lid, met de ambtshalve onderzoeken).

Dit artikel zegt echter helemaal niet wat er met dat lokaal register gebeurt, waar het toe dient, wie er inzagerecht in heeft. En zo hangt dat register in de lucht. Deze terughoudendheid is niet te verzoenen met de goede werking van het tuchtrecht, en met de activiteit van een College van Toezicht. Dit register moet hét werkinstrument bij uitstek worden van de voorzitters van de tuchtraden en de gegevens en hun systematiek moeten deze voorzitters en meteen het College van toezicht de mogelijkheid bieden hun respectieve controletaken uit te oefenen, zo niet blijft dit register een dode letter.

37. **Voorstellen PH².** In deze voorstellen (“De toekomst van het advocatenberoep”) was voorzien in een artikel 457ter Ger.W. dat iedere gestelde overheid of openbaar officier of ambtenaar die een klacht over het optreden van een advocaat ontvangt en die niet door de wet is aangewezen om daaraan gevolg te geven, die klacht onverwijld bezorgt aan het College van Toezicht waarin een artikel 502bis voorzag. Dat College zendt de klacht door aan de bevoegde stafhouder. Ook zijn er wijzigingen in artikel 458 Ger.W. Onder meer om de stafhouder de nodige hulp en voorlichting te doen geven aan de klager, nu moet deze het allemaal zelf maar uitzoeken. Tevens wordt het eigen ambtshalve optreden van de stafhouder beter gedefinieerd en omschreven. Zo ook werd bepaald wat het dossier dient in te houden. Uiterst belangrijk is ook dat in artikel 458 werd bepaald dat de voorzitter van de tuchtraad het onderzoek *steeds* ambtshalve kan overnemen (en dus geen 3 maanden moet wachten) en dat voor alle duidelijkheid ook werd gezegd dat de stafhouder mag concluderen en een tuchtstraf voorstellen.

38. **Afzwakking van het onderzoek.** Een nieuwe paragraaf 3 van artikel 458, stelt een verdere afzwakking van het onderzoek in het vooruitzicht: “§ 3. *Indien de feiten een onderzoek noodzakelijk maken* stelt de

¹¹¹ Zie in dit verband hoe de klachten tegen advocaten in de Belgische advocatuur massaal gedumpt worden o.m. op grond van een totaal apocriefe interpretatie in de documenten van de OVB als zou een klacht moeten worden begrepen “in de formele betekenis van het woord, te weten een formeel verzoek om een tuchtrechtelijke vergrijp te vervolgen” (*supra*, nr. 32), waardoor de stafhouders, onderzoekers en voorzitters van tuchtraden het ganse tuchtrechtelijk systeem buiten werking kunnen stellen, wat in sommige jaren ook effectief in sommige balies gebeurt. Het eigen belang van stafhouders, onderzoekers en voorzitters om niet te veel werk met tuchtzaken te hebben, conflicteert hier met het algemeen belang dat de communautaire Ordes moeten voortrekken dat elke tuchtklacht zijn onafhankelijk onderzoek en rechtsgang verdient, ook als dat meer werk betekent voor de structuren en vertegenwoordigers van de plaatselijke Ordes.

stafhouder een of meerdere onderzoekers aan, wiens opdracht hij omschrijft. De klager en de advocaat die het voorwerp uitmaakt van het onderzoek, worden schriftelijk van de opening van het onderzoek op de hoogte gebracht.” Dat betekent dat de stafhouder, die zelf geen onderzoeken meer doet, maar op voet van het nieuwe artikel 458, § 2, slechts de klachten ontvangt, zelf toch nog beoordeelt, maar dan zonder enig nader onderzoek, welke klachten verder door een onderzoeker zullen worden onderzocht en welke hij zonder verder onderzoek seponereert. M.a.w. de klager gaat erop achteruit, door een systeem dat seponeren zonder onderzoek, en meteen ook zonder formele sepotbeslissing, mogelijk zou maken.

De klager gaat er nog meer op achteruit door de vervanging in de tweede alinea (nu derde alinea) van artikel 458, van de woorden “of van onvoldoende gewicht is” door: “of indien de feiten de verzending naar de tuchtraad niet rechtvaardigen.” Hier wordt een zeer beperkte categorie, zaken van ‘onvoldoende gewicht’/de ‘*caractère véniel*’, vervangen door een heel brede, haast onbeperkte categorie van de zaken waarvan de stafhouder persoonlijk meent dat ze geen verzending naar de tuchtraad rechtvaardigen. M.a.w. staat deze voorgestelde verandering de bestaande praktijk toe van ‘stafhouders die niet aan tucht doen’, aangezien ze, ook zonder onderzoek, steeds kunnen oordelen dat de feiten (welke hun zwaarwichtigheid ook moge wezen) de verzending naar de tuchtraad niet rechtvaardigen. En omdat de voorzitter van de tuchtraad niet eens weet wat de stafhouder zoal zonder enig onderzoek seponereert of afdoet met een vaderlijke vermaning (hij heeft immers geen toegang tot het register van klachten van art. 458, § 2, lid 3 Ger.W.), blijft de slechte tuchtstatistiek van de Belgische balies gegarandeerd.

Er is een op het eerste gezicht onopvallende wijziging in art. 458, § 2, eerste lid Ger.W. waar door het voorstel ‘*onderzoekt/examine*’ wordt weggelaten en vervangen door “De stafhouder *ontvangt* de klachten tegen de advocaten van zijn Orde”, in het Frans: “Le bâtonnier *reçoit* les plaintes qui concernent les avocats de son Ordre”. Maar deze onopvallende wijziging duidt aan wat hier in werkelijkheid aan de gang is: de stafhouders willen gewoon af van de verantwoordelijkheid voor de tuchtonderzoeken en die aan anonieme leden van de balie overdragen. Het is een zoveelste poging van de stafhouders om hun essentiële rol van tuchtverheid in hun eigen balie af te bouwen, om zich vooral op “meer interessante” taken, zoals de zeggenschap in organen van de OVB overnemen en de vertegenwoordiging van hun balie in binnenland en buitenland, te kunnen gaan toeleggen. Waarmee ze nogmaals frontaal ingaan tegen de gelaagdheid van het wettelijk systeem: het lager echelon doen overheersen in het hogere. Tegenover de desastreuze resultaten van de tuchtstatistieken (*supra*, nr. 28) worden tersluikse middelen ingezet, zoals het ontoegankelijker maken van het tuchtsysteem en het afschuiven van de eigen verantwoordelijkheid van de stafhouder voor het tuchtgebeuren. Hoe kan de stafhouder nog de eindverantwoordelijkheid van de saisine uitoefenen als hij al alle onderzoekstaken uit handen geeft, en, iets anders gesteld, waarom zouden deze twee wijzigingen moeten worden doorgevoerd, indien het de bedoeling zou wezen dat de stafhouder zijn essentiële wettelijke tuchtverantwoordelijkheden zelf ten volle zou blijven uitoefenen? Dit voorstel maakt van de verschillende wettelijke taken van stafhouder in zijn balie, optreden als hoofd van de Orde, als raadgever, bemiddelaar en verzoener van zijn advocaten, als steller van batonale injuncties en bewarende maatregelen, als onderzoeker en verwijzer naar de tuchtraad, als (onwettige) regelgever en bestraffer in het kader van de twee witwasreglementen, een verward kluwen dat met wat spug en paktouw aaneenhangt. In werkelijkheid zetten deze voorstellen de deur open voor de zuivere willekeur van elke willekeurige stafhouder.

De laatste toe te voegen alinea van artikel 458 Ger.W. stelt dat de secretaris (van de tuchtraad van beroep) melding maakt in het register van de tuchtklachten van de toewijzing van de zaak aan de voorzitter en de aangewezen stafhouder van een andere tuchtraad, in geval van klacht tegen een balienotabele. Maar dit register berust op de balie, en uit niets in het voorstel blijkt dat iemand anders dan de lokale stafhouder daar toegang toe heeft.

39. **Beroep door verwijzingsstafhouder.** De voorgestelde wijziging van artikel 463 Ger.W. zegt in zijn § 1 “Tegen de beslissingen gewezen door de tuchtraad kan hoger beroep worden ingesteld door de betrokken advocaat, door de stafhouder die heeft doorverwezen naar de tuchtraad, door de voorzitter van tuchtraad wanneer hij handelt overeenkomstig artikel 458, § 3, 3°, en door de procureur-generaal van het rechtsgebied van de tuchtraad.” Het valt dadelijk op dat er geen beroep kan worden ingesteld door de stafhouder naar wie de zaak verwezen werd bij toepassing van artikel 456, laatste lid Ger.W. (t.t.z. voor functionarissen van de balie). Dus zou de eigen stafhouder van de betrokken functionaris die de zaak niet zelf heeft onderzocht, door wiens toedoen de zaak niet naar de andere tuchtraad werd gebracht, en die ook de zaak niet heeft gevolgd op die tuchtraad, wel beroep kunnen instellen, maar de stafhouder die de zaak toegewezen kreeg, onderzocht en behandelde niet. Dat is onlogisch en wat nog erger is: totaal inefficiënt. Maar het spreekt vanzelf dat deze interpretatie niet spoort met de *ratio legis* van het onttrekken van de tucht over baliefunctionarissen aan hun eigen balieoverheden, t.t.z. vermijden dat er een gevoel van collusie, een verdenking van ons-kent-ons, *la justice des copains*, *the inner circle*, of in andere woorden van vriendjespolitiek zou kunnen ontstaan, juist omdat het onderzoek tegen een functionaris geschiedt door zijn eigen stafhouder [nr. 1563].

40. **Assessoren tuchtraad van beroep.** Wat deze assessoren betreft hebben de PH² terecht voorgesteld, gezien de weerkerende moeilijkheid kandidaten te vinden voor deze taak, ook gewezen leden van de algemene vergadering als kandidaat toe te laten. De onverenigbaarheid van de functies van assessor en secretaris van de tuchtraad van beroep met het lidmaatschap van de algemene vergadering van de OVB en OBFG werd trouwens uit artikel 465, § 8 geschrapt in de versie 14 januari 2020 van de voorstellen. In het eindvoorstel (art. 465, § 8) zijn ze slechts onverenigbaar met lidmaatschap van een raad van de Orde of raad van bestuur.

41. **Tenuitvoerlegging van de beslissingen.** Artikel 470 Ger.W. dat tot nog toe enkel inhield dat de procureur-generaal zorgt voor de tenuitvoerlegging van de beslissingen tot schorsing en tot schrapping, krijgt nu bepalingen i.v.m. de uitvoerbare kracht van de tuchtbeslissingen. Met name: “§ 1 Alle rechtsmiddelen hebben schorsende kracht, tenzij de beslissing anders luidt. In dat geval bepaalt zij de precieze datum van uitwerking van de uitgesproken straf. § 2 In de andere gevallen gelden volgende bepalingen. De schrapping gaat in zodra de beslissing kracht van gewijsde heeft bekomen. De schorsing gaat in een maand nadat de beslissing kracht van gewijsde heeft bekomen.” Dat is een overbodige luxe. De uitvoerbare kracht van tuchtbeslissingen wordt thans immers op algemene wijze geregeld door het nieuwe artikel 1399 Ger.W. Artikel 1399, § 3 bepaalt echter ook een uitzondering op deze principes voor de tuchtrechter in eerste aanleg, met name de mogelijkheid voor deze tuchtrechter om van ambtswege of op verzoek van een der partijen, bij wijze van met bijzondere redenen omklede beslissing, de voorlopige uitvoerbaarheid van zijn sententie te bevelen niettegenstaande verzet of beroep.¹¹²

42. **Straf van de schorsing.** Wat de gevolgen van de straf van de schorsing aangaat, blijft artikel 471 Ger.W. in de voorstellen gewoon de oude tekst.¹¹³ Dit is enigszins ontgoochelend, omdat er een zeer algemene vraag was in de balie naar verduidelijking [nr. 1624-1620]. En omdat verduidelijking geven in communautaire of plaatselijke reglementen geen oplossing is, omdat die niets kunnen toevoegen aan de hogere rechtsbron die de wet is, en ook niet gelden als geautoriseerde verklaringen van de wet [nr. 248]. In de voorstellen van de PH² (“De toekomst van het advocatenberoep”) werd in art. 471 Ger.W. (p. 532)

¹¹² Art. 1399, lid 3 Ger.W. “de voorlopige tenuitvoerlegging van de vonnissen bedoeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan niet worden toegestaan” *a contrario* dus voor eerste lid 3°, gecombineerd met art. 1066, lid 2, 6° Ger.W.

¹¹³ “De geschorste advocaat moet zich tijdens de duur van zijn straf van iedere beroepswerkzaamheid onthouden.”

een meer gedetailleerde regeling van de schorsingsstraf en haar gevolgen uitgeschreven: “De geschorste advocaat blijft lid van zijn orde en blijft onderworpen aan de verplichtingen en regels van zijn beroep. Hij moet zich tijdens de duur van zijn straf onthouden van iedere al dan niet bezoldigde beroepswerkzaamheid als advocaat, zowel in België als in het buitenland, onder zijn Belgische titel of onder gelijk welke andere buitenlandse titel.” Het verdient aanbeveling deze mee te nemen in de voorgenomen wetswijziging.

43. **Herziening.** Artikel 472, § 5 Ger.W. luidt in het voorstel: “§ 5. De advocaat die een tuchtstraf heeft gekregen, kan een verzoek tot herziening richten aan de tuchtraad die de beslissing gewezen heeft, voor zover hij aantoont over een nieuw element te beschikken dat onbekend was op datum van de uitspraak. Het verzoek wordt ingediend in de vorm en binnen de termijnen van een burgerlijk verzoek zoals voorzien in de artikelen 1134 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek.” Het geldt een verruimde transcriptie van het voorstel van de PH², dat echter enkel betrekking had op advocaten van die het voorwerp waren geweest van een schorsing, al dan niet met uitstel (p. 532 van hun rapport) [nr. 1644]. Artikel 1134 Ger.W. hoort thuis in de Titel VI ‘Herroeping van het gewijsde’ van Boek III Rechtsmiddelen, van het Vierde deel Burgerlijke rechtspleging. Het artikel bepaalt dat het verzoek dient ondertekend door drie advocaten, van wie er ten minste twee meer dan twintig jaar bij de balie zijn ingeschreven, alle middelen tot staving ervan moet bevatten, en wordt betekend met de dagvaarding in de gewone vorm voor het gerecht dat de bestreden beslissing heeft genomen, een en ander op straffe van nietigheid. Het verzoek dient op straffe van verval ingediend binnen zes maanden na het ontdekken van de ingeroepen grond, onder voorbehoud van de termijnen die worden voorzien in dwingende supranationale en internationale bepalingen (art. 1136 Ger.W.).

44. **Bewarende maatregelen.** De ontwerptekst breidt het bestaande artikel 473 Ger.W. over de bewarende maatregelen als volgt uit: “Wanneer de aan een advocaat ten laste gelegde feiten, *onder meer omstandigheden die betrekking hebben op een insolventieprocedure*, doen vrezen dat zijn latere beroepswerkzaamheid nadeel kan toebrengen aan derden of aan de eer van de Orde, kan de stafhouder, voor een termijn van ten hoogste drie maanden, de bewarende maatregelen nemen die de voorzichtigheid eist en *met name hem beletten zijn derdenrekening te beheren en het beheer van die rekening toevertrouwen aan de persoon die de stafhouder aanwijst of de advocaat verbieden de gerechtsgebouwen en de gevangnissen die hij bepaalt te betreden*” (de schuin gedrukte gedeelten zijn de aanpassingen).

In de voorstellen van de PH² (“De toekomst van het advocatenberoep”) werd art. 473 Ger.W. (p. 536) vervangen door de volgende bepaling:

“§ 1. Wanneer het wegens de feiten die ten laste gelegd zijn aan een advocaat *of aan een rechtspersoon ingeschreven op het tableau* te vrezen is dat zijn latere beroepswerkzaamheid *of zijn inschrijving* nadeel kan toebrengen aan derden of aan de eer van de Orde, *of wanneer een advocaat of een rechtspersoon ingeschreven op het tableau kennelijk niet meer in staat is het beroep uit te oefenen overeenkomstig de geldende regels en zulke situatie schade toebrengt of dreigt toe te brengen aan derden of aan de eer van de Orde, tijdelijk of blijvend, kan de stafhouder, bij gemotiveerde beslissing en voor een termijn van hoogstens drie maanden die evenwel verlengbaar is, de bewarende maatregelen nemen die de voorzichtigheid eist en inzonderheid de elektronische advocatenkaart van de advocaat deactiveren, hem beletten zijn derdenrekening te beheren en het beheer ervan toevertrouwen aan de persoon die de stafhouder aanwijst, de advocaat verbieden de gerechtsgebouwen te betreden die hij aanwijst, hem preventief schorsen van de uitoefening van het beroep of zijn inschrijving op het tableau of op de lijst schorsen. Hebben dezelfde bevoegdheden, in voorkomend geval, de stafhouder die is aangewezen overeenkomstig artikel 456, vierde lid of, in het geval bedoeld in artikel 458, § 3, eerste lid, de voorzitter van de tuchtraad.*

§ 2. Een bewarende maatregel of verlenging van dergelijke maatregel kan enkel worden uitgesproken nadat de betrokken persoon is gehoord of behoorlijk opgeroepen of, wanneer zijn verhoor onmogelijk is, nadat hij zijn verweermiddelen schriftelijk heeft kunnen doen gelden of zich heeft kunnen laten vertegenwoordigen.

§ 3. Evenwel kan bij uiterst dringende noodzakelijkheid of bij betrapting op heterdaad een voorlopige bewarende maatregel worden genomen zonder voorafgaand verhoor van de betrokkene. De betrokkene wordt na het toepassen van de voorlopige bewarende maatregel onverwijld gehoord. Deze voorlopige ordemaatregel vervalt na tien dagen, tenzij de stafhouder hem binnen deze termijn heeft bekrachtigd. De oproeping wordt aan de betrokken persoon bezorgd tegen ontvangstbewijs of bij een aangetekende zending, met vermelding van de ten laste gelegde feiten, de plaats waar en de termijn waarin het dossier kan worden geraadpleegd alsook de plaats en de datum van verschijning voor de stafhouder.

§ 4. Van de beslissing van de stafhouder wordt tegen ontvangstbewijs of bij een aangetekende zending kennis gegeven aan de betrokken persoon en aan de procureur-generaal van het rechtsgebied waarvan de sectie van stafhouder afhangt binnen vijf dagen volgend op het verhoor van de betrokken persoon of op de voor dat verhoor vastgestelde datum of op de schriftelijke indiening van de verweermiddelen.

De kennisgeving aan de betrokkene maakt melding van het recht om beroep in te stellen, alsook van de geldende vormen en termijn. De beslissing is onmiddellijk uitvoerbaar.

§ 5. De advocaat en de rechtspersoon in kwestie kunnen beroep instellen tegen de beslissing van de stafhouder of van de voorzitter, op straffe van verval, binnen een termijn van tien dagen die aanvangt op de dag van ontvangst ervan, bij aangetekende brief gericht aan de voorzitter van de tuchtraad van beroep.

§ 6. De tuchtraad van beroep neemt een beslissing na de stafhouder en, in voorkomend geval, de voorzitter, de advocaat of de rechtspersoon in kwestie te hebben gehoord. Van deze beslissing wordt kennis gegeven overeenkomstig artikel 468.”

Er kan moeilijk naast worden gekeken dat de versie PH² vollediger is, en meer adequaat in de toekomst kijkt. Niet alleen wordt rekening gehouden met het hoogstnoodzakelijk begrijpen van de rechtspersonen onder het tuchtrecht, en derhalve ook met de bewarende maatregelen die ook tegenover hen moeten kunnen worden genomen. Maar ook wordt er rekening gehouden met een situatie waarin een advocaat of een rechtspersoon ingeschreven op het tableau kennelijk niet meer in staat is om het beroep uit te oefenen overeenkomstig de geldende regels. Bij de efficiënte mogelijkheden van de stafhouder behoort vanzelfsprekend ook het desactiveren van de elektronische beroepskaart, en een preventieve schorsing. Van evident belang is natuurlijk dat niet enkel de eigen stafhouder van de advocaat deze maatregelen moet kunnen nemen maar ook de stafhouder die is aangewezen overeenkomstig artikel 456, vierde lid of, in het geval bedoeld in artikel 458, § 3, eerste lid, de voorzitter van de tuchtraad. Zij doen soms gelijkaardige en gelijkwaardige onderzoeken als de eigen stafhouder; dus moeten ze ook dezelfde bevoegdheden krijgen.

Het voorstel PH² heeft ook meer oog voor de bescherming van de rechten van de betrokken advocaat. Hij moet eerst gehoord of behoorlijk opgeroepen zijn, of, wanneer zijn verhoor onmogelijk is, zijn verweermiddelen schriftelijk kunnen doen gelden, of zich kunnen laten vertegenwoordigen door een raadsman (§ 2; en ook § 3, 2e lid en § 4).

Deze bescherming kan echter niet van aard zijn het nemen van maatregelen te blokkeren: bij uiterst dringende noodzakelijkheid of bij betrapting op heterdaad kan een voorlopige bewarende maatregel worden genomen zonder voorafgaand verhoor; maar dan geldt het maar een zeer voorlopige maatregel die vervalt na tien dagen, tenzij de stafhouder hem binnen deze termijn heeft bekrachtigd, en de

betrokkene wordt na het toepassen ervan onverwijld gehoord (§ 3). En beroep is niet *ad infinitum* mogelijk: op straf van verval moet het ingesteld worden binnen de tien dagen vanaf de dag van ontvangst van de beslissing (§ 5). Dat maakt dat de situatie al snel duidelijk is voor iedereen.

Een verlenging van de maatregel blijkt in het PH²-voorstel gewoon een nieuwe beslissing van de stafhouder of voorzitter te zijn, terwijl in het recentere voorstel (zoals in de thans geldende tekst) hier de raad van de Orde aan bod komt. Er is voor beide visies wat te zeggen.

Dat zowel in het voorstel van de PH² als in het OVB/OBFG-voorstel, beroep mogelijk is tegen *alle* maatregelen en niet enkel tegen die van het zgn. ‘paleisverbod’, is een gigantische stap voorwaarts op het gebied van de bescherming van de rechten van de advocaat, die zich nu nog tot de rechter van gemeen recht moest richten.¹¹⁴ Dit is een situatie die voor de Orde eigenlijk onaanvaardbaar zou moeten zijn, omdat ze het bewijs inhoudt van een onvolwaardige rechtsbescherming voor haar leden door de advocatuur zelf. En die gedoemd is uit te draaien op een veroordeling door het Grondwettelijk Hof.¹¹⁵

45. Artikel 477 Ger.W. Dit artikel stelt in zijn huidige versie: “In een strafrechtelijke, burgerrechtelijke of administratieve procedure mag geen melding worden gemaakt van een tuchtprocedure, noch van elementen daarvan.” [nr. 1492] Artikel 415, lid 2 Ger.W. bepaalt: “De tuchtvordering is onafhankelijk van de straf- of de burgerlijke vordering.”¹¹⁶ En artikel 477 Ger.W. onderstreept dat nog. Deze bepaling steunt nog op het beroepsgeheim en de plicht tot openheid en loyaliteit van een advocaat ten overstaan van zijn tuchtoverheden¹¹⁷, doch heeft haar zin verloren nu advocaten ondertussen, zoals iedereen, het recht hebben verworven om geen medewerking te verlenen aan het bewijs van de hun ten laste gelegde feiten en niet bij te dragen tot hun tuchtveroordeling.¹¹⁸ Dus bestaat er geen reden meer om nog artikel 477 Ger.W. in te roepen met betrekking tot tuchtzaken en dient het gewoon afgeschaft. Dit gezien ook de verschijning van de klager als een partij in het tuchtgeding, waarover verder meer; aan hem die als partij verschenen is in een tuchtgeding kan niet ontzegd worden in en parallel of later geding, bijvoorbeeld in aansprakelijkheid of schadevergoeding, melding te maken van de tuchtprocedure en van elementen die tot bewijs van zijn vordering of verweer kunnen dienen.¹¹⁹

¹¹⁴ Cass 26 februari 2010, *JLMB* 2010, 1420. Het hof besliste dat tegen het bevel van de stafhouder aan een advocaat om zich te deporteren uit een zaak er wel degelijk een rechtsmiddel bestond, met name “un droit à un recours effectif” zodus “un recours de droit commun.”

¹¹⁵ Al het voorgaande onder dit randnr. 44, maakt voorlopig nog abstractie van de mogelijkheid een *auditoraat* de taken in tucht van de stafhouder te laten overnemen, waarover verder meer onder nr. 47.

¹¹⁶ RvS 9 december 2014, nr. 299.485, *D&T* 2015, 327; TvB (N) 10 juni 2014, *D&T* 2015, 249; Cass. 18 februari 2016, D. 14.0016.N, r.o. 2; TvB (N) 10 mei 2016, TB-0142-2015, (onafhankelijkheid van de burgerlijke vordering); T. Gent 21 maart 2018, *Ad Rem* 2018/3, 30.

¹¹⁷ Cass 25 november 2011, *D&T* 2012, 196; *JLMB* 2012, 340; Cass. 4 februari 2020, P.19.1086.N; bevestigd door GwH 20 februari 2020, nr. 33/2020.

¹¹⁸ Arbitragehof 25 januari 2001, nr. 4/2001, *RW* 2003-04, 60, noot; GwH 17 december 2015, nr. 178/2015, *JLMB* 2016, 724, noot F. KONING; Cass 25 november 2011, *D&T* 2012, 196; *JLMB* 2012, 340, noot B. VANLERBERGHE en J. VERBIST; Cass. 4 februari 2020, P.19.1086.N.; GwH 20 februari 2020, nr. 28/2020. J. STEVENS en G.-A. DAL, *Advocatentuchtrecht*, a.w., nr. 35-40.

¹¹⁹ De beperkingen die aan de vermelding van de procedure of van elementen daarvan in de OVB/OBFG *Voorstellen tot hervorming van de tuchtwet*, versie 14 juni 2022, bij art. 477 werden gemaakt zijn overbodig, gegeven dat het artikel gewoon afgeschaft kan worden en de klager partij is of kan wezen in het tuchtgeding.

8. Voorstellen van minister Van Quickenborne inzake de tucht (II)

46. **Rol van de klager.** De *Prioritaire voorstellen* voor de modernisering van de advocatuur willen de rol van de klager in de tuchtprocedure herijken (bl. 1, punt 1). We hebben al gezien hoe de klachten tegen advocaten in de Belgische advocatuur massaal gedumpt worden o.m. op grond van een totaal apocriefe interpretatie als zou een klacht moeten worden begrepen “in de formele betekenis van het woord, te weten een formeel verzoek om een tuchtrechtelijke vergrijp te vervolgen.”¹²⁰ In Nederland moet de deken de klacht doorsturen naar de raad van discipline tenzij hij een minnelijke schikking tussen klager en advocaat heeft kunnen bereiken en onder voorbehoud van het zgn. ‘dekenbezwaar’, de mogelijkheid voor de deken om eigen bezwaren te voegen bij deze van de klager.¹²¹ In Duitsland is het volledige tuchtonderzoek lastens advocaten zaak van het parket (*Staatsanwaltschaft*) dat daarnaast ook een monopolie van vordering voor het *Anwaltsgericht als Disziplinargericht* bezit (*Anschuldigungsmonopol*).¹²² In Groot-Brittannië is the *Solicitors Disciplinary Tribunal* (SDT) een van de Law Society en de Solicitors Regulation Authority (SRA) onafhankelijk en bij wet ingesteld rechtscollege, bevoegd voor inbreuken op de beroepsregels door solicitors, hun firma’s en hun personeel, en tegen zijn beslissingen is een beroep mogelijk voor de High Court, dus de rechtbank van gemeen recht. Dit SDT bestaat uit 46 leden, van wie er 29 solicitor zijn en 17 leken leden, met allerlei achtergronden, beantwoordend aan de samenstelling van het beroep en van de samenleving. De zaken worden er aanhangig gemaakt door de SRA én door klagers.¹²³ In Frankrijk heeft het Parlement op 22 december 2021 de *‘Loi pour la confiance dans l’institution judiciaire’* gestemd, met in zijn titel V sectie 2 ook nieuwe bepalingen over de tucht in de advocatuur¹²⁴. Deze wet geeft gevolg, er meteen een aantal suggesties van overnemend, aan een voorstel tot hervorming van de tuchtprocedure voor de advocaten op 3 april 2020 gestuurd naar de regering door de Franse *Conseil national des barreaux*. Dit voorstel suggereerde met name een ganse vereenvoudiging en meteen modernisering van de tuchtprocedure “aux fins de la rendre plus fluide, plus lisible, plus en adéquation avec les exigences de transparence et moins exposée à interprétations jurisprudentielles”. De bestaande procedure werd te ingewikkeld bevonden, en ze plaatste bovenal de klager in een oncomfortabele positie, in de mate dat hij volledig in het ongewisse werd gelaten over de voortgang van de procedure, over de datum van de zitting, en over een groot deel van de beslissing geveld door de tuchtinstantie. De nieuwe wet wil de plaats van de klager daadwerkelijk verbeteren wat betreft zijn deelname aan en zijn informatie in de loop van de procedure.

¹²⁰ *Supra*, nr. 32. Wat in geen enkel bericht of nota van de balies ter voorlichting van het publiek wordt bekend gemaakt, zodat deze officiële baliepolitiek gepaard gaat met desinformatie van de cliënten en mogelijke andere klagers.

¹²¹ F. BANNIER en N. FANOY, *Beroep: advocaat . In de ban van de balie*, Deventer, Kluwer, 2005, 159; S. BOEKMAN, *Advocatentucht*, Deventer, Kluwer, 2003, 17.

¹²² BRAO § 120; L. KOCH en M. KILIAN, *Anwaltliches Berufsrecht*, Munchen, Verlag C. H. Beck, 2007, 292, nr. 79. De keuze voor een professioneel corps van buiten de advocatuur dat opgeleid is en niets anders doet dan onderzoeken en eventueel vervolgen heeft onmiskenbare voordelen, ook vanuit de *‘auditoraatsgedachte’*: consequent handelen, specialisering en continuïteit.

¹²³ Zie: *solicitortribunal.org.uk*. Op 25 mei 2020 werden the Solicitors (Disciplinary Proceedings) Rules 2019 gewijzigd door The Solicitors (Disciplinary Proceedings) (Amendment) Rules 2020, ook daar te raadplegen.

¹²⁴ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire, *JO*, n° 298, 23 december 2021. Deze wet was het gevolg van een ‘Projet de loi n° 4146 pour la confiance dans l’institution judiciaire, présenté par M. le ministre de la Justice, garde des sceaux, Éric Dupond-Moretti (een advocaat), déposé à l’Assemblée nationale le 14 janvier 2021’. Zie ook de Circulaire van 9 november 2022 van le garde des sceaux, ministre de la justice, n° NOR : JUSC2230652C, N° CIRC : CIV/05/22.

Aldus voorziet deze wet in cruciale veranderingen aan de Franse advocatenwetwet nr. 71-1130 van 31 december 1971, '*portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques*'. Het artikel 21 van deze wet luidt voortaan :

“ II. – Le bâtonnier instruit *toute* réclamation formulée à l’encontre d’un avocat. Il accuse réception de la réclamation, en informe l’avocat mis en cause et invite celui-ci à présenter ses observations. Lorsque la nature de la réclamation le permet, et sous réserve des réclamations abusives ou manifestement mal fondées, le bâtonnier peut organiser une conciliation entre les parties. Un avocat au moins prend part à la conciliation.

L’auteur de la réclamation et l’avocat mis en cause sont informés des suites réservées à la réclamation. En l’absence de conciliation ou de poursuite disciplinaire, l’auteur de la réclamation est informé sans délai de la possibilité de saisir le procureur général près la cour d’appel de sa réclamation *ou de saisir directement la juridiction disciplinaire.*” [italieken toegevoegd]. Wat de klager twee actiemogelijkheden geeft: enerzijds door tussenkomst van de procureur-generaal en anderzijds, wat in werkelijkheid een directe vordering is, door de tuchtraad zelf te adiëren.¹²⁵

Het is waar dat de nieuwe versie van artikel 23 van de wet van 1971 nog bepaalt : “Le président de l’instance disciplinaire peut rejeter les réclamations irrecevables, manifestement infondées ou qui ne sont pas assorties des précisions permettant d’en apprécier le bien-fondé” ; wat de voorzitter, die een magistraat van de rechterlijke orde is en dus onafhankelijk van de advocatuur, de rol van filter geeft om een eventuele werkoverlast van de tuchtraad weg te werken; hij zal dus een soort van sortering kunnen maken tussen de toelaatbare en de niet-toelaatbare reclamaties, om op die wijze het sérieux te bewaren van een tuchtraad, die overigens voortaan wordt opgewaardeerd tot een volwaardige jurisdictie¹²⁶

Het is ook waar dat de beslissing in eerste aanleg het voorwerp kan zijn van een beroep voor het hof van beroep, ingesteld door betrokken advocaat, zijn stafhouder en de procureur-generaal¹²⁷, in welk rechtsmiddel niet is voorzien voor de klager, die nochtans in zijn hoedanigheid van '*auteur de la réclamation*' autonoom en rechtstreeks de tuchtraad kan vatten, en dus in alle logica een partij wordt in het tuchtgeding.

Dit zijn twee zwakke punten in deze nieuwe wet, waarvan men kan voorspellen dat de *Conseil constitutionnel de France* (of het Belgisch Grondwettelijk Hof, indien een dergelijke wet in België zou worden gestemd) er weinig begrip voor zal hebben, gezien de evidente discriminatie tussen de partijen bij het (tucht)proces. Wat des te meer het geval zal zijn als ook de stafhouders of de plaatselijke Ordes, waarvan er een groot deel een politiek van 'klachtdumping' volgen, partij in het tuchtgeding zouden worden. Het is van grote betekenis dat deze wettelijke maatregelen, die de cliënten en de derden die in contact komen met advocaten en hun ontevredenheid en klachten voor het eerst *au sérieux* nemen, te vinden zijn in een Franse wet genaamd: '*pour la confiance dans l’institution judiciaire*'. Had deze mooie

¹²⁵ Dit saisinericht van '*l’auteur de la réclamation*', staat op gelijke voet met dat van de procureur-generaal en dat van de stafhouder, en wordt nog eens herhaald in het nieuw art. 23 van de wet van 31 december 1971: “L’instance disciplinaire compétente en application de l’article 22 est saisie par le procureur général près la cour d’appel dans le ressort de laquelle elle est instituée, par le bâtonnier dont relève l’avocat mis en cause *ou par l’auteur de la réclamation*” [italieken toegevoegd].

¹²⁶ Volgens de bepaling in art. 28, III van de wet, die in de eerste zin van art. 22-1 van de wet van 1971 de woorden "*une juridiction composée*" toevoegt. In België, in tegenstelling tot wat gangbaar was in Frankrijk, zijn de tuchtgerichten steeds beschouwd als rechtbanken die jurisdictionele beslissingen uitspreken : Cass. 24 maart 2015, P&B 2015, 198.

¹²⁷ Art. 42 van de wet, die een laatste alinea invoegt aan art. 23 van de wet van 1971.

gedachte ook niet kunnen opkomen bij onze eigen balie, die de eerste had moeten wezen om zich te bekommeren om *'la confiance dans l'institution du barreau'* ?¹²⁸

47. **Een auditoraat.** In de Prioritaire voorstellen wordt ten slotte ook geponeerd: "De keuze van een auditoraat voor onderzoek en vervolging is aangewezen". Het is een logische gevolgtrekking uit de volgende vaststellingen, die nu al sedert 2007 telkens en telkens weer worden gemaakt:

- dat er ongelooflijk weinig tuchtonderzoeken en tuchtvervolgingen zijn in de diverse Ordes;
- dat hun aantal van balie tot balie en van stafhouder tot stafhouder fluctueert;
- dat de stafhouders elke twee jaar wisselen, wat kennisgeving en uniformiteit uitsluit;
- dat de raden van de Ordes geen tuchtraden meer zijn en men in vele balies slecht gedurende een zeer beperkte tijd lid van de raad kan zijn, zodat het opbouwen van *knowhow* in tuchtzaken niet evident is;
- dat er geen opleiding tot tuchtonderzoeker, voorzitter tuchtraad, stafhouder of tuchtrecht bestaat;
- dat men massaal klachten dumpst op grond van een apocriefe interpretatie van het woord 'klacht';¹²⁹
- dat in verschillende wetsvoorstellen van de balie de rol van de stafhouders wordt afgebouwd;¹³⁰
- dat er geen autonoom vorderingsrecht van de voorzitter van de tuchtraad bestaat en hij overigens ook geen bewarende maatregelen kan nemen (art. 473 Ger.W.);
- dat een stafhouder talrijke andere en soms zelfs niet met zijn onderzoeks- of saisinetaak compatibele taken heeft, zodat hij zijn belangrijkste wettelijke taak aan anderen moet overlaten (nr. 33);
- dat stafhouders een 'gedwongen positie', ook 'ambigue rol' genoemd, hebben die regelmatig de tuchtraden en tuchtraad van beroep doet beslissen hun vervolgingen onontvankelijk te verklaren (*ib.*);
- dat het ook nuttig zou zijn voor de bezetting van verschillende functies (bv. voorzitter tuchtraad of

¹²⁸ J. STEVENS en G.-A. DAL, *Advocatenrecht*, a.w., nr. 16.

¹²⁹ Ook in diverse voorstellen van wetswijziging uitgaande van de balie komt deze formulering voor, die zeer bezwarend is voor de klagers, die leken zijn en dus een faciliterende toegang tot de tuchtautoriteiten behoeven. Zie art. 458 van het wetsvoorstel overgemaakt aan het Commissie Justitie van de Kamer door de voorzitters van de OVB/OBFG op 11 juni 2020, nadien ingediend in de Kamer door Open VLD en als Wetsvoorstel door Défi in juli 2020, en het bijna identieke artikel in de OVB/OBFG-tekst van 14 juni 2022: "§ 2: Wordt beschouwd als een klacht in de zin van dit hoofdstuk, het formuleren van duidelijke grieven me betrekking tot een inbreuk op de beginselen en regels waarvan sprake in het eerste lid van artikel 456, gericht tegen een advocaat met het doel er een tuchtrechtelijk gevolg aan te verbinden." Hoe zou een gewone rechtszoekende kunnen weten wat het *formuleren van duidelijke grieven* betekent? Wat de *regels en beginselen* zijn waarvan sprake in artikel 456? En wat dan nog het doel *er een tuchtrechtelijk gevolg aan te verbinden* juist inhoudt. Dit is zuivere desinformatie door de balie zelf. Nergens in de teksten staat dat de stafhouder of (voorzitter van de) tuchtraad enige proactieve en schriftelijke voorlichting aan de klagers moeten geven om hen bij hun klacht te begeleiden, zodat ze niet in deze valkuilen, opgezet door het balie-establishment zelf, zouden vallen.

¹³⁰ *Supra*, nr. 38.

kamervoorzitter) dat men er *geen* stafhouder voor geweest moet zijn; als de stafhouder alles overlaat aan een tuchtcel en nu en dan nog enkel een *rubber stamp approval* geeft op het werk van die cel, is het batonnaat geen nuttige referentie meer om later tuchtfuncties te mogen vervullen, wel integendeel;

- dat er zijn ook veel minder stafhouders zijn dan vroeger (nu nog 8, binnenkort 5?).

Deze auditeurs zullen dus de klachten via de stafhouders of derden, of rechtstreeks van de klagers ontvangen, een onderzoek starten en ja dan neen besluiten tot het adiëren van de tuchtraad. Waar ze ook verslag zullen geven ten laste en ten onlaste. De functie moet voor een voldoende lange termijn kunnen worden bekleed en verlengbaar zijn, zodat een korps van gespecialiseerde en in deze specifieke materie ervaren advocaten ontstaat, dat de continuïteit verzekert. Een dergelijk auditoraat zou best ingericht worden bij elk van de huidige tuchtraden, en de exclusieve bevoegdheid hebben bewarende maatregelen te nemen, zoals deze van artikel 473 Gerechtelijk Wetboek, met een beroepsmogelijkheid bij de tuchtraad van beroep. De stafhouders, die de rol van verzoener-raadgever kunnen combineren met deze van doorgeefluik voor *alle* klachten naar de auditeurs toe, behouden ook hun aanmoedigende, verzoenende en belerende taak ten overstaan van de leden van hun balie. Het heeft echter geen zin deze bewarende maatregelen bij de stafhouders te laten wanneer ze geen tuchtonderzoeken meer doen. Injuncties kunnen ze als 'hoofd van de Orde' (art. 477 Ger.W.) wel blijven geven, voor zover deze niet gebeuren in het kader van een tuchtonderzoek (maar bv. in dat van hun pretoriaans optreden of bij een betwisting over de confidentialiteit van confraternele briefwisseling).

9. Besluit

48. Het recht van de advocatuur, het eerste vrije beroep dat een eigen beroepsrecht heeft gekregen in 1804, is lang blijven sukkelen met de oorspronkelijke gebreken van alle negentiende-eeuwse recht: dat het elitair, paternalistisch, ondemocratisch, niet transparant en niet klantgericht was. Voeg daarbij een verkeerd begrepen idee over de onafhankelijkheid van de advocatuur binnen een parlementaire en democratische rechtsstaat, en weinig inzicht in de bestuursrechtelijke positie van de diverse Ordes en bestuursgremia, en we komen tot een balie die hopeloos ten achter loopt ten opzichte van een hedendaags rechtsbesef, dat draait om een democratisch, openbaar en participatief bestuur, waarbij de bestuursorganen en hun cliënten kunnen rekenen op alle waarborgen die de verdragen, de wetten, de rechtspraak, nationaal en internationaal, de laatste 70 jaar ter beschikking hebben gesteld. Er mangelt nog heel wat aan het bestuursrecht en het tuchtrecht van de balie.

De meeste van de *Prioritaire voorstellen* zijn van aard daaraan verbetering te brengen. Er is echter ook nood aan een toelichting in de 'Belgische advocatenwet' van de fundamentele paradigma's van het beroep, zoals de democratische representativiteit van zijn gremia en zijn bestuursmodel, zijn wettelijke gelaagdheid in twee echelons met onderscheiden taken en bevoegdheden, en het statuut van de diverse soorten van Ordes als bestuurlijke overheden met de daaruit voortvloeiende onderwerping aan algemene rechtsbeginselen (zoals het wettigheidsbeginsel en het specialiteitsbeginsel, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur), en dat de bestuursmodus van de balie participatief en transparant moet zijn, omdat de Ordes onder artikel 32 van de Grondwet vallen. Ook welk onafhankelijk toezicht op deze organen kan gebeuren, en dat er een degelijk toezicht op het tuchtrechtelijk toezicht moet bestaan. Verder ook welke onverenigbaarheden tussen diverse functies en bestuursniveaus moeten worden gerespecteerd, waar belangenconflicten en grijsgebieden moeten worden vermeden, met een zeer algemeen verbod op het cumuleren van functies en rolvermenging en tenslotte dat de gecontroleerde nergens de controleur mag

aanduiden.¹³¹ Het is niet door de andere kant uit te kijken en te gebaren dat er geen enkel probleem bestaat, dat het bestaande democratisch, bestuurlijk en tuchtrechtelijk deficit van de balie zal worden opgelost.

Jo Stevens

Gewezen stafhouder van de balie van Antwerpen

Oud-voorzitter van de Orde van Vlaamse Balies.

¹³¹ Zie over de principiële discussie die thans in Nederland over deze beginselen in verband met de balie aan de gang is: Nota Beslisnota Kamerbrief Versterking toezicht advocatuur, van de Nederlandse minister voor rechtsbescherming, F. Weerwind, van 20 september 2022, en zijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 26 september 2022 over hetzelfde onderwerp. K. PIJNAPPELS, “Advocatuur krijgt landelijk toezichthouder”, *Advocatenblad* 2022/8, 74; *id.*, “Weerwind trekt grens tussen toezicht en klachtbehandeling”, *ib.*, 12; *id.*, “Kamer worstelt met toezicht advocatuur”, *Advocatenblad* 2022/9, 27; T. SPRONKEN “De advocatuur: drievoudig onder toezicht gesteld?”, *Blog/Nederlands Juristenblad*, 4 november 2022, 2805; R. CRINCE LE ROY (algemeen deken NOVA), “Toezicht in ontwikkeling”, *Advocatenblad* 2022/8, 3; en de open brief van 28 oktober 2022 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en de Minister van rechtsbescherming, geschreven door drieëntwintig professoren in de rechten en leden van de grote Nederlandse advocatenkantoren.

