

ADVOCATEN: OLIE OF ZAND IN DE BELGISCHE POLITIEKE MACHINE?

BRAM VAN DAEL

1. Inleiding

Het mag gezegd worden: advocaten en politici behoren niet bepaald tot de meest favoriete en vertrouwde beroepscategorieën van de Belgische bevolking.¹ De tijden waarin de advocaat en de burgemeester de meest eerbiedwaardige figuren van het dorp waren, zijn lang voorbij. De advocaten doen het nog net iets beter dan de politici; ze worden nog door 46 procent van de Belgische bevolking vertrouwd. Politici echter moeten het - na de kapriolen bij de federale regeringsvorming na de verkiezingen van 10 juni 2007² - met een schamele 20 procent stellen.³ Voor justitie in haar geheel moeten we trouwens vaststellen dat dit vertrouwen eerder recent is; in 2007 had slechts 28 procent van de Belgen daarin echt vertrouwen.⁴ Wat in de media vooral opvalt, is hoe gemakkelijk gerecht en politiek over dezelfde kam geschoren worden. De idee dat de politici - en de overheid in het algemeen - er vooral zijn om de advocatuur van werk te voorzien, lijkt de laatste jaren in België gemeengoed geworden.

Dit staat in schril contrast met de opvattingen van de advocaten zelf, georganiseerd in een autonome en onafhankelijke orde van advocaten. Die benaming 'orde' werd door de advocaten in het Ancien Regime trouwens gekozen om die kenmerken tot uiting te brengen en om een duidelijk onderscheid met de andere actoren van justitie te creëren.⁵ De advocaat was en is immers op alle vlakken onafhankelijker dan het openbaar ministerie, dat bemand wordt door ambtenaren, die in dienst zijn van de uitvoerende macht. Ook behoren advocaten niet tot de derde, rechterlijke, macht, waar ze nochtans nauw mee verbonden zijn. Zo gesteld lijkt het alsof de advocaat op geen enkele manier deel uitmaakt van het staatsapparaat.

De vraag stelt zich nu welke van beide opvattingen het dichtst bij de waarheid aanleunt, de advocaat en de overheid als twee handen op een buik of de strikte scheiding tussen beide. Dit artikel wil daarom de invloed schetsen van de advocaten op het Belgische beleid. In welke mate zorgen advocaten ervoor dat ze in het brandpunt van het Belgische bestel staan, om zo hun belangen maximaal te kunnen behartigen? De invloed van de advocaten wordt met betrekking tot zowel de rechterlijke, de wetgevende als de uitvoerende

¹ Dit artikel kwam tot stand in het kader van het onderzoeksprogramma Interuniversitaire Attractiepool P6/01 'Justice and Society: sociopolitical history of justice administration in Belgium (1795-2005)', *Programma Interuniversitaire attractiepoolen - Belgische Staat - Programmatorische federale dienst Wetenschapsbeleid*. Verder wil de auteur ook prof. Georges Martyn en drs. Bart Quintelier bedanken, om hun expertise op het vlak van de advocatuur met hem te delen.

² Na deze verkiezingen was – voornamelijk door communautaire tegenstellingen – een formatieronde nodig van maar liefst 194 dagen om tot de vorming van een regering te komen. Om de zaken nog wat te bemoeilijken, kwam eerst een interim-regering tot stand onder voormalig premier Verhofstadt, vooraleer de echte regering (onder de christendemocraat Leterme) van start ging. Bovendien viel deze regering al na 7 maanden, wat het wantrouwen van de burger enkel nog deed toenemen.

³ *De Standaard*, 8-8- 2008.

⁴ *De Belgen en Justitie in 2007. Resultaten van de tweede justitiebarometer* (Brussel 2007), p. 12.

⁵ G. Martyn, 'Evoluties en revoluties in de Belgische advocatuur', in: D. Heirbaut, X. Rousseaux en K. Velle (red.), *Politieke en sociale geschiedenis van justitie in België van 1830 tot heden* (Brugge 2004), p. 232-233.

macht geschetst aan de hand van enkele concrete voorbeelden. Bijkomstig bij dit onderzoek van de verhouding tussen de klassieke *trias politica* en de advocaten is de vraag of het hier gaat om een gestructureerde invloed van de verschillende ordes van advocaten, dan wel om individuele advocaten die slechts indirect de belangen van hun confraters behartigen.

2. De advocaat en de rechterlijke macht

De verhouding tussen de advocatuur en de rechterlijke macht is een complex gegeven. Vanuit het standpunt van de organisatie van de Belgische overheid maken advocaten natuurlijk geen deel uit van de zittende magistratuur. Toch zijn beiden onlosmakelijk met elkaar verbonden. Vanuit het standpunt van de burger - zeg maar gerust de 'cliënt' van de hoven en rechtbanken - is de advocaat een eerste kennismaking met de gerechtelijke weg die men wil bewandelen. Daar komt nog bij dat advocaten met een zekere staat van dienst sinds de wet van 7 april 2005 gemakkelijk kunnen overstappen naar de magistratuur (los van het fenomeen van de politieke benoemingen). Ten slotte bepalen het gerechtelijk recht en de rechterlijke organisatie als het ware de spelregels voor de advocaten, waarbinnen ze hun beroep uitoefenen.

2.1. De advocaat tussen burger en magistraat: het pleitmonopolie

Door het pleitmonopolie⁶ zijn advocaat en magistraat vanuit maatschappelijk oogpunt onlosmakelijk verbonden. De burger die een beroep wenst te doen op de diensten van het derde deel van de *trias politica* en het niet zelf kan of wil doen, moet hiervoor, op enkele wettelijke uitzonderingen na, een beroep doen op een advocaat. Alleen de advocaten hebben het recht om voor alle rechtbanken te pleiten.⁷ Het pleitmonopolie beschermt daarmee de kern van het advocatenberoep. Men zou dan ook verwachten dat advocaten deze verworvenheid doorheen de wettelijke evolutie willen beschermen en de uitzonderingen verder inperken.

Een eerste wettekst over dit onderwerp was het keizerlijke decreet van 1810 dat het advocatenberoep en de werking van de balies wilde reglementeren.⁸ Dit voorzag in een pleitrecht, beperkt tot de hoven en rechtbanken van het ressort van het keizerlijk hof of het departement van de rechtbank van eerste aanleg waar men op het tableau ingeschreven was. Ook de inschrijving op een lijst van stagiairs was voldoende. Op aanvraag kon deze territoriale beperking opgeheven worden.⁹ Als het de advocaten om een echt monopolie te doen was, hadden ze echter een kat in een zak gekocht. Het decreet gaf de pleitbezorgers namelijk de mogelijkheid om te pleiten in tussenvorderingen en –geschillen, of zaken in kort geding.

Een volgende beleidsmatig belangrijke stap in de evolutie van het pleitmonopolie was de invoering van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek (1967). In zijn artikel 439 stelt dit, dat 'advocaten, ingeschreven op het tableau van de Orde of op de lijst van stagiairs, mogen pleiten voor alle gerechten van het Rijk.' In samenhang met het al eerder genoemde artikel 440 lijkt het Gerechtelijk Wetboek voor de Belgische advocaten zo een werkelijk pleitmonopolie te creëren. De pleitbezorgers werden immers afgeschaft en zowel de wet als

⁶ Het gaat hier, gezien de context, natuurlijk om het pleitmonopolie *sensu lato*, dat wil zeggen zowel de mondelinge verdediging als het schriftelijk concluderen.

⁷ Art. 440 Gerechtelijk Wetboek.

⁸ Décret du 14 décembre 1810 contenant règlement sur l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau, *Pasinomie* 1810-1811, p. 236-240.

⁹ Deze territoriale beperking werd afgeschaft bij KB van 5-8-1836 'contenant règlement sur la profession d'avocat et sur la discipline du barreau', *Pasinomie* 1836, p. 238-239.

de rechter konden voortaan het recht van de partijen om persoonlijk hun conclusies voor te dragen, inperken.¹⁰

Bij de hervormingen van 1967 moest de advocatuur echter dulden dat enkele nieuwe maatschappelijke actoren op haar terrein kwamen. De oppermachtige rol die juristen in het algemeen en advocaten in het bijzonder in de negentiende-eeuwse Belgische politiek vervulden, was immers al lang geen realiteit meer. Het Gerechtelijk Wetboek bepaalt sedert 1967 dat ‘de afgevaardigde van een representatieve organisatie van arbeiders of bedienden die een schriftelijke volmacht heeft’, kan optreden in rechte. Ook de ziekenfondsen en landsbonden kunnen sinds 2000 in rechte optreden, met instemming van de betrokken leden.¹¹ De verzuiling van het Belgische politieke landschap heeft al lang de bovenhand genomen, wat ook weerspiegeld wordt in de bepalingen die de toegang tot de rechtbank regelen.

De evolutie van het pleitmonopolie geeft een mooi beeld van de maatschappelijke krachtsverhoudingen en is zo een weergave van de invloed op het gerechtelijk beleid in België van de verschillende maatschappelijke spelers. Het Gerechtelijk Wetboek van 1967 gaf de advocaten hun zin en verwijderde de pleitbezorgers van het judiciële toneel. De advocaten kregen echter af te rekenen met nieuwe maatschappelijke belangengroepen, die ze niet uit het wetboek hebben kunnen houden. Zo kregen ook vertegenwoordigers van vakbonden, van ideologische zuilen en van andere overheden het recht om voor anderen in rechte op te treden. De invloed van de advocaten in dit wetgevingsproces was dus niet groot genoeg om andere - beter gestructureerde? - lobbygroepen uit de rechtbank te houden.

2.2. Toegang van de advocaat tot de magistratuur

Tot 2000 was de toegang tot de magistratuur voor alle juristen op eenzelfde manier geregeld. Enerzijds was er het bekwaamheidsexamen, dat tegenwoordig wordt afgenomen door de verenigde benoemingscommissie van de Hoge Raad voor Justitie,¹² anderzijds een vergelijkend examen met daaraan gekoppeld de drie jaar durende gerechtelijke stage.¹³ Blijkbaar leidde deze aanpak tot het verlies van een schat aan potentieel bekwame rechters. De late magistratenroepingen onder de advocaten werden immers afgeschrikt door dit schriftelijke bekwaamheidsexamen.

Daarom kwam toenmalig minister van Justitie Verwilghen in 2000 met een initiatief om de ervaringsdeskundige advocaat alsnog naar de magistratuur te lokken.¹⁴ De wet van 15 juni 2001 voorzag in een vrijstelling van het bekwaamheidsexamen voor advocaten met twintig jaar ervaring (of vijftien jaar met nog 5 jaar in een ander juridisch beroep). Ook in deze wet kan men duidelijk de invloed van de advocaten merken. Het Grondwettelijk Hof zou (een deel van) de wet van 2001 vernietigen in 2003 omdat ‘(d)oor enkel een zekere anciënniteit in een beroepspraktijk te eisen en door niet vast te stellen in welke verhouding de nieuwe categorie van kandidaten tot de magistratuur kan toetreden, [...] de wetgever verder (is) gegaan dan wat vereist is opdat ervaren advocaten tot de magistratuur kunnen toetreden.’¹⁵ Een reactie kwam er in de vorm van de wet van 7 april 2005, die de instroom in de magistratuur van advocaten die een beroep wilden doen op de derde weg, beperkte tot 12%

¹⁰ Art. 758 Gerechtelijk Wetboek.

¹¹ Art. 39 van de Wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen.

¹² Art. 259bis-9, §1 Gerechtelijk Wetboek.

¹³ Art. 259octies, §2 Gerechtelijk Wetboek.

¹⁴ Wet tot wijziging van de art. 190, 194, 259bis-9, 259bis-10, 259octies en 371 van het Gerechtelijk Wetboek, tot invoeging van art. 191bis in het Gerechtelijk Wetboek en tot wijziging van art. 21 van de Wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de voorschriften van het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op de opleiding en werving van magistraten, *Belgisch Staatsblad (BS)* 21-7-2001.

¹⁵ Arbitragehof 28-1-2003, nr. 14/2003, www.grondwettelijkhof.be.

van de magistraten in een bepaald rechtsgebied.¹⁶ Deze wet, waartegen het Grondwettelijk Hof in een arrest van 2006 een vernietigingsberoep verwierp,¹⁷ opende definitief de derde weg naar de magistratuur voor de advocaten.

De magistratuur was in deze helemaal niet de vragende partij.¹⁸ Vooral de vraag naar het waarom blijft bij een lezing van de voorbereidende werken van dit wetgevend initiatief pijnlijk onbeantwoord. Er trachtten immers genoeg kandidaten via de twee andere wegen de magistratuur binnen te raken om aan de vraag te voldoen. Daarbij komt nog dat de wetgever sinds de jaren negentig heeft geprobeerd de toegang tot de magistratuur te objectiveren en bepaalde bekwaamheidsvereisten wil opleggen. Het vrijstellen van een bepaalde beroepscategorie van een bekwaamheidsexamen vormt in het licht hiervan een pijnlijke contradictie met deze beleidslijnen, vooral omdat de ervaren advocaat alsnog aan een beoordelingsgesprek wordt onderworpen. Of hoe men het kind blijkbaar al met het badwater wil doen verdwijnen.

2.3. De gerechtelijke hervormingen op maat van de advocaat?

Ten slotte is er de rol van de advocaten bij de evolutie van het recht dat de burgerlijke procedure regelt (aanvankelijk de *Code de procédure civile*, daarna het Gerechtelijk Wetboek). Dit bepaalt immers voor een groot deel de spelregels, waarbinnen de advocaten hun beroep uitoefenen.

Bij de onafhankelijkheid in 1830 was in de Belgische gebieden nog steeds Napoleons *Code de procédure civile* van 1806 van kracht. Bij een nieuwe staat horen natuurlijk ook de nodige symbolen, zoals een volkslied, een nationale vlag en een nationaal motto ('*L'union fait la force*'). De Grondwet voegde daar nog de noodzaak van vervaardiging van eigen Belgische wetboeken aan toe.¹⁹ Na al deze ambitieuze verklaringen volgde echter een decennialange stilte. Het gerechtelijk recht was in die periode de speeltuin van advocaten en rechters, die niet gestoord werden door professoren of de wetgevende macht²⁰ (die trouwens, zeker in België's jonge jaren, voornamelijk bestond uit juristen).

Het was pas in 1866, onder de liberale minister van Justitie Jules Bara (die trouwens ook François Laurent zou belasten met het schrijven van een Belgisch burgerlijk wetboek), dat een commissie werd aangesteld onder leiding van Guillaume de Longé, eerste raadsheer van het Hof van Cassatie.²¹ Het verslag van het meest productieve lid van deze commissie, Albéric Allard, werd in 1869 behandeld in het parlement.²² De commissie De Longé bestond echter enkel uit rechters en dat was ook te merken aan het verslag. Het nieuwe wetboek was geschreven dóór rechters, vóór rechters.²³ De pleitbezorgers droegen volgens Allard - zelf onderzoeksrechter - alle schuld voor de problemen bij de rechtsbedeling en moesten

¹⁶ Wet tot invoeging van de art. 187bis, 187ter, 191bis, 191ter, 194bis en 194ter in het Gerechtelijk Wetboek en tot wijziging van de art. 259bis-9 en 259bis-10 van hetzelfde Wetboek.

¹⁷ Arbitragehof 20-9-2006, nr. 142/2006, www.grondwettelijkhof.be.

¹⁸ *De Juristenkrant*, 28-4-2004.

¹⁹ Art. 139, elfde lid van de Grondwet van 7-2-1831. Ingehaald door een ietwat late realiteitszin, werd dit artikel opgeheven door de grondwetwijziging van 14-6-1971.

²⁰ J.-L. Halpérin, 'Le code de procédure civile de 1806: un code de praticiens', in: L. Cadiet en G. Canivet (red.), *1806-1976-2006. De la commémoration d'un code à l'autre: 200 ans de procédure civile en France* (Parijs 2006), p. 34.

²¹ KB van 23-7-1866, BS 1-8-1866.

²² A. Allard, *Révision du code de procédure civile. Rapport fait au nom de la commission et exposant les motifs du projet*. Brussel 1869.

²³ D. Heirbaut, 'Efficiency: the holy grail of Belgian justice? Civil procedure in Belgium (1806-2008)', in: A. Uzelac en C.H. Van Rhee (red.), *Access to justice and the judiciary: towards new European standards of affordability, quality and efficiency of civil adjudication* (Antwerpen 2009), p.94.

afgeschaft, en de summiere procedure diende uitgebreid zodat alles sneller zou gaan. Het ontwerp zou echter nooit wet worden, voornamelijk door het lobbywerk van de pleitbezorgers, maar ook veel advocaten zagen het niet zitten dat hun waterdragers werden afgeschaft.

De invloed van de advocatuur op de Belgische gerechtelijke organisatie komt voornamelijk naar boven als men naar het ontstaan en de ontwerpen van het Gerechtelijk Wetboek van 1967 kijkt. Minister van Justitie Pierre Harmel, christendemocraat, stelde in 1958 bij Koninklijk Besluit Charles Van Reepinghen aan als koninklijk commissaris voor de rechterlijke hervorming, na zijn dood opgevolgd door zijn adjunct Ernest Krings.²⁴ Van Reepinghen was stafhouder (Nederland: deken) aan de Brusselse balie²⁵ en had dus een totaal andere achtergrond dan Albéric Allard. Belangrijker was dat, waar deze laatste faalde, Van Reepinghen en Krings wel slaagden: hun ontwerp werd aanvaard door het parlement en werd zo het Gerechtelijk Wetboek van 10 oktober 1967. Van Reepinghen vergeleek het recht van vele Europese landen en zelfs dat van Marokko, de Verenigde Staten, Canada en Brazilië. Het land dat model stond wat procesvoering in het twintigste-eeuwse Europa betreft, het Oostenrijk van Franz Klein, liet hij echter links liggen.²⁶ Dit moet Van Reepinghen bewust hebben gedaan. Klein ging immers uit van een actieve rechter, en dat was precies niet waar de advocaten, en dus ook Van Reepinghen, het zo op hadden begrepen. Zij gingen uit van de autonomie van de partijen in het geding. Dat die de duur en de prijs van de procedures de hoogte injaagt, was voor Van Reepinghen klaarblijkelijk niet van belang.

Zo ziet men ook in de evolutie van het gerechtelijk recht de invloed van de advocaten. Na het immobilisme van de Belgische beginjaren – in het belang van de praktijks – volgt de mislukking van Allard. Hoewel dit vooral door het protest van de pleitbezorgers kwam, is ze toch ook niet helemaal positief voor de advocaten. De normale procedures zouden immers worden vervangen door een veel snellere en meer eenvoudige summiere procedure. Als men het ontwerp van Allard een wetboek door rechters, voor rechters kan noemen, dan kan men stellen dat het werk van koninklijk commissaris Van Reepinghen, het huidige Gerechtelijk Wetboek, geschreven is door advocaten, voor advocaten.

3. De advocaat en de wetgevende macht

Een ander vraagstuk is de relatie tussen advocaten en de wetgevende macht. Als we er de Grondwet bij nemen, dan lezen we in artikel 33 dat ‘alle machten [...] uitgaan] van de natie’ en dat (artikel 42) ‘de leden van beide kamers [...] de natie [vertegenwoordigen] en niet enkel degenen die hen hebben verkozen’. Het parlement zou dus de ultieme vertegenwoordiging van het hele Belgische volk moeten zijn.

3.1. De verovering van het Belgische parlement

Men hoeft niet erg ver te zoeken om te weten dat deze idee van een vertegenwoordiging van de hele maatschappij behoorlijk weinig met de realiteit te maken heeft. Zo kan men na de (weliswaar regionale) verkiezingen van 2009 vaststellen dat meer dan 20 procent van de gekozenen in het Waalse Parlement het beroep van advocaat uitoefenen.²⁷ Ook het profiel van

²⁴ KB van 17-10-1958, BS 23-10-1958.

²⁵ E. Krings, ‘Les travaux du commissaire royal à l’occasion de la réforme judiciaire’, in: *Mélanges offerts à Silvio Marcus Helmons* (Brussel 2003), p. 160.

²⁶ Heirbaut, ‘Efficiency’, p. 99.

²⁷ *De Standaard*, 10-6-2009.

de Vlaamse gekozenen is bestudeerd.²⁸ Uit deze studie valt vooral de professionalisering van het politieke beroep op. Het gaat in deze vooral om mensen met een juridisch diploma. Deze oververtegenwoordiging in de wetgevende macht is geen recent fenomeen. Ze dateert al van het begin van de Belgische staat. Het is pas in recentere tijden dat onder anderen ook journalisten en politicologen in het parlement zetelen.

Het grote aandeel van de Belgische advocatuur, en meer in het bijzonder de balie van Brussel, in de Belgische revolutie van 1830 is ondertussen genoegzaam bekend.²⁹ De leden van het Nationaal Congres stonden absoluut niet weigerachtig tegenover de verenigbaarheid van een overheidsmandaat en een zetel in het parlement.³⁰ Voor de kersverse staat zou dit immers een positief effect hebben: topambtenaren die ook een zetel in het parlement hadden, zouden een groter gezag hebben over hun administratie.³¹

Vanaf 1846 brokkelde het unionisme, dat de Belgische regeringsvormen tot dan kenmerkte, uit elkaar.³² De verschillen tussen liberalen en katholieken groeiden. De benoemingen van ambtenaren, waaronder ook magistraten, kregen plots een ander karakter: ze werden politiek gekleurd. Toen de liberalen meer dan vijf jaar (1847-1852) de Belgische politiek beheersten, konden zij hun eigen mannetjes aanstellen. Door de wet van 26 mei 1848 moesten 'fonctionnaires et employés salariés par l'État, nommés membres de l'une ou de l'autre chambre' kiezen tussen hun parlementair mandaat en hun ambt.³³ Als gevolg hiervan ontdebelden een heleboel plaatsen bij de overheid: door magistraten en ambtenaren die voor hun ambt kozen, kwamen er plaatsen vrij in het parlement, maar ook kwam een pak postjes vrij door ambtenaren die voor hun parlementair mandaat kozen. De liberale machthebbers vulden deze dan in met eigen mannetjes.

We zien een gelijkaardige zet op het politieke toneel nog eens in 1867 met de invoering van een maximumleeftijd voor magistraten (70 jaar).³⁴ Weer waren het de liberalen die de touwtjes in handen hadden (van 1857 tot 1870) en ook nu vulden ze de vrijgekomen plaatsen in de magistratuur op met mensen van voornamelijk eigen politieke signatuur. De grote aanwezigheid van advocaten in België lijkt dan ook meer een bijwerking van het politieke machtspeel geweest te zijn, dan een (bewuste of onbewuste) strategie van de advocaten om tot een dominantie van deze beroepsgroep in het parlement te komen.

3.2. *Het fiscale statuut van de advocaat*

Een ander voorbeeld van de invloed van de advocaten op de wetgevende macht vinden we in de hele evolutie van de belasting over de toegevoegde waarde (BTW) voor advocaten in België. De BTW werd in België ingevoerd op basis van Europese richtlijnen in 1967.³⁵ De

²⁸ F. Verleden, 'Het profiel van de gekozenen in het Vlaams Parlement na de verkiezingen van 7-6-2009', http://soc.kuleuven.be/pol/docs/verkiezingen/KANDI2009_gekozenen.pdf.

²⁹ Zie ook H. Gaus, *Alexandre Gendebien en de organisatie van de Belgische Revolutie van 1830*. Gent 2007.

³⁰ Zie E. Huytens, *Discussions du Congrès National de Belgique*, II (Brussel 1844), p. 32-39.

³¹ E. Witte, 'Het Belgisch ambtenarenparlement (1830-1848)', in: *Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Geschiedenis* 1981, p. 832.

³² Na de Belgische onafhankelijkheid waren er sowieso nog geen echte politieke partijen zoals we die vandaag kennen. De verschillende politieke stromingen - voornamelijk liberalen en katholieken - vormden samen regeringen, met een grote rol voor de koning, Leopold I, om zo de jonge Belgische natie intern te consolideren en te beschermen tegen externe vijanden.

³³ Loi du 26 mai 1848 qui fixe les incompatibilités entre les fonctionnaires de l'état et les membres des chambres législatives, BS 28-5-1848.

³⁴ Loi du 25 juillet 1867 relative à la mise à la retraite des magistrats, BS 27-7-1867.

³⁵ RL 67/227/EEG van de Raad van 11-4-1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake omzetbelasting, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L.* 14-4-1967, p. 1301; RL 67/228/EEG van de Raad van 11-4-1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake

tweede richtlijn voorzag in de mogelijkheid om voor een overgangperiode bepaalde handelingen van bepaalde personen vrij te stellen van de B.T.W.-verplichting. In 1969 voerde België het Wetboek van de Belasting over de Toegevoegde Waarde in.³⁶ Hierna volgde een evolutie van de wetgeving, zowel op het Europese niveau als in België.

De algemene evolutie in de Europese richtlijnen over de belasting op de toegevoegde waarde is er een van harmonisering. Met de richtlijnen wilde men de verstoringen van de interne markt in het verenigde Europa uitschakelen en deze tendens zet zich steeds verder door. De uitzonderingen worden meer en meer beperkt. Advocaten hoefden zich echter geen zorgen te maken. Waar de eerste en tweede richtlijn nog een algemeen uitzonderingsprincipe formuleren als overgangsmaatregel, werd deze (tijdelijke?) maatregel in de zesde richtlijn wat meer op de leest van de advocaat geschoeid: tot de handelingen die lidstaten kunnen blijven vrijstellen behoren '[...] diensten van [...] advocaten en andere beoefenaars van vrije beroepen, andere dan medische beroepen.'³⁷ Deze uitzondering was de Europese Commissie een doorn in het oog. In 1992 stelde ze dan ook een richtlijn voor die het regime voor advocaten zou afschaffen.³⁸ Deze raakte echter nooit door de Europese Raad.

Ook op Belgisch niveau evolueerde de situatie van de BTW van de advocaat. Voor 1 januari 1993, dus onder het oorspronkelijke Wetboek van de Belasting over de Toegevoegde Waarde, waren de advocaten niet enkel *de facto*, maar ook *de iure* niet BTW-plichtig.³⁹ Ze werden immers vrijgesteld van de BTW voor handelingen verricht in de uitoefening van hun geregelde werkzaamheid.⁴⁰ Deze vrijstelling leidde er onder artikel 5 van het wetboek toe dat de advocaat geen belastingplichtige was voor de handelingen die hij in de uitoefening van zijn beroep verricht. In 1993 is artikel 5 verdwenen.⁴¹ Thans zijn advocaten belastingplichtig, zij het dan vrijgesteld onder artikel 44, §1, 1°. De Belgische wetgever zal in ieder geval de uitzondering niet uit zichzelf opheffen, zoals dat wel gebeurde in enkele van onze buurlanden.⁴²

Een tweede bescherming van de Belgische advocaat tegen deze supranationale bemoeienissen, was het feit dat – om van de vrijstelling te kunnen genieten – de advocaat onder andere een Belgisch rechtendiploma moest hebben en ingeschreven zijn op een tableau, wat het voor buitenlandse advocaten *de facto* onmogelijk maakte om in België van de vrijstelling te genieten, en ze dus duurder waren dan de inheemse advocaten. In zijn arrest *Von Hoffmann-Finanzamt Trier*⁴³ oordeelde het Europese Hof van Justitie dat dergelijke inschrijvingsvereisten (net zoals nationaliteitsvoorwaarden) strijdig zijn met het principe van de interne markt en dat het voor vrijstelling voldoende is om 'diensten te verrichten die hoofdzakelijk en gewoonlijk tot doel hebben een persoon te vertegenwoordigen en diens

omzetbelasting – Structuur en wijze van toepassing van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, *eod.*, p. 1303.

³⁶ Wet van 3 juli 1969 tot invoering van het Wetboek van de Belasting over de Toegevoegde Waarde, *BS* 17-7-1969.

³⁷ RL 77/388/EEG van de Raad van 17-5-1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L*. 13-6-1977, p. 1-40.

³⁸ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de harmonisatie van de wetgeving der Lid-Staten inzake omzetbelasting – Intrekking van enkele in art. 28, lid 3, zesde Richtlijn 77/388/EEG en in art. 1, lid 1, tweede al. achttiende Richtlijn 89/465/EEG bepaalde afwijkingsmogelijkheden, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen C*. nr. 205, 13-8-1992, p. 6.

³⁹ B. Quintelier, 'De advocaat: B.T.W.-plichtige? Een rechtshistorische analyse', scriptie aan de Universiteit Gent tot het behalen van het masterdiploma in de Rechten, 2008, ongepubl.

⁴⁰ Art. 44, §1, 1° Wetboek van de BTW.

⁴¹ Wet van 28 december 1992 tot wijziging van het Wetboek van de Belasting over de Toegevoegde Waarde en het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, *BS* 31-12-1992.

⁴² P. Wille, 'B.T.W.-plicht van advocaten', in: *Algemeen Fiscaal Tijdschrift* 1991, p. 37.

⁴³ Hof van Justitie 16-9-1997, nr. C-145/96, *Jurisprudentie* 1997, p. I-4857.

belangen te behartigen.’ De BTW-administratie paste in 2000 haar standpunt aan, waardoor de vrijstelling voortaan van toepassing was op diensten verricht door dienstverleners, ingeschreven bij een rechtbank of een beroepsorganisatie van de Europese Unie en gerechtigd om een titel te dragen die overeenkomt met die van advocaat in België. Een algemene principiële uitzondering voor advocaten, omwille van de aard van hun beroep, is dus veraf. Het doet alleen maar de vraag rijzen over het waarom van deze uitzondering, zeker nu juridische diensten in toenemende mate in het actieterrein van de Europese regelgever terecht komen.

4. De advocaat en de uitvoerende macht

Bij het nader bekijken van de relatie tussen de advocaat en de uitvoerende macht, brengen we een beperking aan. Al zullen er ook advocaten zijn die een andere ministerpost hadden en nooit minister van Justitie waren, in dit artikel zal voornamelijk aandacht besteed worden aan de minister van Justitie, het lid van de uitvoerende macht dat toch het dichtst bij de leefwereld van de advocaten staat.⁴⁴

4.1. De eerste advocaat van het land?

Al zat er dan één historicus tussen,⁴⁵ het lijkt niet meer dan logisch dat een jurist aan het hoofd staat van het ministerie van Justitie, gezien de specialisatie van de materie. De 68 *** hier ongeveer grafiek 1 *** andere personen die deze post bekleedden, waren dan ook allemaal jurist van opleiding. Meer dan 85 procent van hen was ooit ingeschreven op het tableau van een orde van advocaten. Zelfs als men niet enkel naar het formele kijkt (de inschrijving) en ook de werkelijke uitoefening van het beroep als vereiste neemt,⁴⁶ blijft de vaststelling dat de meerderheid van de ministers van Justitie uit de advocatuur kwam (zie grafiek 1). Het is ook logisch dat het vooral de praktizijns zijn die het ambt willen bekleden, om zo hun dagelijkse beroepsomgeving mee vorm te kunnen geven. Al blijft de afwezigheid van andere mensen uit de praktijk toch opmerkelijk.

Ook valt op dat de verdeling van de advocaten onder de ministers van Justitie naar politieke ideologie vrijwel overeenstemt met de verdeling van alle ministers van Justitie (zie grafiek 2). Men zou kunnen verwachten dat de advocaten, als zelfstandige beoefenaars van een vrij beroep, een groter deel van de liberale ministers van justitie geleverd zouden hebben, maar dat blijkt dus niet het geval.

Over de kwaliteit van de advocaten als politici kan men blijven discussiëren. Opvallend is dat ze ongeveer even lang in het zadel bleven zitten als alle ministers van Justitie. Gemiddeld stond een minister immers iets meer dan twee en een half jaar aan het hoofd van het ministerie (921 dagen), de advocaten net iets minder dan twee en een half jaar

⁴⁴ Een andere reden voor de keuze voor de minister van Justitie is wat persoonlijker van aard. De auteur van dit artikel werkt op dit ogenblik in het kader van de in voetnoot 1 vermelde interuniversitaire attractiepool P6/01 aan een doctoraatsthesis over de civiele politiek van de ministers van Justitie in België. Er wordt gezocht naar de invloed van de minister op bepaalde wetgeving. De onderzoeker focust hierbij voornamelijk op een gouden periode van het Belgische recht, namelijk de evoluties in het handelsrecht tussen de onafhankelijkheid en de Eerste Wereldoorlog, met nadruk op de periode 1864-1879.

⁴⁵ Philippe Moureaux van de Parti Socialiste was doctor in de letteren en wijsbegeerte van de ULB en minister van Justitie van oktober 1980 tot december 1981.

⁴⁶ Heel wat ministers van Justitie waren wel ingeschreven, maar verwierven vooral naam in een andere functie, zoals Jean Raikem die van 1830 tot 1867 procureur-generaal bij het hof van beroep van Luik was, of de grootindustriële François de Haussy en Victor Tesch.

(860 dagen). Voor de Eerste Wereldoorlog waren het echter vooral de advocaten die sneller moesten aftreden, terwijl de grote figuren vooral uit andere juridische beroepsgroepen *** hier ongeveer grafiek 2 *** kwamen (magistraten zoals Charles Faider). Na de Tweede Wereldoorlog was het ministerschap veel stabiel, en net in die tijd werd het ambt veel meer bezet door advocaten.

4.2. De advocatuur in de politiek?

De advocaten kennen hun eigen vertegenwoordigingen in de verschillende ordes van advocaten. Men zou dan kunnen verwachten dat het deze advocaten die in de ordes het voortouw namen, waren die ook de belangen van de advocaat in de politiek wilden gaan verdedigen. Op die manier zou men dan van een indirecte vertegenwoordiging van de advocatuur in de politiek kunnen spreken.

Voor in de beginjaren van België valt deze tendens op. Zo was bijvoorbeeld Alexandre Gendebien, de ‘vader des vaderlands’ (een van de centrale figuren in de Belgische revolutie), stafhouder van de Brusselse balie vlak voor de onafhankelijkheid. De betrokkenheid van advocaten en dus ook hun organisaties is al eens aangehaald. Het is dan ook geen wonder dat deze organisaties ook een grote rol spelen bij de inrichting van de jonge staat.

Na de Tweede Wereldoorlog nam het belang van de rol die de balie in de politiek speelde af. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan de professionalisering van het politieke beroep. Met andere beroepscategorieën is ook voor de advocaten de politieke loopbaan gaan primeren. Zo heeft van de gekozenen bij de laatste Vlaamse verkiezingen maar liefst drie vierden een gemeentelijk politiek mandaat. Misschien konden we voor het prille België stellen dat de minister van Justitie een verlengstuk was van de advocatenorden, na de Tweede Wereldoorlog is dit absoluut het geval niet meer.

5. Besluit

Het is duidelijk dat de advocaten een grote invloed hadden op het Belgische politieke apparaat, en dit zowel in de wetgevende, de uitvoerende als de rechterlijke macht. In tegenstelling tot de publieke opinie, moet men echter vaststellen dat deze invloed sinds het begin van de Belgische staat alleen maar kleiner geworden is. Ook andere maatschappelijke actoren hebben zich een weg in het Belgische bestel gevonden. Voor de advocaten uit de Belgische politiek geldt trouwens ook dat ze geen echte advocaten meer zijn, zoals dat in de negentiende eeuw het geval was. Door de professionalisering van de politiek is de advocaat-politicus nu veel meer politicus dan advocaat.

Met deze kleine excursies in de drie afzonderlijke delen van de trias politica kan men inderdaad een invloed van de advocaten op het Belgische politieke apparaat aantonen; maar voor een nauwkeuriger begrip is toch een groter opgezette studie nodig. Wat wel zeker is, is dat niet gesproken kan worden van een invloed van ‘de advocatuur’ op de Belgische staat. De vertegenwoordigers van de Belgische advocatenordes houden zich tegenwoordig immers ver van het politieke toneel. De vraag of de advocaten in België eerder de olie zijn die de politieke machine draaiende houden, dan wel de zandkorrels die alles vastzetten, blijft daarmee open.