

Advies 561

Stage - onverenigbaarheden

Een ambtenaar van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart zou kunnen beschouwd worden als een 'staatsambtenaar' bedoeld in artikel 437, lid 1, 1° Ger. W., zodat sprake is van een absolute onverenigbaarheid met het beroep van advocaat. Voor het geval de raad van de Orde de teleologische interpretatie van artikel 437, lid 1, 1° Ger. W. niet volgt, moet het oordelen of de onafhankelijkheid van de advocaat en de waardigheid van de balie niet in het gedrang komen door het uitoefenen van beide beroepsactiviteiten. De voormelde ambtenaren staan krachtens hun statuut onder het gezag van hun hiërarchische oversten, waardoor de voor de advocatuur noodzakelijke onafhankelijkheid niet voorhanden lijkt te zijn. Zo moet dan ook op grond van artikel 437, lid 1, 4° Ger. W. tot een onverenigbaarheid worden besloten.

Vraag:

De heer X wenst zijn stage als advocaat aan te vangen in combinatie met zijn huidige beroepsactiviteit als internationaal ambtenaar bij de Europese Organisatie voor de Veiligheid van de Luchtvaart te Maastricht.

U vraagt of dit kan gelet op artikel 437 Ger. W. en Afdeling I.2.5 van de Codex en meer in het bijzonder vraagt u of de heer X kan beschouwd worden als een staatsambtenaar conform artikel 437, lid 1, 1° Ger. W. en of artikel 437, lid 1, 4° Ger. W. een probleem stelt.

Advies:

Artikel 437, lid 1, 1° Ger. W. bepaalt dat het beroep van advocaat onverenigbaar is met het beroep van staatsambtenaar.

Bij het tot stand komen van het Ger. W. - wat jaren voorbereiding heeft gevegd en aanleiding heeft gegeven tot de wet van 10 oktober 1967 - was men er zich in de brede lagen van de juristen geenszins van bewust dat de het verdrag van de EEG afgesloten op 25 maart 1957 van toepassing zou kunnen zijn op de advocatuur. Men dacht toen in zuiver nationale kaders wat de toegang tot het beroep betreft.

Uit het verslag van de Koninklijke Commissaris tot de gerechtelijke hervorming kan worden opgemaakt dat in artikel 437, lid 1, 1° Ger. W. de staatsambtenaren worden bedoeld waarvan het statuut wordt geregeld door het KB van 2 oktober 1937 (vgl. voor de wet van 13 juli 1912, *R.P.D.B.*, V° Avocat nr. 51). Men greep dan ook terug naar teksten van lang vóór 1957.

Dit betekent niet volgens de Koninklijke Commissaris dat de ambten die niet onder het KB van 2 oktober 1937 vallen, daarom verenigbaar zijn met het beroep van advocaat. Deze ambten vallen in beginsel onder artikel 437, lid 1, 4° Ger. W. en zijn omwille van de band van ondergeschiktheid in beginsel onverenigbaar met het beroep van advocaat.

Krachtens het statuut van ambtenaar staan de ambtenaren onder het gezag van hun hiërarchische oversten, behoren ze de wet na te leven, het algemeen belang te dienen, hebben ze een plicht tot discretie, behoren ze ééniëder op eenzelfde wijze te benaderen wat een vorm van politieke neutraliteit inhoudt, worden ze door de Staat geremunereerd, redenen waarom zij niet onafhankelijk zijn. Buiten de uitoefening van hun ambt vermijden zij elke handelswijze die het vertrouwen van het publiek in hun (openbare) dienst kan aantasten. Ook deze verplichting tast hun onafhankelijkheid aan.

Zo bepaalt onder meer artikel 7 van het statuut van de rijksambtenaar:

“§ 1 De rijksambtenaar oefent zijn ambt op loyale, zorgvuldige en integere wijze uit onder het gezag van zijn hiërarchische meerderen.

Daartoe dient hij:

1° de van kracht zijnde wetten en reglementen na te leven, alsmede de richtlijnen die hem gegeven worden in het kader van die wetten en reglementen;

2° nauwgezet en correct zijn adviezen te formuleren en zijn verslagen op te stellen;

3° de beslissingen zorgvuldig en plichtsbewust uit te voeren.

§ 2 De rijksambtenaar heeft het recht om met waardigheid en hoffelijkheid te worden behandeld, zowel door zijn hiërarchische meerderen, door zijn collega's, als door zijn ondergeschikten.

Hij dient zijn collega's, zijn hiërarchische meerderen en zijn ondergeschikten met waardigheid en hoffelijkheid te behandelen. Hij vermijdt elk woord, elke houding, elk voorkomen dat deze waardigheid en deze hoffelijkheid in het gedrang zou kunnen brengen of de goede werking van de dienst zou kunnen schaden.

§ 3 Onverminderd artikel 29 van het Wetboek van strafvordering stelt de rijksambtenaar zijn hiërarchische meerdere of, indien nodig, een hogere hiërarchische meerdere op de hoogte van elk onwettigheid of onregelmatigheid waarvan hij kennis heeft.”

Uit voormeld artikel volgt een aangifteplicht van de rijksambtenaar, wat in flagrante tegenspraak is met het beroepsgeheim van een advocaat (vgl. advies 414 van het departement deontologie).

De personeelsleden van de Vlaamse overheid -onbekend op het ogenblik van het schrijven van artikel 437 Ger. W. - vallen onder dezelfde onverenigbaarheden als de federale ambtenaren. Dit geldt dan ook voor de personeelsleden van de gemeenschaps- en gewestregeringen, alsmede van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie.



Deze statutaire ambtenaren die de eed afleggen voorzien in het KB van 2 oktober 1937 en krachtens hun tuchtstatuut onder het gezag staan van hun hiërarchische oversten, vallen - ook wanneer ze behoren tot de nieuw opgerichte staatkundige entiteiten - dan ook krachtens de teleologische interpretatie van artikel 437 Ger. W. onder de onverenigbaarheid van artikel 437, lid 1, 1° Ger. W.

Zo kan het begrip 'staatsambtenaar', dat in de geest van de wetgever betrekking had op de staatsambtenaren van de eigen staat, krachtens de evolutie in de Europese rechtspraak m.b.t. de rechten van EU-onderdanen niet beperkt worden tot staatsambtenaren van de Belgische Staat in de ruime zin van het woord.

Nu het beroep van advocaat openstaat voor onderdanen van andere Lidstaten van de EU - waarvan de schrijvers van het Ger. W. zich niet bewust waren - dient artikel 437, lid 1, 1° Ger. W. teleologisch te worden geïnterpreteerd en ontstaat er een onverenigbaarheid voor staatsambtenaren van andere Lidstaten van de EU die aan een vergelijkbaar statuut zijn onderworpen als het statuut voorzien in het KB van 2 oktober 1937 (vgl. de studie over het statuut van ambtenaar in de 27 lidstaten van de EU opgesteld in 2008). De ambtenarenstatuten in de zeer grote meerderheid van de Lidstaten van de EU zijn analoog aan het statuut van ambtenaar in België.

In het licht van deze evolutie moet eveneens het statuut van de Europese ambtenaar - die ambtenaar is van een internationale instelling die bepaalde oorspronkelijke bevoegdheden van de Belgische Staat heeft overgenomen - worden onderzocht.

Krachtens de verordening nr. 31 (met laatste rectificatie in het PB L 140 van 22.5.2014, blz. 178 (422/2014)), die het statuut van de Europese statutaire ambtenaar regelt, hoort de Europese ambtenaar eveneens een eed af te leggen en is deze ambtenaar tuchtrechtelijk ook onder het gezag geplaatst van zijn hiërarchische oversten.

Zo bepaalt artikel 11 van het statuut van de Europese ambtenaar bepaalt:

"Een ambtenaar houdt bij het uitoefenen van zijn werkzaamheden en bij het bepalen van zijn gedrag uitsluitend de belangen van de Unie voor ogen. Hij vraagt noch aanvaardt aanwijzingen van enige regering of van enig gezag, organisatie of persoon buiten zijn instelling. Hij vervult de hem toevertrouwde taken op objectieve en onpartijdige wijze en met inachtneming van zijn loyaliteitsplicht tegenover de Unie."

Het statuut van de Europese ambtenaren is dan ook sterk vergelijkbaar met het statuut van de ambtenaar zoals dit geconcipieerd werd in het vooroorlogse KB uit 1937.

Een teleologische interpretatie van artikel 437, lid 1, 1° Ger. W. kan er dan ook toe leiden dat de ambtenaar, vallend onder het statuut zoals geregeld door de verordening nr. 31, in de geest van de wetgever van 1967 ook een staatsambtenaar is in de zin van art. 437, lid 1, 1° Ger. W.

Volgens de verordening 216/2008/EG van 20 februari 2008 valt een ambtenaar verbonden aan het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart krachtens artikel 29 van voormelde verordening, onder het statuut van Europese ambtenaar.

Mocht de teleologische interpretatie van artikel 437, lid 1, 1° Ger. W. niet worden gevolgd - artikel 437, lid 1, 1° Ger. W. houdt een automatisme in; de vaststelling van het statuut brengt de onverenigbaarheid met het beroep van advocaat met zich mee - dan moet er hoe dan ook een beoordeling gemaakt worden in het licht van artikel 437, lid 1, 4° Ger. W.



De onverenigbaarheid bestaat voor de functies bij ondergeschikte besturen van de Belgische Staat. Alsdan moeten Europese ambtenaren gelijkgesteld worden met statutaire personeelsleden van ondergeschikte openbare besturen in België en kan moeilijk anders besloten worden dan dat voormelde ambtenaren krachtens hun statuut onder het gezag van hun hiërarchische oversten staan, waardoor de voor de advocatuur noodzakelijke onafhankelijkheid niet voorhanden lijkt te zijn. Dit alles afgezien het feit dat, zelfs wanneer de onafhankelijkheid gegarandeerd zou zijn - wat statutair uitgesloten lijkt te zijn - de disponibiliteit met de daarbij horende flexibiliteit voor de uitoefening van het beroep niet evident voorhanden is.

Ik besluit dan ook dat mijns inziens een ambtenaar van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart kan begrepen worden onder het begrip 'staatsambtenaar' van artikel 437, lid 1, 1° Ger. W. Dienvolgens is er dan ook sprake van een absolute onverenigbaarheid met het beroep van advocaat (vgl. advies 469 van het departement deontologie). Voor het geval deze teleologische interpretatie van artikel 437, lid 1, 1° Ger. W. niet zou worden gevolgd, moet de raad van de Orde oordelen of de onafhankelijkheid van de advocaat en de waardigheid van de balie niet in het gedrang komen door het uitoefenen van beide beroepsactiviteiten. Zoals hierboven uiteengezet, lijkt mij de vereiste onafhankelijkheid niet te kunnen worden gegarandeerd en moet ook op grond van artikel 437, lid 1, 4° Ger. W. tot een onverenigbaarheid worden besloten.

Jacques Van Mallegheem
Bestuurder departement deontologie

2 mei 2016

