



Journal des tribunaux

18 mars 2000
119^e année - N° 5962

Bureau de dépôt : Charleroi X
Hebdomadaire, sauf juillet/août

Editeurs : LARCIER, rue des Minimes, 39 - 1000 BRUXELLES

Edmond Picard (1881-1900) - Léon Hennebicq (1901-1940) - Charles Van Reepinghen (1944-1966) - Jean Dal (1966-1981)

12 ISSN 0021-812X

RÉFORME OU FIN DE L'ORDRE NATIONAL DES AVOCATS?

Essai d'analyse d'une crise et perspectives d'avenir

1. — En 1988, à l'occasion du vingtième anniversaire de la création de l'Ordre national des avocats de Belgique, le bâtonnier Gilson de Rouvroux, qui en fut le premier doyen, pouvait se féliciter, en rendant hommage à ses successeurs, qu'« après lui, un cortège d'amis éclairés » avaient « tenu l'enfant » et l'avaient « aidé à grandir, à l'abri des périls communautaires et des risques de l'individualisme » (1).

Depuis la fin de l'année 1997, les démons communautaires et l'individualisme ont mis à mal l'Ordre national. Celui-ci semble ne plus exister que pour les besoins de sa liquidation : la plupart des membres du personnel ont quitté le bateau, la « Maison de l'avocat » à Bruxelles, inaugurée il y a huit ans à peine, en grande pompe en présence du premier ministre Dehaene, est en vente (2).

La majorité des bâtonniers flamands — à l'exception de celui de Gent (3) — ont pris l'initiative de créer, le 7 février 1998, en a.s.b.l., la « Vereniging van Vlaamse Balies » (en abrégé la V.V.B.); les bâtonniers francophones et de langue allemande ont, par réaction, constitué une association de fait, la « Conférence des barreaux francophone et germanophone » (en abrégé la Conférence), dont le barreau de Namur s'est toutefois distancié.

La concertation entre les bâtonniers des deux groupes linguistiques n'a pu aboutir à ce jour à un accord sur les réformes de structure de l'Ordre national dont tous reconnaissent le caractère indispensable, à telle enseigne que le ministre de la Justice, privé en fait de son unique interlocuteur légal pour tout ce qui concerne « la sauvegarde de l'honneur, des droits

et des intérêts professionnels communs des avocats » a annoncé qu'il prendrait des initiatives pour résoudre la crise.

Dès le début des travaux parlementaires de l'actuelle session parlementaire, la Commission de la justice de la Chambre des représentants a par ailleurs mis à son ordre du jour la discussion de la proposition de loi déposée le 23 septembre 1999 par M. Servais Verherstraeten, et contresignée par l'ancien ministre de la Justice, M. Tony Van Parys et le député J. Vandeurzen, tous trois C.V.P.; cette proposition (4) ne tend à rien moins qu'à la scission de l'Ordre national en un Ordre flamand et un Ordre français autonomes. D'autres propositions sont déposées ou annoncées.

2. — Nous nous proposons ici de rappeler tout d'abord la genèse, le statut et le mode de fonctionnement de l'Ordre national (5); de tenter ensuite d'en faire l'analyse critique et d'examiner les causes et le déroulement de la crise actuelle; de rendre enfin compte des diverses propositions de réformes qui ont été envisagées et d'émettre quelques considérations sur l'avenir de l'organisation professionnelle au niveau fédéral.

1. — STRUCTURE, COMPÉTENCE ET MODE DE FONCTIONNEMENT DE L'ORDRE NATIONAL

3. — L'Ordre national a été créé en même temps que la réforme judiciaire de 1967. Les

(4) *Doc. parl.*, Ch. des repr., première session de la cinquantième législature, n° 108/1 - 1999 (s.e.). Une proposition dans le même sens avait déjà été déposée sous la législature précédente dès le 6 octobre 1997 par MM. Bourgeois et crts, dont M. Patrick Dewael, actuel président du gouvernement flamand (doc. n° 1241/1, 1997-1998). M. Bourgeois a déposé le 9 février 2000 une nouvelle proposition qui reprend l'argumentation de la V.V.B. exposée *infra* sous les nos 21, 22 et 23.

(5) Ce rappel a déjà été fait en néerlandais à propos de la crise actuelle de l'Ordre national par D. Van Gerwen dans le *R. W.*, 1997-1998, n° 39, col. 1405 et s.

(1) Dans une plaquette commémorative dédiée à ceux qui, durant vingt ans, ont donné le meilleur d'eux-mêmes pour réaliser les objectifs de l'Ordre national, tels qu'ils sont repris aux articles 493 et 494 du Code judiciaire, *Ordre national des avocats de Belgique*, 1968-1988, p. 14.

(2) Elle était pourtant considérée par celui qui avait pris l'initiative de la faire acheter, le doyen Van Eecke, comme la preuve tangible de la reconnaissance par les barreaux belges de la nécessité et de l'intérêt de l'existence et de l'action de l'Ordre national », traduction libre du néerlandais (voy. *Jura Vigilantibus*, Antoine Braun, p. 419, Larcier, 1994).

(3) Le barreau de Gent a toutefois rallié la V.V.B. en janvier 2000.

Le pouvoir judiciaire est en crise parce que les cadres ne sont pas remplis alors que le nombre des affaires à traiter est en constante augmentation.

Pour d'autres motifs, l'Ordre national des avocats ne possède plus qu'une existence théorique.

Le J.T. a considéré qu'il devait apporter sa contribution à la solution de ces problèmes. C'est l'objet de ce numéro qui s'efforce de tracer quelques pistes, en exposant clairement la cause des difficultés qui perturbent le fonctionnement du pouvoir judiciaire.

2000

233

SOMMAIRE

- ❑ Réforme ou fin de l'Ordre national des avocats? Essai d'analyse d'une crise et perspectives d'avenir, par M. Van Doosselaere 233
- ❑ La conférence des barreaux francophones et germanophone, par Fr. Glansdorff 242
- ❑ La continuité du service public face aux règles coercitives sur l'emploi des langues : les tribunaux bruxellois dans l'antre de Kafka, par J. Sohier 243
- ❑ Extraits du rapport de la commission concernant l'arriéré judiciaire à Bruxelles (7 décembre 1999) 247

Nouveau chez Larcier :

L'EFFICACITÉ
DE LA
JUSTICE CIVILE
EN EUROPE

Voyez dépliant au centre de ce journal

vingt et un articles du Code judiciaire (6) qui en déterminent les compétences et l'organisation sont issus des échanges de vue entre les bâtonniers de Belgique — qui étaient à l'époque réunis en une « Conférence des bâtonniers de Belgique » — et les présidents successifs de la Fédération des avocats.

L'institution d'un Ordre national répondait, selon l'expression du rapport de M. Charles Van Reepingen, à d'« urgentes opportunités ».

La moindre n'était pas le début de la pression internationale sur la profession. Cyr Cambier (7) observe à cet égard que la nécessité de la création d'un Ordre national s'était « spécialement sentir à l'occasion des contacts des responsables de la profession avec la Communauté économique européenne, en vue d'arrêter une attitude sur l'applicabilité de la liberté d'établissement aux avocats. A l'instar des autres autorités internationales, la C.E.E. ne reconnaissait comme interlocuteurs valables que des groupements créés au niveau national ».

Il en est toujours ainsi aujourd'hui dans l'Union européenne.

* * *

Le rapport de M. Charles Van Reepingen précise en ces termes les objectifs essentiels de l'Ordre national : « ... la sauvegarde des intérêts généraux des avocats, de leur honneur et de leurs droits, pour leur représentation dans leurs rapports avec les autorités publiques, nationales, supranationales ou étrangères, pour la détermination et l'unification des règles et usages de la profession d'avocat en raison précisément des relations confraternelles entre les membres des barreaux demeurés distincts et autonomes... » (8).

4. — L'Ordre national, qui a la personnalité juridique (art. 488), est formé de tous les barreaux et non de tous les avocats du pays. C'est le procédé de la fédération qui est utilisé, à l'inverse du modèle hollandais (9) dont le rapport Van Reepingen déclare cependant s'être inspiré : il n'a toutefois pas été suivi sur ce point (10). Les bâtonniers des barreaux locaux n'entendaient en effet pas renoncer à l'autonomie de leurs barreaux et, comme le souligne encore le même rapport, le but était de faciliter l'action propre des barreaux « si, par-delà la possibilité des frontières d'arrondissement, elle est coordonnée par des délibérations entre les représentants de tous les avocats égaux de ce pays » (11).

Ces représentants sont les bâtonniers des barreaux du pays, actuellement au nombre de 28, qui forment le Conseil général, auxquels se joint le bâtonnier du barreau de cassation avec voix consultative.

Le principe fédéral est également exprimé sur le plan de la représentation des communautés linguistiques qui sont, au regard de l'organisation de la profession d'avocat, celles de langue française et de langue néerlandaise : le barreau d'Eupen, de langue allemande, a été compris dans la première. Il faut noter qu'un amendement proposé par le sénateur Lindemans lors des travaux préparatoires tendant à la création de deux ailes, l'une néerlandophone, l'autre francophone, fut rejeté.

Un système spécial de représentativité a été adopté pour dégager, de la manière la plus harmonieuse, les majorités requises. Si chaque bâtonnier membre du Conseil général dispose d'une voix, la norme connaît des modalités d'application et des dérogations.

Il fallait en effet réaliser un équilibre de pondération entre les « petits » et les « grands » barreaux.

C'est à la suggestion du ministre de la Justice de l'époque, Auguste Vermeylen que, pour sortir d'une impasse sur ce sujet délicat, l'on a imaginé le système de la double majorité : celle des voix représentant les barreaux appartenant respectivement au groupe des barreaux de langue française et de langue allemande et au groupe des barreaux de langue néerlandaise, chaque barreau disposant dans son groupe d'une voix, et, de surcroît, celle des deux tiers des avocats du royaume, le vote, ici, de chaque bâtonnier membre du Conseil général étant compté pour autant de voix que le barreau qu'il représente comprend de centaines d'avocats et avocats stagiaires, les barreaux de moins de cent membres disposant d'une voix, tout nombre dépassant une centaine sans atteindre la centaine supérieure étant compté pour une voix supplémentaire (art. 498, C. jud.).

5. — En plus du conseil général, l'Ordre national comprend le doyen, le vice-doyen et deux secrétaires, choisis par le conseil général en dehors de ses membres, les deux premiers parmi les anciens bâtonniers, les seconds parmi les anciens bâtonniers ou les anciens membres du conseil de l'Ordre. Ces « magistratures personnelles » sont dévolues pour deux ans, seules celles des secrétaires étant renouvelables à l'expiration de ce terme.

Un juste équilibre est observé entre les titulaires des deux groupes linguistiques pour la répartition de ces mandats, ce qui signifie en fait la parité et l'alternance tous les deux ans.

Ils participent aux délibérations du Conseil général que le doyen convoque et préside.

Le doyen, ou le vice-doyen là où il le remplace, peut intervenir avec voix délibérative en cas de partage (art. 505).

6. — Les compétences et pouvoirs de l'Ordre national sont circonscrits de manière succincte et en termes généraux par les articles 493, 494, 495 pour le Conseil général, et 507 et 508 pour le doyen, le vice-doyen et les secrétaires, lesquels forment en fait le bureau, qui est une création prétorienne non prévue par la loi.

Selon l'article 493, « Le Conseil général est seul compétent pour veiller à la sauvegarde de

l'honneur, des droits et des intérêts professionnels communs des avocats, et pour formuler sur ces objets des propositions, qu'il adresse en un rapport au ministre de la Justice ».

L'article 494 confère le pouvoir réglementaire à l'Ordre national et le charge du fonctionnement de l'Ordre national dans les termes suivants : « Le Conseil général détermine et unifie les règles et usages de la profession d'avocat en raison des rapports qu'elle comporte entre les membres de barreaux différents. Il arrête à cette fin les règlements convenables. Il assure de même le fonctionnement de l'Ordre national ». Ces règlements, une fois adoptés par le Conseil général, « sont obligatoires pour tous les avocats » (art. 501) (12).

Enfin, l'article 495 prévoit l'organisation par le Conseil général d'un secrétariat — ce qui implique le pouvoir d'engager du personnel — et investit le Conseil général du devoir de « documenter les conseils de l'Ordre sur les questions qui intéressent les avocats ».

Aux droits attachés à la fonction de président du Conseil général, s'ajoute pour le doyen « la délégation permanente du Conseil général à l'effet d'assurer la représentation de l'Ordre national dans ses relations avec les pouvoirs publics et les barreaux » (art. 508).

Quant aux secrétaires, ils ont pour unique mission légale d'assurer « de manière permanente l'établissement et l'expédition des procès-verbaux du Conseil général et la conservation de ses archives ».

On voit que cette structure concentre tous les pouvoirs et compétences entre les mains des bâtonniers réunis en collège au sein du Conseil général et que le doyen ne dispose d'aucun pouvoir propre autre que celui de présider les délibérations du Conseil général qu'il convoque (et qu'il doit convoquer si trois membres au moins le demandent), d'exercer éventuellement un vote prépondérant (13) et de représenter, par délégation, non pas tous les avocats belges, mais l'Ordre national — c'est-à-dire en réalité le Conseil général — auprès des pouvoirs publics et des barreaux. Il ne dispose même pas du pouvoir d'organiser et de faire fonctionner le secrétariat, puisque cette mission appartient aussi au Conseil général qui, pour financer ce fonctionnement, fixe les cotisations à payer annuellement par les barreaux (art. 504).

Cependant, il faut admettre qu'en vertu de la délégation permanente dont il bénéficie en vertu de l'article 508, il est l'organe exécutif de l'Ordre national qui, seul, parle au nom du barreau lorsque les intérêts communs des avocats sont en cause; il a la gestion courante et peut, en cas d'urgence, prendre les mesures qui s'imposent, quitte à être désavoué par le Conseil général.

7. — Il faut relever ici qu'à l'autonomie des barreaux consacrée par notre Code judiciaire

(12) L'effet direct de ces règlements pour tous les avocats des différents barreaux — sans intervention de leurs conseils de l'Ordre respectifs — n'est plus discuté.

(13) A notre connaissance, ce pouvoir n'a jamais été exercé. Il est vrai que dans le système de la double majorité prévu par l'article 498, un partage des voix ne se conçoit que lors du premier vote et à l'intérieur de chaque groupe linguistique, situation qui semble ne s'être pas présentée jusqu'ici.

correspond aussi une autonomie de l'Ordre national. Celui-ci n'est en effet soumis — à la diligence du procureur général ou du doyen (qui dispose ici d'une compétence particulière) — qu'au contrôle par la Cour de cassation de l'excès de pouvoir, de la légalité et de la régularité de ses décisions dans l'exercice de sa fonction réglementaire (art. 501 et 611).

D'autre part, le Roi peut pourvoir à la vacance si au cours de deux assemblées et après trois tours de scrutin, le Conseil général ne réunit pas les majorités requises par l'article 498 pour l'élection des doyen, vice-doyen et secrétaires.

8. — Ajoutons encore que le doyen et l'Ordre national se sont vus attribuer des missions particulières, telles :

— pour la formation des stagiaires, le programme des cours, l'organisation des jurys et des examens (14);

— comme organe chargé de centraliser les données pour le calcul et la répartition de l'indemnité de l'Etat revenant au stagiaire désigné par le bureau de consultation et de défense ou commis d'office, en raison des prestations pour l'accomplissement desquelles il a été désigné; le doyen dispose du pouvoir de payer la part de l'indemnité revenant à chaque barreau, qui la répartit ensuite entre les stagiaires (15);

— comme autorité compétente pour accueillir et instruire les demandes d'équivalence introduites par les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne possédant, dans l'un de ces Etats, les qualifications professionnelles pour accéder à la profession d'avocat en application de la directive européenne du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionne des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans.

II. — LES CAUSES STRUCTURELLES DE LA CRISE

9. — L'édifice savamment construit dans un souci d'équilibre entre les divers besoins et volontés à satisfaire, a été néanmoins traversé assez rapidement par des tensions qui sont devenues récurrentes :

(14) Art. 435 du Code judiciaire, Règlements des 28 novembre 1991, 14 oct. 1993 et 13 janv. 1994.

(15) Article 455, § 2, al. 2 et 455bis, § 2, 2^e al. du Code judiciaire modifié par la loi du 9 avril 1980. Voy. Lambert, *J.T.*, 1980, p. 144 et pour le commentaire de la loi G.-A. Dal, « L'indemnisation des avocats stagiaires chargés de l'assistance judiciaire », *J.T.*, 1987, p. 153 et 1988, p. 548. Le système d'attribution et de répartition du subside de l'Etat a été maintenu dans la mise en œuvre des articles 508/1 et 508/6 insérés dans le Code judiciaire par l'article 4 de la loi du 23 novembre 1998 sur l'aide juridique. L'arrêté royal du 20 décembre 1999 substitue pudiquement à l'Ordre national « les autorités visées à l'article 488 du même Code », celui-là même qui crée l'Ordre national, ce qui démontre sinon l'intention en tout cas l'éventualité d'une modification prochaine de la structure de l'Ordre national, voire de sa suppression!

— tensions entre l'ambition des doyens successifs de promouvoir les intérêts généraux de la profession et l'unification de ses règles et usages, d'une part, et la jalouse volonté des barreaux de conserver leur autonomie et leurs prérogatives, d'autre part, pouvant aller parfois jusqu'à la mise en cause de l'utilité même de l'Ordre national;

— tensions entre « petits » et « grands » barreaux, les seconds ayant des priorités et des exigences particulières et ayant en outre le sentiment qu'ils peuvent mieux et plus rapidement régler eux-mêmes les problèmes dont l'Ordre national se saisit, ces tensions se conjuguant avec une certaine méfiance à l'égard du « grand » barreau de la capitale;

— progressivement aussi, sinon au début, des tensions, à tout le moins des divergences d'approche entre les barreaux des deux groupes linguistiques entraînant en fait des réunions informelles séparées de bâtonniers de chaque groupe, préparatoires aux réunions du Conseil général, avec la double particularité que Bruxelles en était au départ exclu et que tous les bâtonniers de la région flamande ne participaient pas aux réunions du groupe néerlandophone;

— enfin, les tensions en raison des personnes, qu'il faut citer sans doute pour mémoire car elles sont inhérentes à tout travail en un collège relativement nombreux, composé en outre de personnes par nature particulièrement individualistes; ces tensions ne sont pas étrangères à la précipitation du déroulement de la présente crise de l'Ordre national.

10. — La tension entre les barreaux et l'Ordre national est illustrée par la querelle des compétences des uns et de l'autre.

Cette querelle ne date pas d'hier. Le deuxième doyen, le bâtonnier Achille de Gryse, relate que les travaux de longue haleine qu'il avait fait entreprendre pour rédiger un modèle de règlement d'ordre intérieur destiné à toute l'avocature belge, se sont trouvés anéantis vers la fin de son décanat, le 17 février 1972, par l'opposition du bâtonnier de Namur qui avait découvert que, selon les termes de l'article 494 du Code judiciaire, le Conseil général n'était pas compétent pour établir un règlement d'ordre intérieur uniforme valable pour tous les barreaux du pays (16).

Ce projet de règlement uniforme n'a jamais passé l'obstacle de cette querelle qui a persisté au cours des décanats qui se sont succédés, avec une acuité variable en fonction des sujets soumis aux délibérations du Conseil général.

Déjà sous le décanat de son successeur immédiat, le bâtonnier Radelet (1972-1974), l'intervention du procureur général près la Cour de cassation Ganshof van der Meersch fut sollicitée; M. Krings, qui avait succédé à M. Charles van Reepingen comme commissaire royal à la réforme judiciaire, a pu éclairer les parties en présence sur les limites de la compétence de l'Ordre national, grâce à sa connaissance des travaux préparatoires. Le ministre de la Justice de l'époque apporta également son aide pour éviter que l'Ordre national « capote » (17).

(16) Dans *Ordre national des avocats de Belgique - 1968-1988*, p. 16.

(17) Selon l'expression forte du doyen Radelet, *in op. cit.*, ci-dessus, p. 22.

Les thèses maximalistes et les thèses minimalistes continuèrent néanmoins à s'affronter. La querelle resurgit à nouveau à partir de l'année 1993 : à nouveau, M. Krings, alors procureur général émérite près la Cour de cassation, appelé en juin 1994 à donner son avis au sein d'un groupe de travail « compétence de l'Ordre national » institué par le bureau de l'Ordre national, apporta le précieux concours de son expérience.

11. — De quoi s'agit-il?

Il convient de tenir compte de cette controverse non seulement pour comprendre la crise mais encore pour éviter que les réformes envisagées ne rencontrent les mêmes écueils.

La compétence réglementaire de l'Ordre national est d'évidence un point très sensible pour les autorités des conseils de l'Ordre des différents barreaux, puisque les règlements nationaux ont un effet obligatoire direct sur tous les avocats du pays, à quelque barreau qu'ils appartiennent.

L'article 494 du Code judiciaire contient une incidente « en raison des rapports qu'elle (la profession) comporte entre les membres des barreaux différents » qui est interprétée par les uns comme une limitation de la compétence réglementaire de l'Ordre national (18) et par les autres comme la simple expression du « but » du pouvoir réglementaire, de la « motivation » du législateur (19).

Ces derniers relèvent que la profession d'avocat implique nécessairement des « rapports » entre les avocats de différents barreaux et en déduisent par conséquent que le texte permet l'unification de toutes les règles et usages de la profession pour que les avocats de tous les barreaux puissent l'exercer dans des conditions identiques.

Cette interprétation extensive ne paraît pas conforme à la volonté du législateur qui, outre qu'il n'a pas l'habitude d'indiquer dans les textes de loi ni le but poursuivi ni les motifs qui l'ont animé, avait le souci de limiter le pouvoir réglementaire de l'Ordre national, en préservant les attributions conservées à chaque barreau.

Mais cette limitation n'exclut pas une interprétation large de ce qu'il faut entendre par les « rapports que la profession d'avocat comporte entre les membres de barreaux différents ». En effet, dans la mesure où l'activité de chaque avocat s'étend au territoire national tout entier, elle comporte nécessairement des rapports avec des avocats de barreaux différents, et il est de l'intérêt général de la profession d'uniformiser les règles et usages dans tous les domaines où leur disparité peut « affecter » ou « perturber » ces rapports, uniformisation que le Conseil général a réalisée par divers règlements (20).

(18) Cyr Cambier, *Précis de droit judiciaire civil*, t. I, Larcier, 1974, note 43, p. 737; Lambert, *Règles et usages de la profession d'avocat au barreau de Bruxelles*, 3^e éd. 1994, p. 148.

(19) J. Stevens, *Regels en gebruiken van de advocatuur te Antwerpen*, 2^e éd., n° 196, pp. 151 et s., qui se fonde sur le fait que l'Ordre national a adopté sans être sanctionné par un recours pour excès de pouvoir du procureur général près la Cour de cassation, des règlements dans des matières étrangères aux rapports entre avocats de barreaux différents.

(20) En ce sens, Moreau et Braun, « La profession d'avocat », 1985, extrait du *R.P.D.B.*, compl., t. VI,

Par ailleurs, la mission d'« unifier » les règles et usages de la profession est clairement affirmée par le texte légal.

Il a également été soutenu que la compétence réglementaire de l'Ordre national ne s'étend pas aux rapports des avocats avec des tiers, clients, magistrats, autres professionnels (21). Le Conseil général n'en a pas moins pris un règlement sur les relations entre les avocats et les agents d'affaires le 28 juin 1990.

Soucieux de contenir la compétence de l'Ordre national dans les limites d'une interprétation restrictive de l'article 494, le conseil de l'Ordre français de Bruxelles a, à ce sujet, précisé dans une résolution du 25 février 1992 que les avocats de son barreau n'étaient tenus par les règlements de l'Ordre national que dans la mesure où ceux-ci étaient pris « à l'occasion des rapports entre avocats de barreaux différents » « et des obligations du stage » (22). Cette résolution constitue une sorte de défi à l'Ordre national, car elle semble reconnaître la faculté de contester la validité de certains règlements de l'Ordre national, qui, à l'estime d'un barreau local, voire d'un avocat de ce barreau, seraient entachés d'excès de pouvoir, bien qu'ils ne soient plus susceptibles de recours de la part du procureur général à la Cour de cassation (23).

12. — La querelle des compétences s'est aussi étendue à l'interprétation de l'article 493 du Code judiciaire qui attribue à l'Ordre national « seul » la compétence de veiller « à la sauvegarde de l'honneur, des droits et des intérêts professionnels communs des avocats ».

Cet article serait, selon certains (24), la clé de voûte du pouvoir de l'Ordre national et conférerait à celui-ci non seulement une compétence quasi illimitée, avec pouvoir réglementaire implicite (le concept « intérêts professionnels communs des avocats » est en effet fort large) mais encore une compétence exclusive, c'est-à-dire à l'exclusion des barreaux locaux. Selon d'autres, cet article limiterait la compétence de l'Ordre national « aux propositions » qu'il peut formuler sur ces objets (l'honneur, les droits et les intérêts professionnels communs des avocats) et qu'il adresse en un rapport au ministre (25).

Les thèses maximaliste et minimaliste s'éloignent toutes deux de la vérité du texte.

Il résulte des travaux préparatoires que le mot « seul » a été introduit dans le texte pour écarter la compétence du « conseil supérieur des classes moyennes » qui, en vertu de la loi du 6 mars 1964 portant organisation des classes moyennes, était compétent pour proposer au ministre toutes mesures utiles au développement professionnel, social, économique et moral des professions libérales » (26).

Par ailleurs, l'article 493 ne constitue pas la source du pouvoir réglementaire de l'Ordre national, mais bien l'article 494, avec les limitations que l'on sait.

Le texte ne signifie pas que pour la sauvegarde des intérêts communs des avocats, l'Ordre national soit limité dans ses moyens à des propositions au ministre, qui ne sont qu'une des modalités d'action que le Conseil général peut utiliser pour exercer sa compétence.

Celle-ci s'étend aussi à tous les domaines qui peuvent concerner les intérêts communs des avocats, qu'ils soient d'ordre moral, professionnel, financier, social, à l'égard de tous tiers, personnes morales ou physiques, publiques ou privées, et même pour défendre les intérêts d'un ou de plusieurs barreaux (27).

13. — Il n'est pas indifférent, dans le contexte historique de la crise, de relever que la thèse maximaliste s'est exprimée à nouveau à un moment où, sous l'impulsion de doyens nourrissant de légitimes ambitions pour la profession et assistés par un directeur général entreprenant, l'Ordre national s'était doté d'une organisation et d'une infrastructure non négligeables (28), même si elles paraissaient modestes par comparaison avec les organes professionnels nationaux d'autre pays, tels les Law Societies et Bar Councils au Royaume Uni, l'Ordre néerlandais des avocats, le Bundesrechtsanwaltskammer et l'Anwaltverein en Allemagne, sans parler de l'American Bar Association ou encore du barreau de Paris.

14. — Une autre difficulté est apparue en 1993 (29) à propos de l'exécution d'une décision régulièrement prise par le Conseil général. Comment contraindre un barreau refusant de payer la première tranche annuelle de sa part du financement d'un programme quinquennal de relations publiques destiné à améliorer l'image du barreau et de l'avocat en général?

Ce problème de l'exécution des décisions du Conseil général n'avait pas été évoqué lors des

travaux préparatoires du Code judiciaire. Il semble cependant aller de soi que, créé par la loi, l'Ordre national doit disposer des moyens pour accomplir sa mission, donc d'un budget (d'ailleurs alimenté par les cotisations des barreaux selon l'article 504).

Mais la décision du Conseil général d'adopter ce budget (30), prise avec les majorités légales requises, n'en fut pas moins contestée par le bâtonnier de l'Ordre néerlandais de Bruxelles, à tel point que celui-ci fut menacé d'une action judiciaire.

Le souci d'apaisement et la volonté de retrouver le consensus aboutirent en 1994 à une réduction du budget et, par voie de conséquence, à un amoindrissement du programme d'action et de son impact.

Cet événement est révélateur de la fragilité du pouvoir d'action de l'Ordre national qui était en fait paralysé par l'opposition d'un seul barreau à l'exécution d'une décision commune, ce qui constituait en outre un précédent redoutable.

15. — Le terme limité — deux ans — des mandats des bâtonniers formant le Conseil général, et la circonstance que leur renouvellement ne se fait pas pour tous en même temps, constituent aussi une difficulté structurelle. La continuité et la cohérence de l'action en souffrent. Le travail collectif en est ralenti.

Les nouveaux venus, pas toujours suffisamment documentés par leurs prédécesseurs, doivent être informés de l'état des travaux en cours, et ils peuvent émettre des avis qui divergent de ceux exprimés par leurs collègues de l'année précédente.

La limitation à deux ans du mandat du doyen nuit également à la continuité de l'action, dans une mesure moindre toutefois puisque l'usage veut qu'il ait exercé la fonction de vice-doyen pendant deux ans déjà immédiatement avant son entrée en charge.

L'application du principe du « juste équilibre » entre les titulaires des fonctions de doyen, vice-doyen et de secrétaires des « deux groupes linguistiques » inscrit dans la loi (art. 505) a aussi donné lieu à des discussions, à la suite d'une résolution du 9 mai 1974 selon laquelle cet équilibre serait réalisé en réservant successivement le décanat à un bâtonnier de chacune des trois « régions » du pays, alors que la loi ne parle que de « groupes linguistiques ». Cette controverse fut toutefois écartée lors de la division du barreau de Bruxelles en deux Ordres linguistiques (1985), un *modus vivendi* réservant jusqu'ici au moins une place dans le bureau au barreau de Bruxelles, ce qui ne fut toutefois maintenu qu'au prix d'un vote majoritaire lors de l'élection pour l'année judiciaire 1994-1995.

Par ailleurs, l'évidente utilité, à défaut d'une exigence légale, du bilinguisme pour l'exercice de la fonction de doyen a écarté plus d'un candidat francophone, quelque motivé pour la fonction et apprécié par ses collègues qu'il ait pu être.

Si la continuité de l'action peut être relativement assurée par le secrétariat en la personne

1983, n^{os} 927-928 et 929. Voy. la liste des règlements en fin d'article.

(21) Voy. Lambert, *op. cit.*, p. 148.

(22) Lambert, *idem*, p. 149 et notes 35 et 36.

(23) *Contra* : Rechtb. Gent, 24 mars 1999, confirmé par H.B. Gent, 16 déc. 1999. Orde advocaten te Antwerpen en anderen c. Orde advocaten te Gent, inédit. En cette cause, l'Ordre de Gent et son bâtonnier étaient assignés en référé par leurs homologues flamands qui demandaient la suspension d'une « beleidsnota » concernant la publicité. Le tribunal et la Cour ont rejeté cette demande pour défaut de qualité dans le chef des Ordres et bâtonniers locaux, estimant que ceux-ci n'avaient d'autre pouvoir que de déposer plainte à l'Ordre national et qu'au surplus seul le procureur général auprès de la Cour de cassation pouvait agir en excès de pouvoir contre un conseil de l'Ordre.

(24) C. Mattheussen, Etude sur les compétences de l'Ordre national et plus particulièrement dans un cadre historique légal, 24 mai 1993, inédit.

(25) Lambert, *op. cit.*, p. 148.

(26) Article 2, *M.B.*, 17 mars 1964; voy. *Doc. parl.*, Chambre, 1966/67, n^o 49, p. 86 : « en dehors du Conseil général, aucune autre institution n'est compétente pour s'immiscer dans les problèmes qui concernent le barreau », ce qui, une nouvelle fois, met l'accent sur l'autonomie de celui-ci.

(27) Braun et Moreau, *op. cit.* n^o 918; *contra* : Lambert, p. 148.

(28) Un directeur général, trois départements, réunis dans la « Maison de l'avocat » à Bruxelles, formant, avec un interprète-traducteur et le personnel d'exécution, une équipe de 15 personnes, et en outre des commissions présidées chacune par un membre du bureau composées d'avocats spécialisés et dévoués à la défense des intérêts communs des avocats.

(29) Dans la première année du décanat du bâtonnier Robert Boccart — l'un de ces doyens légitimement ambitieux auxquels nous avons fait allusion — dont le mandat fut tragiquement interrompu par le décès en septembre 1993.

(30) 25.000.000 de F répartis sur cinq ans, ce qui est relativement modeste pour pareille action à l'échelle nationale.

du directeur général — la qualité, et la longévité des mandats des titulaires jusqu'en 1995, en sont la démonstration — la nécessité d'une disponibilité *full-time* n'était pas rencontrée par des avocats continuant à exercer leur profession. Par ailleurs, l'influence, et parfois les interventions extérieures du directeur général ont fait l'objet pour le moins de réticences de la part de certains membres du Conseil général et même du bureau. Enfin, ce qui apparaît comme une « valse » des titulaires, après 1995, accompagnée d'une rotation prématurée des secrétaires, ne pouvait que fragiliser encore plus l'édifice.

III. — DÉROULEMENT ET OCCASION DE LA CRISE

16. — Le ver était dans le fruit.

Il resta endormi sous le décanat sans fautes de Jozef Van den Heuvel, ancien bâtonnier d'Antwerpen, qui organisa aussi à Namur un congrès de haute tenue intellectuelle.

Il devait se réveiller après que le vice-doyen Joseph Michel, dont l'expérience politique comme ministre de l'Intérieur à l'époque des fusions de communes et le bilinguisme avaient suscité les espoirs de certains, eût entamé son mandat de doyen à l'automne 1997.

Des critiques de plus en plus nombreuses sur le fonctionnement de l'Ordre national furent exprimées au sein du Conseil général, surtout par les bâtonniers des deux barreaux flamands les plus nombreux — Antwerpen et Brussel — suivis bientôt par la majorité des autres bâtonniers flamands, à l'exception de celui de Gent dont un ancien bâtonnier, particulièrement expérimenté et averti des choses du barreau, occupait la fonction de vice-doyen.

17. — Ces critiques se cristallisèrent sur le mode de répartition de l'indemnité allouée par l'État à l'avocat stagiaire désigné par le bureau de consultation et de défense ou commis d'office.

Des observations sur les propositions de répartition du subside total étaient régulièrement formulées par certains barreaux qui s'estimaient lésés par rapport à d'autres, plus particulièrement à cette époque de la part des barreaux flamands par rapport à certains barreaux wallons. Les différences constatées entre arrondissements étaient explicables, notamment par le fait que l'accès au bureau de consultation et de défense n'est pas uniforme, par des différences de situation sociale et économique selon les arrondissements, et par une interprétation différente de la nomenclature. Pareilles observations n'avaient pas empêché, jusqu'en 1997, l'approbation des propositions de répartition présentées par le bureau au Conseil général. Mais il n'en fut pas ainsi le 26 juin 1997 : une solution provisoire au différend fut trouvée dans le paiement de 75% de l'indemnité aux barreaux, le paiement du solde étant conditionné par des contrôles supplémentaires et le rapport d'une commission des sages.

Lors d'une réunion extraordinaire du Conseil général le 28 août 1997, diverses propositions

furent rejetées en l'absence d'une majorité dans les deux groupes linguistiques. Le doyen estima alors devoir prendre ses responsabilités envers les stagiaires et, passant outre, ordonna le paiement du solde de 25%.

18. — Dès le 25 septembre 1997, un nouveau Conseil général se réunit à la demande de la majorité des bâtonniers flamands. Ceux-ci exigeaient la démission du bureau et l'organisation de nouvelles élections, sous la menace de refuser le vote du budget, de rendre impossible la tenue du congrès et le travail des commissions, en un mot de paralyser l'Ordre national et d'en provoquer la mort.

Les bâtonniers flamands majoritaires ayant vu rejeter leur demande à l'unanimité par les bâtonniers du groupe linguistique francophone, pratiquèrent alors la politique de la chaise vide ... et de la caisse vide; ils n'étaient présents aux réunions communes que par certains d'entre eux s'attribuant la qualité d'observateurs. Ils préparaient par ailleurs la constitution de la V.V.B. au nom de laquelle ils agiraient dorénavant.

Dans un premier temps, le bâtonnier d'Antwerpen expliquait le 25 septembre 1997 que sa démarche et celle de ses collègues « ne repose pas sur des bases communautaires mais sur une profonde insatisfaction quant à la politique du bureau » (et qu'elle) « ne vise pas des personnes, ni l'Ordre national en tant qu'institution » (31).

Il est exact, en effet, que la plupart des critiques formelles exprimées étaient le reflet des faiblesses et critiques structurelles que nous avons décrites plus haut; venaient s'y ajouter toutefois d'autres moins bien accueillies, telles le silence de l'Ordre national durant la période de la marche blanche, la manière jugée fautive de traiter certains dossiers particuliers, l'insuffisance de préparation des réunions du Conseil général et même l'accusation de manipuler l'ordre du jour « afin que des points importants ne puissent être traités ». Mais cependant, le bâtonnier Van Dorpe, de Kortrijk, aujourd'hui doyen, déclarait au Conseil général suivant, le 9 octobre 1997 : « la situation en est arrivée à un point où il ne s'agit pas que d'une question de meilleure administration. La réflexion doit se poursuivre... ».

L'évolution de la crise a montré qu'il ne reste aucune place pour un Ordre national, ni même pour une structure fédérale, dans les propositions de réformes de la V.V.B. qui visent essentiellement à créer deux Ordres linguistiques autonomes distincts. Et l'on n'entend guère du côté des bâtonniers néerlandophones et des barreaux flamands de voix contraire, sauf quelques interventions et articles individuels (32).

19. — Après une médiation par des doyens honoraires soucieux de rétablir un fonctionnement normal minimum de l'Ordre national pour lui permettre de remplir sa mission légale jusqu'à l'aboutissement des réformes de structures dont la nécessité était reconnue par

(31) Procès-verbal de la réunion du Conseil général du 25 septembre 1997.

(32) D. Van Gerven (*op. cit.* en note 5), A. Talon et F. Keuleneer dans *Het Poelaertplein*, 1997-1998, n° 3, resp. pp. 7 et 11; articles de P. Van Eeckhaut et de C. Bevernage dans le *Standaard*, notamment.

tous, un protocole d'accord fut signé le 5 mars 1998 entre les deux groupes de bâtonniers.

Ce protocole prévoit l'élection d'un nouveau « bureau » — ce qui s'est fait le 15 juin 1998 seulement — et la limitation de la délégation permanente au doyen (art. 508, al. 1^{er}, C. jud.) aux huit activités que la majorité des bâtonniers flamands voulaient bien encore confier provisoirement à l'Ordre national (33), l'élaboration d'un budget d'affaires courantes, le mode de financement et le contrôle des dépenses, et, pour la mission légale de l'Ordre national, notamment celle prévue par les articles 493 et 494 du Code judiciaire, une concertation suivie entre les deux groupes au sein d'un comité qui avait aussi à préparer les « indispensables réformes de structure sur le plan national et/ou régional en vue de la sauvegarde des droits et intérêts communs des avocats et en vue de régler les rapports entre les membres de barreaux différents ».

C'est sous ce régime que l'Ordre national fonctionne depuis, cahin-caha, sans qu'un accord ait pu être trouvé au comité de concertation sur les « indispensables réformes de structure ».

IV. — LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES

20. — En dehors de la proposition de loi citée au début de cet article, et d'éventuelles autres propositions qui seraient déposées au Parlement et dont nous n'avons pas connaissance au moment de rédiger cet article (34), plusieurs propositions de réformes ont été faites tant au cours des réunions de concertation entre bâtonniers des deux groupes linguistiques, que de la part de la V.V.B. et de la Conférence, mais aussi de la part du doyen, d'anciens doyens et bâtonniers. Nous voulons en retenir d'abord trois, celles qui sont connues des parlementaires membres de la Commission de la justice de la Chambre : la proposition de la V.V.B., celle de la Conférence et la proposition de loi Verherstraeten et consorts.

La proposition de la V.V.B.

21. — Cette proposition, adoptée à l'assemblée des délégués du 2 mars 1999, comporte une modification du Code judiciaire dont le but déclaré est la création d'un Ordre selon le modèle néerlandais. Elle se veut « pragmatique », pour sortir de la situation actuelle de « blocage total », et réaliser un processus de décision « efficace et rapide ».

(33) 1. Préparation de la reconnaissance des diplômes; 2. Le registre national; 3. Les relations avec et la cotisation au C.C.B.E.; 4. Reprobél; 5. L'encodage des points pour la distribution des indemnités prévues à l'article 455bis du Code judiciaire; 6. Réception des demandes d'avis dans le cadre de la mission prévue par l'article 493 du Code judiciaire et leur transmission aux deux groupes linguistiques. Communication aux autorités publiques des avis de ces deux groupes; 7. Les charges, l'entretien et la gestion de la Maison de l'avocat; 8. Sort du contrat Leganet.

(34) Le 31 janvier 2000.

Mais ce but, sans doute partagé par la majorité des bâtonniers et barreaux extérieurs à la V.V.B., ne peut, à l'estime de celle-ci, être atteint que par la suppression de l'Ordre national et son remplacement par deux Ordres linguistiques (le barreau d'Eupen demeurant dans l'Ordre francophone), indépendants et autonomes, investis d'une compétence totale et exclusive aussi bien pour la sauvegarde des intérêts professionnels que pour les contacts avec et les propositions aux autorités, que pour les règles et usages déontologiques.

La V.V.B. part de l'affirmation qu'il n'est plus possible d'adopter, dans les conditions d'efficacité et de rapidité exigées, des points de vue communs aux deux groupes, et qu'en tout cas aucun organe ne peut coiffer les deux Ordres qui demeurent seuls compétents « pour les questions politiques et sociales (au sens large) au sujet desquelles les flamands, les wallons et les bruxellois ont pris l'habitude (« plegen ») d'exprimer leur propre position » (35).

22. — La V.V.B. n'envisage qu'une procédure de concertation entre les deux Ordres, uniquement en matière réglementaire, pour essayer d'adopter des règlements sinon identiques, à tout le moins concordants.

Dans le texte original, l'article 9 qui modifie l'article 493 du Code judiciaire prévoit l'information par un Ordre à l'autre de tout projet de règlement et la possibilité pour l'autre de formuler, dans les trente jours, des observations non contraignantes.

Après que l'Ordre ait adopté le règlement, il doit, selon l'article 10 qui modifie l'article 494 du Code judiciaire, en informer l'autre.

Le doyen de celui-ci peut, dans les soixante jours, saisir un collège arbitral fédéral composé de tous les bâtonniers du pays (plus le bâtonnier du barreau de cassation, avec voix consultative). Ce collège peut annuler tout ou partie du règlement à la majorité des deux tiers. Chaque bâtonnier a une puissance de vote calculée selon l'article 498 du Code judiciaire, deuxième alinéa.

Cette formule d'arbitrage ayant été rejetée par les bâtonniers francophones lors des concertations, la V.V.B. propose actuellement un texte alternatif (36) prévoyant uniquement une procédure de concertation permanente entre les doyens des deux Ordres sur l'ensemble de l'activité de ceux-ci. Cette concertation peut, à la demande de l'un d'eux, être étendue à un comité fédéral de concertation composé de tous les bâtonniers du pays et de deux administrateurs de chacun des deux Ordres linguistiques, par voie d'évocation, d'amendements ou de modifications « en vue d'unifier les règles professionnelles à propos d'un projet ou d'un règlement déjà adopté ». Le vote en comité de concertation a lieu à la majorité simple dans chacun des groupes linguistiques et chaque Ordre a quarante jours pour approuver ou rejeter les propositions du comité fédéral de concertation.

A l'article 15, qui modifie l'article 502 du Code judiciaire, la V.V.B. prévoit que pour

les règlements des deux Ordres qui n'ont pas le même contenu et qui sont, en tout ou partie, différents l'un de l'autre, la règle et l'usage en cas de conflit seront ceux qui régissent les relations transnationales entre avocats à l'intérieur de l'Union européenne. Il est fait référence au Code de déontologie du conseil des barreaux de l'Union européenne (C.C.B.E.). (37).

A noter aussi que le même article soumet les avocats à la Cour de cassation aux règlements de celui des Ordres qui correspond à leur rôle linguistique.

Pour le surplus, le projet de la V.V.B. précise la compétence de chacun des deux Ordres dans un article 8 modificatif de l'article 493 du Code judiciaire comme étant, outre la sauvegarde de l'honneur, des droits et des intérêts professionnels communs, l'aide légale, le stage, la formation professionnelle des stagiaires et la formation permanente de tous les avocats. Par ailleurs, chacun des deux Ordres peut prendre les initiatives et mesures utiles pour la formation, la discipline et la loyauté dans la profession et pour la défense des intérêts des avocats et des justiciables.

Chaque Ordre peut, pour ces questions, formuler des propositions aux autorités compétentes.

Dans toutes les matières qu'ils estiment utiles, et en tout cas pour celles dans lesquelles l'Ordre national est intervenu comme pouvoir réglementaire, les deux Ordres se concertent aux fins rappelées ci-dessus.

23. — Les organes des deux ordres sont constitués :

1) d'un conseil de délégués (raad van afgevaardigden) composé de plein droit par les bâtonniers de chaque Ordre local et de membres élus, pour deux ans (rééligibles) par les avocats de l'assemblée générale de chaque barreau local.

2) d'un conseil d'administration dont les membres sont choisis pour trois ans (rééligibles) par le conseil des délégués. Il est présidé par le doyen.

Le nombre de membres de chacun des organes, les modalités de vote et, sans doute aussi, les conditions d'éligibilité du doyen, sont renvoyés au règlement d'ordre intérieur qui doit être adopté à la majorité des deux tiers du conseil des délégués.

Le projet de la Conférence

24. — Tout en reconnaissant le bien-fondé de certaines critiques adressées au fonctionnement de l'Ordre national, la Conférence affirme le « caractère indispensable » d'un Ordre national, en raison de deux objectifs essentiels affirmés à sa création :

— le maintien d'une déontologie commune en Belgique, aussi bien dans l'intérêt des justiciables que dans celui des avocats ;

— la nécessité de constituer un interlocuteur unique à l'égard des pouvoirs publics et des instances européennes et internationales.

Elle propose toutefois de consacrer, sous la forme de deux Ordres distincts, la création de la V.V.B. et de la Conférence, « pour rapprocher les barreaux locaux qui apparaissent souvent dispersés, et pour leur permettre de traiter ensemble les questions qui les concernent » (hormis la matière disciplinaire qui reste de la compétence des Ordres locaux (art. 501, al. 2, C. jud.).

Chacun des deux Ordres détermine sa propre structure, ses compétences et le mode de fonctionnement de ses organes.

25. — Le Conseil général est maintenu dans sa forme actuelle et les articles 493 et 494 sont réunis pour définir comme suit sa compétence dont la caractéristique est qu'elle s'exerce « en dernier ressort » :

« — veiller à la sauvegarde de l'honneur, des droits et des intérêts professionnels communs des avocats, en ce compris, lorsqu'elles sont de nature fédérale ou internationale, les relations du barreau avec les pouvoirs publics fédéraux ou internationaux ;

» — arrêter les règlements professionnels lorsqu'ils touchent aux règles et usages fondamentaux de la déontologie. Il est ici précisé en note : « Il peut être fait référence à cet égard aux matières traitées par le Code C.C.B.E. ».

Le mode de votation, dont la Conférence reconnaît qu'il doit « éviter des situations de blocage auxquelles l'actuel article 498 du Code judiciaire a parfois donné lieu » est laissé « à déterminer », avec l'indication exemplative : « vote pondéré en fonction du nombre d'avocats dans les barreaux. Prévoir d'éventuels cas où la majorité qualifiée est requise ».

Le doyen et le vice-doyen sont maintenus dans leur statut actuel : élus pour deux ans, non rééligibles, et rotation « en observant un juste équilibre entre les titulaires des deux groupes linguistiques ».

26. — La nouveauté est le remplacement des deux secrétaires par un comité de direction qui, outre le doyen et le vice-doyen, comprend sept membres qui se répartiront les tâches, dont trois sont désignés par chacun des deux Ordres linguistiques et un par le barreau de cassation, pour une durée de quatre ans non renouvelable.

Ce comité assure la gestion et le fonctionnement de l'Ordre fédéral, veille à la concertation entre les deux Ordres linguistiques et « détermine, le cas échéant, en fonction de la loi, les matières qui sont de la compétence en dernier ressort de ces Ordres ou du Conseil général. » Il peut également soumettre à l'examen des deux Ordres toutes questions ou suggestions qu'il juge utiles.

Le projet semble donc ne conférer qu'une compétence résiduaire au Conseil général dont l'étendue peut être déterminée par le comité de direction.

Un article 508^{quater} du Code judiciaire disposerait que les deux Ordres (linguistiques) sont « seuls compétents pour traiter, en accord avec les conseils de l'Ordre des barreaux, les matières qui ne sont pas de la compétence de l'Ordre fédéral en dernier ressort ».

Ce même article prévoit que les règlements des deux Ordres sont obligatoires pour tous les avocats de leur ressort, les conseils de l'Ordre locaux en assurant l'application.

(35) Note du conseil d'administration de la V.V.B. du 5 janvier 2000 adressée le 7 janvier 2000 au président de la Commission de la justice de la Chambre des représentants

(36) Note V.V.B. citée, p. 8, point 16.

(37) Cette idée serait reprise d'une suggestion personnelle du doyen actuel de l'Ordre national, le bâtonnier B. Van Dorpe.

En fonction de la compétence attribuée à l'Ordre national, ces règlements ne pourraient concerner que des règles et usages *non* fondamentaux de la déontologie.

Pour les matières qui sont de la compétence de l'Ordre fédéral en dernier ressort, l'article 508quinquies proposé prévoit la soumission des « projets de règlement, de recommandations ou d'avis élaborés par l'un des Ordres (linguistiques) », avec d'éventuelles observations par l'autre Ordre, au doyen de l'Ordre fédéral dont le Conseil général aurait à adopter le projet, à le rejeter ou à l'amender.

La proposition de loi Verherstraeten et consorts

27. — Cette proposition est précédée de « développements » significatifs. Elle s'inscrit dans le mouvement de la « réforme profonde, sans précédent de la justice, mise en chantier au cours de la législature précédente ».

« Par excellence trait d'union entre l'appareil judiciaire et le justiciable », le barreau doit « satisfaire aux impératifs d'une bonne administration » et il est « grand temps de le réformer ».

Le fonctionnement de l'Ordre national « laisse à désirer ». Les auteurs de la proposition reprennent les termes d'une lettre du 21 juin 1999 de la V.V.B. à tous les partis politiques en déclarant que l'Ordre national pêche par « manque de transparence et par immobilisme ». Ils ajoutent que les « deux groupes linguistiques ont des conceptions fondamentalement opposées et se maintiennent dès lors en permanence en équilibre négatif ».

Le but de la proposition est de légaliser la création de la V.V.B. et de la Conférence qui deviennent chacune un Ordre séparé autonome. « Les deux Ordres autonomes peuvent toutefois créer une organisation faîtière restreinte, par exemple en vue d'harmoniser leurs réglementations respectives ».

La proposition maintient la structure actuelle de l'Ordre national pour chacun des Ordres séparés. Il n'y a toutefois plus qu'un secrétaire par Ordre et la compétence du Roi est supprimée en ce qui concerne la composition du bureau.

Pour le reste, la proposition se borne essentiellement à apporter une série d'adaptations d'ordre terminologique aux articles du Code judiciaire actuel. Il ne modifie donc pas les compétences de chaque Ordre telles qu'elles résultent des articles 493 et 494 du Code judiciaire.

Autres propositions de réformes

28. — Les autres divers projets ou idées de réformes n'émanent pas du barreau organisé. Les conseils de l'Ordre comme tels n'ont pas fait de propositions et les bâtonniers paraissent laisser aux associations « communautaires » — la V.V.B. et la Conférence — le soin de mener le débat.

Ils sont donc le résultat d'initiatives individuelles. A notre connaissance, ils prônent tous le maintien d'une structure fédérale, mais en

consacrant en général l'existence des deux associations linguistiques.

28. — Le doyen de l'Ordre national, B. Van Dorpe, suggère, à titre individuel, la création d'un « conseil supérieur de l'avocature » en même temps que la consécration des deux Ordres linguistiques.

Ce conseil reprendrait les missions et compétences de l'actuel Ordre national et aurait une compétence d'avis et de recommandations ainsi qu'une compétence réglementaire contraignante pour les deux Ordres, dans les cas où les réglementations différentes de ceux-ci seraient considérées comme préjudiciables aux relations entre les membres de barreaux appartenant aux deux groupes linguistiques.

Il serait en outre compétent pour formuler des avis et des propositions à l'autorité fédérale en ce qui concerne l'exercice de la profession d'avocat.

Il serait composé de cinq représentants de chaque Ordre linguistique, du bâtonnier de cassation et du chef de la délégation belge au C.C.B.E., ces deux derniers avec voix consultative.

30. — Le doyen honoraire Van Eecke propose la création d'un bureau national composé de sept membres élus pour quatre ans : le doyen et vice-doyen, les présidents des associations linguistiques d'avocats, un membre du Conseil général de chaque association, et le bâtonnier du barreau de cassation.

Le bureau national serait compétent pour sauvegarder l'honneur, les droits et les intérêts professionnels communs des avocats et pour réglementer et unifier les règles et usages déontologiques « en raison des relations entre membres des différents barreaux ».

L'organe exécutif national serait composé du doyen, du vice-doyen et des deux secrétaires choisis par chacune des associations linguistiques.

Ce projet légalise l'existence des deux associations linguistiques dont l'organe serait un Conseil général composé des bâtonniers et des délégués des barreaux. Il élit pour quatre ans, et à tour de rôle, le doyen et le vice-doyen du bureau national.

Ces associations auraient toutes les compétences qui ne sont pas attribuées au bureau national.

31. — D'anciens bâtonniers de Gent et de l'Ordre néerlandais de Bruxelles (projet Bevernage) ont élaboré un texte transformant l'Ordre national en un Ordre fédéral composé des deux Ordres linguistiques correspondant aux V.V.B. et Conférence actuels, et de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation.

Trois organes sont prévus :

1) le « plenum » réunirait les assemblées générales de tous les barreaux de Belgique et du bâtonnier du barreau de cassation; il aurait compétence pour décider et réglementer en les matières qui concernent l'honneur, les droits et la déontologie des avocats et pour faire quant à ce des propositions au ministre de la Justice. Il déciderait à la majorité simple des membres présents.

2) l'assemblée générale comprenant le bureau exécutif (*dagelijks bestuur*) de chacun des

deux Ordres linguistiques (en nombre égal) et le bâtonnier du barreau de cassation. Elle serait compétente pour régir la pratique professionnelle, comme le stage, la formation professionnelle, l'harmonisation des règles qui concernent les relations entre les barreaux en Belgique et au plan européen et international. Elle aurait aussi le pouvoir de désigner les représentants de l'Ordre fédéral pour les relations extérieures et de remplir les missions de caractère international. Elle déciderait par consensus ou à défaut à la majorité absolue.

3) le bureau exécutif (*dagelijks bestuur*) comprenant sept membres : doyen, vice-doyen, secrétaire, trésorier, présidents des deux Ordres linguistiques et bâtonnier du barreau de cassation.

Il déciderait à la majorité absolue et pourrait prendre toutes initiatives qu'il estimerait utiles pour la défense des intérêts de la profession. Il serait le représentant de tous les avocats auprès de l'autorité fédérale.

32. — Je peux encore citer la proposition de Dirk Van Gerven qui tend à maintenir un Ordre national mais dont la compétence serait limitée à l'uniformisation de la déontologie et à la défense, à l'égard des autorités et des tiers, des intérêts professionnels *stricto sensu* des avocats.

33. — Enfin, les anciens bâtonniers de Bruxelles Legros et Carre ont suggéré de transformer l'Ordre national en une « chambre de réflexion », à l'instar du Sénat, avec droit d'évocation, matières réservées, droit d'initiative, compétences partagées avec les Ordres locaux et possibilité pour ceux-ci de saisir, pour avis, l'Ordre national (38).

Les idées ne manquent pas ... mais qu'en faire?

V. — QUELQUES CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LES PROJETS DE RÉFORME ET PERSPECTIVES D'AVENIR

34. — La partie du Code judiciaire consacrée au barreau et à l'Ordre national était l'œuvre du barreau et du pouvoir judiciaire représentés respectivement par MM. Charles Van Reepingen et Ernest Krings.

La réforme actuelle de l'Ordre national — qui peut conduire à sa suppression — risque d'être l'œuvre des seuls politiques, à défaut pour le barreau d'avoir été capable de présenter, dans un délai raisonnable, une solution rencontrant un consensus suffisant de ses composantes.

La crise de l'Ordre national s'est développée dans un climat de confrontation éminemment regrettable et à un moment où le barreau avait plus que jamais besoin de resserrer les rangs pour s'affirmer, dans la période dramatique du dévoilement des dysfonctionnements de la police et de la justice, comme un agent efficace de défense des droits et des intérêts des justiciables.

C'est un constat d'échec.

(38) *Journ. procès*, n° 371 du 14 mai 1999, p. 11.

35. — « Les avocats sont conscients, ou devraient l'être, que l'administration de la justice constitue en fait un service rendu à la collectivité. Ils sont en effet par excellence le trait d'union entre l'appareil judiciaire et le justiciable » déclarent les auteurs de la proposition de loi déposée par M. Verherstraeten, en citant J.-M. Berkens (39).

Ils ajoutent : « Il est grand temps de réformer aussi le barreau ».

Certes, le législateur — et donc le politique — doit avoir le dernier mot. Mais les bâtonniers et les conseils de l'Ordre de tout le pays ne devraient-ils pas frissonner à l'idée de ne pas participer activement, unis et forts, à la réforme annoncée? N'ont-ils pas le souvenir de la proposition d'un ministre du gouvernement précédent de confier la discipline de tous les professionnels à un tribunal unique? Où serait encore la belle autonomie du barreau si indispensable à la défense indépendante des droits des citoyens?

La proposition de loi Verherstraeten n'est qu'un détonateur politique. Elle ne résout pas les difficultés de fonctionnement de l'organisation professionnelle. Elle n'est techniquement que de nature sémantique dans le but de supprimer l'Ordre national et de créer deux Ordres autonomes linguistiquement distincts.

Rappelons-nous Machiavel : *Divide ut regnes!*

36. — La fuite en avant de la majorité des bâtonniers flamands, prolongée par la V.V.B., pour refuser toute structure fédérale, sauf une concertation non contraignante, va à contre-courant du mouvement politique majoritaire qui s'est formé à la suite des dernières élections et qui a conduit à la constitution du gouvernement actuel.

Est-ce l'intérêt des justiciables et du barreau de voir celui-ci, organe des droits de la défense, sans lequel il n'y a pas de justice, se mouvoir dorénavant, divisé, dans des frontières linguistiques et régionales pour tout ce qui concerne sa déontologie et la défense de ses intérêts et ceux du justiciable à l'égard des autorités fédérales, alors que la justice demeure fédérale?

Tous les conseils de l'Ordre et tous les avocats flamands sont-ils convaincus du bien-fondé des propositions de la V.V.B. à cet égard?

Des voix individuelles flamandes se sont élevées pour prôner le maintien de l'Ordre national ou à tout le moins d'une structure fédérale.

Le barreau de Gent n'est-il pas entré à la V.V.B. et le barreau flamand de Bruxelles n'y est-il pas resté pour y faire prévaloir une position moins radicale?

Il est temps d'agir et de mêler la voix du barreau au débat politique car d'autres propositions ne manqueront pas d'être déposées au Parlement, si elles ne le sont déjà.

D'autre part, dès le moment où le débat devient politique et est de nature communautaire, la majorité gouvernementale ne devrait-elle pas en demander le renvoi à la Conférence

intergouvernementale et interparlementaire pour le renouveau institutionnel (la C.I.I.R.I./C.O.S.T.A.) puisqu'il touche à l'administration de la justice? Or, je le répète, la communautarisation ou la régionalisation de cette administration n'est pas à l'ordre du jour.

37. — Il faut admettre et sans doute consacrer par la loi l'existence de deux ailes (40), de deux associations, voire de deux Ordres linguistiques — pour ne pas dire communautaires. Les bâtonniers francophones ont d'ailleurs emboîté le pas de leurs collègues flamands à cet égard.

38. — Mais il faut conserver un organe commun, fort, pour tout ce qui concerne les règles et usages déontologiques et la défense et la représentation des intérêts professionnels *stricto sensu* de l'ensemble des avocats à l'égard des autorités et organes fédéraux et internationaux, avec un pouvoir réglementaire et un pouvoir de décision efficaces.

Ceux qui le contestent sont, je le crains, en retard... d'au moins trente ans. Peut-on raisonnablement soutenir qu'à notre époque d'internationalisation accélérée et de « globalisation », le maintien d'un pouvoir fédéral unificateur des règles et usages de la profession ne répondrait plus à « d'urgentes opportunités »?

Il est remarquable de constater que tous les projets — à l'exception de celui de la V.V.B. — reconnaissent la nécessité de cette unité dans le domaine de la déontologie.

La V.V.B. tente de minimiser les effets des divergences déontologiques entre le Nord et le Sud, par l'affirmation que pendant les 150 ans qui ont précédé le Code judiciaire, la possibilité ou même l'existence de contradiction entre les règlements des divers barreaux n'auraient pas donné lieu à de graves problèmes!

Mais c'est précisément parce que des problèmes existaient déjà et étaient d'autant plus susceptibles de se renouveler en raison des rapports toujours accrus entre avocats appartenant à des barreaux différents que le Code judiciaire a conféré un pouvoir réglementaire d'unification à l'Ordre national.

A cause d'un fonctionnement laborieux, l'Ordre national n'a pu remplir pleinement sa mission réglementaire, même si ses règlements demeurent un instrument indispensable à la pratique quotidienne de la profession.

Serait-il justifié — comme le soutient encore la V.V.B. — que les barreaux du Nord du pays autoriseraient la multi-disciplinarité et les spécialisations qui ne seraient pas admises, ou le seraient différemment, au Sud?

Comment concevoir dans la pratique quotidienne des relations entre avocats des deux Ordres du barreau de Bruxelles et plus particulièrement au sein d'associations mixtes, l'application de règles déontologiques différentes en ces matières, comme en matière de publicité, par exemple?

La coexistence des deux Ordres au barreau de Bruxelles pose déjà des problèmes qui ne sont

pas toujours résolus par la concertation qui montre ici ses limites. Il ne faut pas étendre ces problèmes au niveau du pays alors qu'en tout cas l'administration de la justice et la dispensation des services juridiques des avocats sont régis par les mêmes lois fédérales pour tous les avocats du pays. Il faut au contraire renforcer le pouvoir fédéral unificateur des règles et usages de la profession.

Par ailleurs, si l'internationalisation de la pratique professionnelle s'accompagne d'une tendance à l'harmonisation des règles et usages dans les relations transnationales, une référence au Code de déontologie du C.C.B.E. est insuffisante : ce Code est le plus petit dénominateur commun des différents Codes nationaux européens et laisse sur de nombreux points aux autorités nationales le soin d'en décider.

Enfin, il paraît difficile de limiter un pouvoir unificateur fédéral aux « règles et usages fondamentaux de la déontologie » sans définir ceux-ci, ce qui n'est pas aisé.

39. — Il y a une autre raison au maintien d'une structure fédérale : la défense des intérêts communs de la profession, à la fois à l'égard des autorités publiques et des autres professions qui ont tendance à envahir la sphère d'activité propre aux avocats.

Je ne veux pas croire que les barreaux puissent se diviser selon le clivage linguistique et qu'ils auraient, en ce domaine, « des conceptions fondamentalement opposées ». Les 12.536 avocats belges ont ici des intérêts communs à défendre. Les vingt-huit barreaux du pays doivent pouvoir parler d'une seule voix et déléguer à un organe fédéral la mission de cette défense si indispensable dans l'intérêt des justiciables eux-mêmes, tant il est vrai que la profession d'avocat demeure un des piliers de l'Etat démocratique de droit.

40. — La coexistence de trois organes — un fédéral et deux linguistiques — exige une définition précise de leurs compétences respectives, éventuellement concurrentes et une organisation efficace de chacun d'eux impliquant un pouvoir de décision rapide.

C'est en définitive à cela seul que devraient s'attacher les réformateurs. Les projets en tiennent compte — sauf ceux qui se bornent à maintenir sur ce point les dispositions actuelles qu'il faut éviter de reproduire dans les structures nouvelles.

Diverses formules sont proposées. Elles méritent toutes d'être étudiées et notre propos ici se borne à émettre quelques observations d'ordre général.

41. — Pour les compétences, il semble bien qu'il faille faire la différence entre les règles et usages professionnels ainsi que la défense des intérêts professionnels communs *stricto sensu*, qui seraient d'ordre fédéral ou pourraient l'être par un système d'évocation, et les matières qui sont d'ordre politique et social qui seraient d'ordre linguistique. Faut-il écarter toute intervention du fédéral dans les matières qui concernent l'aide légale, le stage, la formation professionnelle des stagiaires et la formation permanente des avocats? On peut en douter.

(39) « Mijmeringen over de kloof tussen justitie en burger in de Orde van de dag », *Criminaliteit en samenleving*, 1998, sect. 2.12.

(40) On pourrait songer à une structure comparable à celle du collège de recrutement des magistrats (art. 259bis, C. jud.) ou du conseil consultatif de la magistrature - Loi du 8 mars 1999.

42. — Pour le fonctionnement, le modèle hollandais n'est pas transposable comme tel dans le contexte belgo-belge. Mais l'on peut s'en inspirer comme le suggèrent certains projets.

A cet égard, la réforme envisagée par la Conférence est bien timide. L'idée d'une assemblée de délégués élus, d'un exécutif restreint investi, par délégation, de pouvoirs et de compétences précises, dont les mandats seraient d'une durée plus longue pour assurer une meilleure continuité, ne peut-elle être retenue? Il est vrai que l'autorité des bâtonniers paraît en être diminuée, mais n'ont-ils pas tellement à faire dans leurs barreaux? N'est-ce pas aussi une forme d'ouverture démocratique qui est souvent réclamée par la base?

Il reste à déterminer le mode de votation. D'abord dans chaque aile, association ou Ordre : sans doute les « petits » barreaux ne souhaitent pas être écrasés par les plus grands. A cet égard, la réaction du barreau de Namur — qui s'est accompagnée d'une critique des « mega cabinets bruxellois » où l'on pratiquerait le « travail à la chaîne » (41) — doit être prise en compte. Mais si le poids du barreau de Bruxelles est trop lourd à supporter, est-il normal qu'avec 2.772 avocats sur un total de 5.380 avocats francophones, il soit compté pour une voix, comme les barreaux de 27, 45, 47, 59, 79 et 84 membres?

Il est vrai que du côté néerlandophone, le déséquilibre est moins accentué, 1.785 avocats pour le barreau de Bruxelles sur un total de 7.138, ce qui peut mettre celui-ci en position minoritaire inconfortable à l'égard des autres barreaux de Flandre qui n'en comptent toutefois que deux ayant moins de 100 avocats.

Mais ne peut-on songer à un regroupement de certains barreaux peu nombreux?

Il semble bien que le vote pondéré doive être préféré, ainsi qu'un système de majorités simples et relatives selon les matières, la majorité simple s'imposant pour les actes d'administration.

Il en est de même au niveau fédéral, mais la majorité des deux tiers devrait y être maintenue pour ne pas avantager le groupe majoritaire.

* * *

En conclusion, la réflexion sur les données du problème posé par la crise de l'Ordre national conduira sans doute les optimistes et les « volontaristes », soucieux de l'intérêt général des justiciables et des avocats, à penser que d'un mal peut sortir un bien.

Les pessimistes diront que c'en est fini de l'unité des organes professionnels. Mais alors, quel sombre avenir pour la profession et pour sa place dans la société.

Michel VAN DOOSSELAERE

Règlements de l'Ordre national des avocats

— Accès aux informations du registre national des personnes physiques. (Règlement du 30 janvier 1997).

— Assurance défense en justice - Libre choix de l'avocat. (Règlement du 22 avril 1986).

— Autorisation pour un avocat d'assigner un membre d'un autre barreau. (Règlements des 13 mars 1973 et 21 avril 1977).

— Avis préalable à la signification, à l'exercice d'un recours et à l'exécution des actes et décisions judiciaires. (Règlement du 7 décembre 1989).

— Avocat succédant à un confrère. (Règlements des 17 juin 1983 et 12 octobre 1989).

— Bureaux de consultation et de défense : indemnités avocats stagiaires. (Règlements des 12 juin 1987, 1^{er} décembre 1988, 17 mai 1990, 20 février 1992 et 24 juin 1993).

— Code de déontologie des avocats de la Communauté européenne. (Règlement du 12 octobre 1989).

— Correspondance - Production de la correspondance échangée entre les avocats. (Règlements des 6 juin 1970, 6 mars 1980, 8 mai 1980 et 22 avril 1986).

— Correspondance - Production de la correspondance échangée entre avocats et avocats mandataires de justice. (Règlement du 10 mars 1977).

— Demandes de remise et de renvoi au rôle. (Règlements des 28 janvier 1988 et 3 décembre 1992).

— Devoir des avocats en matière de certification de la conformité des copies de pièces à joindre au pourvoi en cassation dans les cas où un moyen pris de la violation de la foi due aux actes est invoqué. (Règlement du 12 octobre 1995).

— Exercice en commun de la profession d'avocat. (Règlement du 8 mars 1990).

— Mandat de justice et avocat - Incompatibilités. (Règlements des 8 février 1979 et 18 janvier 1990).

— Mandat de justice et avocat - Obligations déontologiques des avocats investis d'un mandat de justice. (Règlement du 17 février 1972).

— Maniement de fonds de clients ou de tiers. (Règlement du 19 janvier 1989).

— Pli judiciaire - Application des articles 730, § 2b, 747, § 2, 748, § 2, 751, 753, 803 et 804 du Code judiciaire. (Règlements des 15 janvier 1981, 3 décembre 1992, 28 janvier 1993, 30 juin 1994 et 2 mars 1995).

— Procédure disciplinaire - Conflit de compétence entre deux barreaux. (Règlement du 28 novembre 1977).

— Procédure disciplinaire - Serment des témoins. (Règlement du 25 mai 1972).

— Publicité. (Règlements des 25 juin 1990, 25 avril 1991, 24 juin 1993 et 19 décembre 1996).

— Reconnaissance des diplômes - Règles de procédure et de fonctionnement du jury. (Règlement du 30 janvier 1997).

— Reconnaissance des diplômes - Règles de procédure et de fonctionnement de la commission de recours. (Règlement du 30 janvier 1997).

— Relations entre les avocats et les agents d'affaires. (Règlement du 28 juin 1990).

— Responsabilité financière de l'avocat. (Règlement du 7 janvier 1971).

— Saisie-arrêt entre les mains d'un avocat. (Règlement du 10 janvier 1992).

— Stage - Formation professionnelle. (Règlements des 28 novembre 1991, 14 octobre 1993 et 13 janvier 1994).

— Stage - Incidence du service militaire sur la durée du stage. (Règlement du 18 mars 1971).

— Tableau et liste des stagiaires - Inscription au tableau ou à la liste des stagiaires d'un autre barreau. (Règlement du 25 avril 1985).

2000

241

CMS Derks Star Busmann Hanotiau

Association d'avocats

RECHERCHE :

- trois collaborateurs(trices) avocats, dont un(e) pour son département « Droit des Sociétés/Acquisitions », un(e) pour son département « Droit social » et un(e) pour son département « Droit commercial/Contrats internationaux »
- FR/NL/ANG
- ayant au moins 2 ans d'expérience
- connaissance d'Office 97 est un atout

Envoyez votre C.V. à CMS Derks Star Busmann Hanotiau
M^c Alexis Goeminne, avenue Louise, 200 – 1050 Bruxelles – Tél. : 02/626.22.00

(41) Voy. *Journ. procès*, n^o 368, 2 avril 1999, p. 9 et la réponse de François Glansdorff dans le même journal, n^o 370, 30 avril 1999, p. 4.