CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 10 MEI 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Onno Klopp heeft de Duitse nationaliteit en is lid van de balie te Düsseldorf, waar hij sinds 1971 een praktijk heeft. Hij wil worden toegelaten tot de Parijse balie en in Parijs een kantoor vestigen zonder zijn kantoor in Düsseldorf op te geven. Hij heeft de vereiste academische opleiding, onder meer de graad van doctor in de rechtsgeleerdheid van de universiteit van Parijs; in 1980 legde hij te Parijs met goed gevolg het praktijkexamen voor advocaat af; hij is een man van goede naam. De Düsseldorfse balie heeft er geen bezwaar tegen, dat hij zijn praktijk zowel in Parijs als vanuit zijn Düsseldorfse kantoor uitoefent.

De Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Paris (hierna: de Raad van toezicht) wees op 17 maart 1981 zijn verzoek echter af op grond dat hij niet én tot de Parijse balie kon worden toegelaten én tegelijkertijd zijn kantoor in Düsseldorf kon aanhouden. Dit besluit werd vernietigd bij arrest van de verenigde eerste drie kamers van de Cour d'Appel te Parijs. De Raad van toezicht nam geen genoegen met de uitspraak van de Cour d'Appel en bracht de zaak voor de Cour de Cassation, die het Hof van Justitie de vraag heeft voorgelegd, of het wettelijk vereiste dat een andere advocaat die onderdaan is van een Lid-Staat en die zijn beroep in een andere Lid-Staat wil uitoefenen, slechts op één plaats kantoor mag houden (welk vereiste dient ter waarborging in dat land van een goede rechtsbedeling en de naleving van de gedragsregels van de advocaten), onverenigbaar is met de door artikel 52 EEG-Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging, in aanmerking genomen dat de Raad van de Gemeenschappen geen richtlijnen heeft vastgesteld over de toegang tot en de uitoefening van het beroep van advocaat.

De Raad van toezicht en de Franse regering stellen, dat dit voorschrift verenigbaar is met artikel 52 en dat het verzoek van Klopp overeenkomstig het gemeenschapsrecht kan worden afgewezen. De Commissie en de Deense, de Nederlandse en de Britse regering steunen Klopp in zijn stelling, dat het besluit van de Raad van toezicht niet te rijmen valt met artikel 52 EEG-Verdrag.

De gewraakte bepalingen zijn neergelegd in artikel 83 van decreet nr. 72-468 en artikel 1 van de statuten van de Parijse balie. Ingevolge het decreet moet de advocaat kantoor houden binnen het amtsgebied van het trubunal de grande instance waarbij hij is toegelaten. Ingevolge de statuten moet een advocaat zijn beroep blijven uitoefenen en kantoor houden in Parijs of in een van drie met name genoemde departementen; hij mag naast zijn hoofdkantoor een bijkantoor hebben zolang beide kantoren binnen dezelfde territoriale grenzen liggen.

1 — Vertaald uit het Engels.

Vaststaat, dat deze bepalingen naar Frans recht eraan in de weg staan, dat een advocaat kantoor houdt in twee verschillende ambtsgebieden in Frankrijk, bijvoorbeeld in Bordeaux en in Parijs, doch dit gevolg van de statuten, zelfs niet zijdelings, en het decreet is in de onderhavige zaak, aan de orde. Dat is een zaak van nationaal recht en een aspect van de beroepsuitoefening waarop de vraag geen betrekking heeft; deze betreft enkel de positie van een advocaat die in meer dan één Lid-Staat praktijk wenst uit te oefenen.

Over de vraag of het decreet en de statuten zo moeten worden uitgelegd, dat zij eraan in de weg staan, dat een in het buitenland gevestigde advocaat zich in Parijs vestigt, bestaat echter geen eenstemmigheid. De Cour d'Appel meende van niet; de Parijse Raad van toezicht stelt dat dit wel het geval is; niettemin schijnen in andere Lid-Staten opgeleide en praktizerende advocaten feitelijk lid te zijn van de Parijse balie.

Ook bestaat er onenigheid over de positie van Franse onderdanen die lid zijn van de Parijse balie en het lidmaatschap van andere balies wensen aan te vragen. De Cour d'Appel heeft vastgesteld, dat het al geruime tijd usance is bij de Parijse balie om Franse advocaten toe te staan, het lidmaatschap van andere balies uit andere landen aan te vragen. In haar schriftelijk antwoord op een vraag van het Hof verklaarde de Franse regering, dat geen enkele bepaling in de weg stond aan de toelating van een Parijse advocaat tot de balie van een andere Lid-Staat. Ter terechtzitting verklaarde de gemachtigde van de Franse regering echter, dat buitenlandse balies wel Franse advocaten konden toelaten, wanneer hun reglementen dat toestonden, doch dat een Franse advocaat de in Frankrijk geldende regels overtrad indien hij lid werd van een buitenlandse balie. De Raad van toezicht stelt zich op het standpunt, dat een Franse advocaat met een praktijk in Parijs niet op wettige wijze lid kan worden van een buitenlandse balie en in het buitenland een praktijk kan vestigen. Vaststaat echter dat Parijse advocaten te dezer zake nooit tuchtrechtelijk zijn vervolgd; het aanspannen van dergelijke procedures zou moeilijk zijn omdat de Raad van toezicht over onvoldoende faciliteiten beschikt.

Het is uiteraard niet aan het Hof om te beslissen, wat de juiste uitlegging is van de bepalingen die in Parijs gelden, zelfs waar het gaat om buitenlandse advocaten. Gezien de expliciete feitelijke vaststelling van de Cour d'Appel en het bewijsmateriaal waarover het Hof beschikt, mag men mijns inziens echter wel ervan uitgaan dat, of dit nu rechtmatig is of niet, sommige leden van de Parijse balie hun beroep feitelijk in andere landen uitoefenen en dat de Raad van toezicht hun dat niet heeft verboden of tuchtmaatregelen tegen hen heeft genomen.

Het Hof heeft reeds uitgemaakt, dat artikel 52 rechtstreekse werking heeft en dat particulieren er sinds het einde van de overgangsperiode voor de nationale rechter een beroep op kunnen doen (zaak 2/74, Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631). Het artikel creëert een fundamenteel recht, dat niet afhankelijk is van de vaststelling van richtlijnen op grond van artikel 57, hetgeen niet wegneemt dat dergelijke richtlijnen door de coördinatie

van niet-discriminerende, nationale bepalingen de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst kunnen vergemakkelijken (zaak 71/76, Thieffry, Jurispr. 1977, blz. 765).

De Raad van toezicht aanvaardt dit uitgangspunt voor de werking van artikel 52, doch stelt dat het daar gegeven recht niet meer behelst dan het recht om één kantoor te vestigen. In elk geval is volgens hem de wijze waarop dit recht mag worden uitgeoefend en moet worden beschermd, geheel een zaak van nationale bepalingen en kan het recht om op meer dan één plaats kantoor te houden, enkel worden toegekend via gemeenschapswetgeving of overeenkomsten tussen de verschillende balies via de Raadgevende Commissie van de Balies van de Europese Gemeenschap. In casu zou er geen sprake zijn van discriminatie op grond van nationaliteit en de regel zou in Frankrijk volledig gerechtvaardigd zijn vanuit een oogpunt van goede rechtsbedeling en de handhaving van de gedragsregels van de advocaten.

Dit betoog vraagt in de eerste plaats om een bespreking van de algemene regel van artikel 52 en vervolgens om behandeling van de stelling dat uitzonderingen op de algemene regel gerechtvaardigd kunnen zijn.

Wat het eerste punt betreft, lijkt het mij volstrekt onmogelijk om in artikel 52 de beperkingen te lezen die de Raad van toezicht erin wil zien. Hoewel artikel 52 niet met zoveel woorden verklaart, dat particulieren zich in meer dan één Lid-Staat mogen vestigen, is dit wel duidelijk de bedoeling van het artikel. Artikel 52 geeft een recht van vestiging in een andere Lid-Staat; het ontneemt de betrokkene geen rechten die wellicht in zijn eigen Lid-Staat bestaan. Evenmin ziet het het opgeven van dit laatste recht als de prijs voor het eerste. De sleutel ligt mijns inziens in het doel van het in artikel 54 genoemde algemene programma voor de opheffing van de „binnen de Gemeenschap" bestaande beperkingen van de vrijheid van vestiging. Het feit dat, ingevolge artikel 52, beperkingen moeten worden opgeheven die betrekking hebben op de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een Lid-Staat zijn „gevestigd", wijst er ook op, dat dank zij de mogelijkheid van agentschappen, filialen of dochterondernemingen er op een bepaald moment meer dan één vestiging kan bestaan. Dit kan niet anders zijn voor de beoefenaren van vrije beroepen, die een praktijk wensen te beginnen en voldoen aan de daarvoor in twee Lid-Staten gestelde vereisten, zelfs als de twee praktijken los van elkaar staan.

Ook heeft artikel 52 niet enkel betrekking op beperkingen die met zoveel woorden in verband staan met de nationaliteit van degene die zich bedrijfs- of beroepsmatig wenst te vestigen. In de zaak-Thieffry las het Hof artikel 52 in samenhang met de daarop volgende artikelen en overwoog het, dat de weigering om een in een andere Lid-Staat genoten universitaire opleiding voor beroepsdoeleinden te erkennen, in strijd was met artikel 52 wanneer die opleiding voor academische doeleinden wel als gelijkwaardig wordt erkend met de overeenkomstige opleiding in de ontvangende Lid-Staat (zie ook zaak 16/78, Choquet, Jurispr. 1979, blz. 2293). In dezelfde zaak-Thieffry overwoog het Hof ook, dat het algemeen programma dat op grond van artikel 54 was vastgesteld, nuttige aan-

wijzingen verschafte voor de uitvoering van de betrokken verdragsbepaling. Titel III, B, van dit programma noemt in de lijst van beperkingen welke moeten worden opgeheven, „de voorwaarden waarvan de toegang tot een werkzaamheid anders dan in loondienst of de uitoefening daarvan ... afhankelijk wordt gesteld en die, hoewel van toepassing zonder onderscheid naar nationaliteit, uitsluitend of in hoofdzaak de toegang tot of de uitoefening van deze werkzaamheid door vreemdelingen belemmeren." Men kan dan ook niet volstaan met het antwoord, dat de regel dat iemand slechts op één plaats gevestigd mag zijn, niet gebonden is aan de nationaliteit van de betrokkene, doch voor iedereen geldt, indien hij in de weg staat aan de opleiding en beëdiging van buitenlanders voor de Parijse balie, enkel omdat zij tot de balie van een andere staat behoren en aldaar kantoor houden.

Tot de rechten die de vrijheid van vestiging „omvat" en die in de tweede alinea van artikel 52 worden genoemd, behoren het recht op toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan „overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld." Dit zou heel goed kunnen meebrengen, en brengt mijns inziens bij gebreke van verdere harmonisatie ook mee, dat een advocaat die in een andere Lid-Staat praktijk houdt, zich moet houden aan de algemeen aanvaarde uitlegging van de statuten van de Franse balie, volgens welke hij enkel in het ambtsgebied van één rechtbank in Frankrijk een hoofdkantoor mag hebben. Wat het gemeenschapsrecht betreft, staat artikel 52 niet op het eerste gezicht direct aan zijn lidmaatschap van de Parijse balie in de weg omdat hij ook in Duitsland een praktijk uitoefent.

Kent deze algemene regel uitzonderingen?

De Cour de Cassation noemt als de ratio van deze regel het streven om een goede rechtsbedeling en de naleving van de gedragsregels van de advocaten in Frankrijk te verzekeren. Dit zijn stellig belangrijke doelen. In zaak 33/74 (Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299) heeft het Hof erkend, dat „niet als onverenigbaar met de artikelen 59 en 60 kan worden beschouwd de aan hulporganen van de justitie gestelde eis van vaste beroepshalve vestiging binnen het rechtsgebied van bepaalde rechterlijke instanties, ingeval die eis objectief noodzakelijk is ter waarborging van de nakoming van beroepsregels die met name verband houden met de rechtsbedeling en de inachtneming van de beroepsethiek" (r.o. 14). In die zaak ging het over het verrichten van diensten, doch mijns inziens geldt een dergelijke regel ook voor de vrijheid van vestiging. Inderdaad erkende het Hof in de zaak-Thieffry, dat deze vrijheid gebonden is aan de inachtneming van beroepsregels die hun grond vinden in het algemeen belang.

De verplichting voor een advocaat in Frankrijk om kantoor te houden in het ambtsgebied van het tribunal de grande instance waar hij op het tableau is geplaatst, hangt naar ik begrijp deels samen met het, thans aan advocaten toekomende, exclusieve recht om bij dat tribunal te postuleren, en deels met het uit het Franse procesrecht voortvloeiende vereiste dat de rechter de in een bepaalde zaak optredende advocaat gemakkelijk kan bereiken en in zijn ressort een adres

heeft voor betekeningen en mededelingen. Het belang van dit vereiste is duidelijk en een jurist die niet thuis is in het Franse stelsel, moet het nodige gewicht toekennen aan hetgeen namens de balie naar voren is gebracht met betrekking tot deze aspecten van het Franse procesrecht.

De ingeroepen regels moeten echter „objectief noodzakelijk" zijn (Van Binsbergen, r.o. 14) en worden toegepast „overeenkomstig de in de verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van vestiging omschreven doelstelling" (Thieffry, r.o. 18).

Het is duidelijk dat een lid van de Parijse balie een bijkantoor kan hebben in het ambtsgebied van het tribunal de grande instance waar hij op het tableau staat. Ook kan hij voor gerechten in andere delen van Frankrijk pleiten en kan hij cliënten in andere delen van Frankrijk adviseren. Ingevolge het gemeenschapsrecht heeft hij het recht om in andere Lid-Staten diensten te verrichten (richtlijn nr. 77/249, PB L 78 van 1977, blz. 17). Ingevolge een besluit van de Parijse balie mag hij sinds 20 januari 1981 met toestemming van de plaatselijke deken bijkantoren openen in andere Lid-Staten. Bovendien zijn, zoals gezegd, sommige advocaten de facto zowel lid van de Parijse balie als van de balie van een ander land en aan niemand is daarbij iets in de weg gelegd en niemand is hiervoor tuchtrechtelijk bestraft.

In antwoord op een vraag van het Hof erkende de vertegenwoordiger van de Raad van toezicht ter terechtzitting, dat advocaten die een bijkantoor hebben, hun verplichtingen jegens het gerecht en hun cliënten genoegzaam kunnen nakomen via plaatselijke advocaten. Via hen kunnen zij contact houden. Als zij hun zaken goed regelen, kunnen zij dat mijns inziens ook doen via hun hoofdkantoor indien zij in Brussel moeten optreden of in Bonn, of ook voor dit Hof of voor het Hof voor de rechten van de mens. Het is heel goed mogelijk dat het in het verleden, toen het transport en de telecommunicatiemiddelen nog niet zo ontwikkeld waren als thans, voor een advocaat met een eenmanskantoor onmogelijk was om, wanneer hij zich buiten Frankrijk bevond, zijn verplichtingen na te komen jegens het plaatselijke gerecht waar zijn zaak diende. Heden ten dage lijkt een absolute regel dat een advocaat slechts op één plaats kantoor mag houden en in feite slechts als lid van één balie praktijk mag uitoefenen, mij buitensporig vergeleken bij de praktijk in andere Lid-Staten. Als hij door het feit dat hij kantoor houdt in twee Lid-Staten, zijn verplichtingen jegens het gerecht of jegens zijn cliënten niet kan nakomen, dan zal hij het niet lang uithouden; maar dit rechtvaardigt nog niet, dat men alle advocaten die in andere Lid-Staten zijn gevestigd, uitsluit van de Parijse balie.

Een tweede rechtvaardigingsgrond wordt aangevoerd. Gesteld wordt, dat het lidmaatschap van twee balies tot moeilijkheden kan leiden indien er verschil bestaat tussen de gedragsregels of de beroepsethiek van de twee balies, of indien een advocaat buiten Frankrijk iets zou doen wat in strijd is met de gedragsregels van de Parijse balie. Mijns inziens geeft de Franse regering in haar schriftelijk

antwoord op vragen van het Hof de oplossing voor dit probleem. Als de Franse advocaat in de uitoefening van zijn praktijk buiten Frankrijk de gedragsregels van de Parijse balie overtreedt, kan zowel het tuchtrecht van die balie als dat van de balie van het land waar hij eveneens praktijk heeft, op hem van toepassing blijven. Men zal uiteraard moeten erkennen dat zich moeilijkheden kunnen voordoen, maar deze mogelijkheid rechtvaardigt mijns inziens geen absolute weigering om een advocaat die in een Lid-Staat is gevestigd, tot de balie van een andere Lid-Staat toe te laten. De vraag of zich in bijzondere gevallen of omstandigheden speciale redenen kunnen voordoen, is hier niet aan de orde.

Mijns inziens kan van de absolute weigering om een advocaat toe te laten tot de Parijse balie, enkel omdat hij reeds een kantoor in een andere Lid-Staat heeft, waar hij als advocaat werkzaam is en de opleiding voor advocaat heeft gevolgd, dan ook niet worden gezegd dat zij objectief noodzakelijk is.

Concluderend meen ik dat de vraag in de navolgende zin moet worden beantwoord:

Het vereiste dat een onderdaan van een Lid-Staat, die in die Lid-Staat is opgeleid en aldaar een vestiging heeft van waaruit hij zijn praktijk uitoefent, en die een opleiding wenst te volgen en een kantoor wenst te vestigen in een andere Lid-Staat om als een aldaar opgeleid advocaat werkzaam te zijn, slechts op één plaats kantoor mag houden, ondanks het feit dat er geen richtlijnen zijn vastgesteld krachtens artikel 57 EEG-Verdrag, is een beperking die onverenigbaar is met de vrijheid van vestiging, neergelegd in artikel 52 EEG-Verdrag.

De nationale rechter zal moeten beslissen over de kosten van partijen in het hoofdgeding. De kosten van de Commissie en de Lid-Staten die in deze zaak opmerkingen hebben gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking.