

Rolnummer 2162
Arrest nr. 63/2002 van 28 maart 2002

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 259*quinquies*, § 1, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij arrest nr. 94.347 van 27 maart 2001 in zake M. Troclet tegen de Belgische Staat en de voorzitter van de Arbeidsrechtbank te Charleroi, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 23 april 2001, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, *juncto* artikel 259*quinquies*, § 1, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer het in die zin wordt geïnterpreteerd dat tegen de aanstelling van bekleeders van de adjunct-mandaten van ondervoorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank en de rechtbank van koophandel, door de bevoegde algemene vergaderingen ervan en bij staking van stemmen, door de voorzitter van de bevoegde algemene vergadering, zonder enig optreden van een orgaan van de uitvoerende macht, geen beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State die geschillen berecht op eis tot nietigverklaring, in tegenstelling tot de aanstellingen in andere adjunct-mandaten van eerste advocaat-generaal bij de hoven, van advocaat-generaal bij het hof van beroep en bij het Arbeidshof en van eerste substituut, vermeld in artikel 259*quinquies*, § 1, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek, voor welke mandaten de aanstellingen geschieden door de Koning na gemotiveerde voordracht van twee gegadigden door de korpschef ?

Schendt artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, *juncto* artikel 259*quinquies*, § 1, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer het in die zin wordt geïnterpreteerd dat tegen de aanstelling van bekleeders van de adjunct-mandaten van ondervoorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank en de rechtbank van koophandel, door de bevoegde algemene vergaderingen ervan, en bij staking van stemmen, door de voorzitter van de bevoegde algemene vergadering, zonder enig optreden van een orgaan van de uitvoerende macht, geen beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State die geschillen berecht op eis tot nietigverklaring, in tegenstelling tot de aanstellingen in de andere mandaten van korpsverste vermeld in artikel 259*quater* van het Gerechtelijk Wetboek, voor welke mandaten de benoemingen geschieden door de Koning na voordracht van de Hoge Raad voor de Justitie en na met redenen omkleed advies van de algemene vergadering van het rechtscollege, zodat alleen de rechters die solliciteren naar een adjunct-mandaat elke rechterlijke garantie wordt ontnomen en bijgevolg het slachtoffer zijn van een verschil in behandeling wat het recht van gelijke toegang tot een rechtbank betreft ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Bij op 22 december 2000 ingestelde vordering verzoekt M. Troclet de Raad van State om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 27 oktober 2000 van de voorzitter van de Arbeidsrechtbank te Charleroi, houdende aanstelling van D. Moineaux in de functie van ondervoorzitter van die Rechtbank.

De Raad van State stelt vast dat zijn bevoegdheid niet *prima facie* vaststaat en legt op vraag van de verzoekende partij de hierboven aangehaalde prejudiciële vragen aan het Hof voor teneinde elke twijfel omtrent dat punt weg te nemen.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 23 april 2001 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 4 mei 2001 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 mei 2001.

Bij beschikkingen van 22 mei 2001 en 26 september 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld respectievelijk met de rechters J.-P. Moerman en E. Derycke.

Memories zijn ingediend door :

- M. Troclet, wonende te 1180 Brussel, Coghensquare 44, bij op 18 juni 2001 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 19 juni 2001 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 augustus 2001 ter post aangetekende brieven.

De Ministerraad heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 19 september 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 26 september 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 23 april 2002.

Bij beschikking van 19 december 2001 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 januari 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 21 december 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 16 januari 2002 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Sohier, advocaat bij de balie te Brussel, voor M. Troclet;
 - . Mr. P. Levert, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. François en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

A.1.1. Na de in het geding zijnde bepalingen in herinnering te hebben gebracht, betoogt M. Troclet, enerzijds, dat de betwiste benoeming het optreden noch van de Koning, noch van de Minister van Justitie, noch van de bevoegde benoemingscommissie van de Hoge Raad voor de Justitie vereist, en, anderzijds, dat sinds de wet van 25 mei 1999 een beroep tot vernietiging tegen een « administratieve handeling » van een orgaan van de rechterlijke macht perfect denkbaar is. De in het geding zijnde benoeming kan aldus worden gekwalificeerd, maar het twistpunt is de vraag of de aangevochten handeling wel degelijk op « de leden van het personeel » betrekking heeft.

A.1.2. Volgens M. Troclet heeft het Hof al een negatief oordeel uitgesproken over het gebrek aan rechtsbescherming als gevolg van de bepalingen tot regeling van de jurisdictionele beroepen, inzonderheid naar aanleiding van, enerzijds, tuchtstraffen die de procureurs-generaal oplegden aan de leden van het personeel van de griffie, en, anderzijds, beslissingen die organen van wetgevende vergaderingen namen ten aanzien van ambtenaren die onder die vergaderingen vielen. De motivering van die beslissingen kan *mutatis mutandis* te dezen worden toegepast, omdat de noodzaak om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te vrijwaren geenszins verantwoordt dat sommige magistraten, leden van de Rechterlijke Orde, een beroep tot vernietiging bij de Raad van State wordt ontzegd tegen de administratieve handelingen van de algemene vergaderingen van de hoven en rechtbanken met het oog op de aanstelling van titularissen van adjunct-mandaten, in tegenstelling tot de andere mandaten van korpschef en de andere adjunct-mandaten, waarvan de aanwijzing gebeurt bij een koninklijk besluit waartegen, als dusdanig, een beroep bij de Raad van State openstaat.

De parlementaire voorbereiding van artikel 259^{quinquies} van het Gerechtelijk Wetboek verantwoordt en verklaart dat verschil in behandeling niet, hoewel de afdeling wetgeving als « algemene opmerking » heeft opgeworpen dat « *over het algemeen beschouwd [...] het verkieslijk [zou] zijn dat de wetgever openlijk een standpunt inneemt om te voorkomen dat de belanghebbenden in de overige gevallen geen werkzaam beroep kunnen instellen* » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1677/2, advies van de Raad van State, p. 4).

A.1.3. Volgens M. Troclet wordt de tweevoudige prejudiciële vraag verantwoord doordat de vergelijking in het ene geval slaat op mandaten - weliswaar van een verschillende aard - die behoren tot dezelfde categorie van nauwe medewerkers van de korpschef, terwijl de vergelijking in het andere geval op de korpschefs zelf slaat.

In de veronderstelling dat dat verschil in behandeling op een objectief criterium berust, zou moeten worden vastgesteld dat klaarblijkelijk geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Het in het geding zijnde verschil in behandeling moet noodzakelijkerwijze worden beoordeeld in het licht van het belang van het fundamentele recht op gelijke toegang tot een rechtbank en tot de jurisdictionele bescherming die dat recht voor elke rechtzoekende impliceert.

A.1.4. M. Troclet is van oordeel dat, mocht het Hof oordelen dat die discriminatie haar oorsprong niet in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vindt, op zijn minst dient te worden verklaard dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te dezen wel degelijk geschonden zijn.

A.2.1. Na de feiten van de zaak in herinnering te hebben gebracht, stelt de Ministerraad dat een magistraat zoals de verzoekende partij voor de bodemrechter een orgaan van de rechterlijke macht is en geen lid van het personeel van die macht. De Raad van State, die zijn bevoegdheid moet nagaan, heeft impliciet dat standpunt aanvaard door aan het Hof twee prejudiciële vragen te stellen die aldus verband houden met het ontbreken van een beroep tegen de aan de Raad van State ter beoordeling voorgelegde beslissing.

A.2.2. Volgens de Ministerraad beogen de twee prejudiciële vragen een identieke situatie en vindt de identieke discriminatie haar oorsprong in een lacune in de wetgeving en niet in de in het geding zijnde bepaling, al dan niet in samenhang met de artikelen 259*quater* of 259*quinquies*, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek. Voor het overige verwijst de Ministerraad naar het arrest nr. 31/96 om aan te geven dat die lacune enkel door een optreden van de wetgever kan worden verholpen en de Ministerraad is van oordeel dat de prejudiciële vragen ontkennend dienen te worden beantwoord.

A.2.3. In zijn memorie van antwoord merkt de Ministerraad op dat de verzoekende partij voor de Raad van State een lange uiteenzetting geeft om het bestaan van een discriminatie aan te tonen, doch zich daarentegen ervan onthoudt te antwoorden op de argumenten volgens welke de discriminatie die zij aanvoert, haar oorsprong vindt niet in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, maar in een lacune in de wetgeving.

- B -

B.1.1. Artikel 14, § 1, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 25 mei 1999 bepaalt :

« Art. 14. § 1. De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden, alsook tegen de administratieve handelingen van wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Arbitragehof, evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad van de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel. »

B.1.2. Artikel 259*quinquies*, § 1, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek, gewijzigd bij de wet van 22 december 1998, bepaalt :

« Art. 259*quinquies*. § 1. De titularissen van de adjunct-mandaten bedoeld in artikel 58*bis*, 3°, worden aangewezen als volgt :

1° de voorzitter en de afdelingsvoorzitters in het Hof van Cassatie, de kamervoorzitters in het Hof van Beroep en in het Arbeidshof en de ondervoorzitters van de rechtbank van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank en de rechtbank van koophandel worden door de bevoegde algemene vergaderingen uit hun midden aangewezen, uit twee kandidaten die door de korpschef op gemotiveerde wijze worden voorgedragen voorzover er voldoende leden zijn die in de voorwaarden verkeren en zich kandidaat hebben gesteld. Voor rechtscolleges met zetel te Brussel geschieden de voordrachten en de aanwijzing per taalgroep volgens de taalrol van het mandaat.

Telt het betrokken rechtscollege minder dan zeven magistraten, dan geschiedt de aanwijzing door de korpschef bij beschikking; ».

B.2. De magistraten die verzoeken te worden aangewezen om een mandaat uit te oefenen van voorzitter en afdelingsvoorzitter in het Hof van Cassatie, van kamervoorzitter in het hof van beroep en in het arbeidshof en van ondervoorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank en de rechtbank van koophandel (artikel 259*quinquies*, § 1, 1°), enerzijds, en de magistraten die verzoeken te worden aangewezen om een mandaat uit te oefenen van korpschef (artikel 259*quater*) of van eerste advocaat-generaal, van advocaat-generaal bij het hof van beroep en bij het arbeidshof en van eerste substituut (artikel 259*quinquies*, § 1, 2°), anderzijds, worden ingevolge de in het geding zijnde bepalingen verschillend behandeld : terwijl de laatstgenoemden worden aangewezen bij een koninklijk besluit waartegen een beroep tot vernietiging bij de Raad van State kan worden ingesteld, worden de eerstgenoemden aangewezen bij een beslissing die, naar gelang van het geval, wordt genomen door de algemene vergadering van het rechtscollege of door de korpschef en waartegen geen dergelijk beroep openstaat, volgens artikel 14 van de voormelde gecoördineerde wetten zoals die door de verwijzende rechter worden geïnterpreteerd.

B.3. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekster voor de Raad van State, alsook een andere kandidate, werd voorgedragen door de voorzitter van de Rechtbank, dat de vergadering van de Rechtbank niet heeft kunnen kiezen tussen beide kandidates die elk vier stemmen hebben gekregen en dat derhalve de voorzitter van de Rechtbank met toepassing van artikel 342, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek tot de door de verzoekster betwiste aanwijzing is overgegaan. Het is dus artikel 259*quinquies*, § 1, 1°, eerste lid, dat in het geding is. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepaling.

Over de eerste prejudiciële vraag

B.5. Beide categorieën van titularissen van adjunct-mandaten die in de eerste prejudiciële vraag worden beschreven, bevinden zich in een wezenlijk verschillende situatie : de eerstgenoemden zijn rechters die worden aangewezen door een vergadering van rechters of in voorkomend geval door een korpschef zonder enig optreden van de uitvoerende macht; de laatstgenoemden zijn leden van het openbaar ministerie die door de Koning worden aangewezen.

B.6. Die verschillen verantwoorden dat enkel de laatstgenoemden zich tot de Raad van State kunnen wenden omdat zij een door de Koning gedane aanwijzing betwisten, terwijl de eerstgenoemden een door rechters gedane aanwijzing aanvechten.

B.7. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Over de tweede prejudiciële vraag

B.8. Beide categorieën van titularissen van mandaten die in de tweede prejudiciële vraag worden beschreven, namelijk de ondervoorzitters van de rechtbanken en de korpschefs van de rechtscolleges, zijn allen rechters in de zin van de artikelen 151, § 1, en 152 van de Grondwet.

B.9. Artikel 151, § 5, van de Grondwet bepaalt evenwel dat de laatstgenoemden door de Koning worden aangewezen (eerste lid), terwijl de eerstgenoemden « door de hoven en de rechtbanken [...] uit hun leden onder de voorwaarden en op de wijze bij de wet bepaald » worden aangewezen (vierde lid). Het verschil in aanwijzing tussen beide categorieën van rechters vloeit voort uit een keuze van de Grondwetgever : hij heeft rekening gehouden met het feit dat « de ondervoorzitters van de rechtbanken en de eerste substituten een ander soort van verantwoordelijkheden op zich moeten nemen dan de korpschefs » en hij was van oordeel dat het « gewettigd [was] dat er verschillen bestaan tussen de overeenkomstige benoemingsregelingen » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1675/4, p. 49). Bijgevolg heeft hij gewild dat voor de in artikel 151, § 5, vierde lid, van de Grondwet opgesomde adjunct-mandaten « het principe van de interne verkiezing of voordracht door de hoven en rechtbanken [geldt] » (*ibid.*, p. 9; *Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1675/1, p. 13).

B.10. De parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 1998, die de in het geding zijnde bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek heeft gewijzigd, toont aan dat de wetgever, door de aanwijzing in de in artikel 259*quinquies*, § 1, 1°, bedoelde adjunct-mandaten toe te vertrouwen aan een overheid (de algemene vergadering of, in geval van staking van stemmen, de korpschef) die tot de rechtscolleges zelf behoort, de bedoeling heeft gehad, overeenkomstig de wens van de magistratuur, « om te komen tot een grotere interne responsabilisering, democratisering » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1677/1, p. 23).

B.11. De titularissen van dergelijke adjunct-mandaten worden aangewezen voor een termijn van drie jaar (artikel 259*quinquies*, § 2, eerste lid). Vóór het einde van dat mandaat worden zij onderworpen aan een evaluatie die geschiedt, bij volstrekte meerderheid van stemmen, door de korpschef en twee magistraten verkozen door de algemene vergadering (artikel 259*decies*, § 2). Het mandaat wordt enkel hernieuwd (artikel 259*quinquies*, § 2, eerste lid) indien de titularis de beoordeling « goed » verkrijgt (artikel 259*undecies*, § 2, eerste lid).

Die bepalingen vertalen de wil van de Grondwetgever om te voorzien in een regeling van interne en door verkiezing verkregen aanwijzing, inzonderheid van de ondervoorzitters van de rechtbanken.

B.12. De wetgever heeft eveneens rekening gehouden met het feit dat door de in 1998 aangenomen hervormingen de rol van de algemene vergadering van de rechtbanken is toegenomen en de rol van de korpschef van een rechtscollege grondig werd gewijzigd : hij wordt voortaan aangewezen voor een niet onmiddellijk hernieuwbaar mandaat van zeven jaar (artikel 259*quater*, § 1) en hij moet bij zijn kandidatuur een « beleidsplan » voegen (artikel 259*quater*, § 2) waarin hij « moet [...] uiteenzetten wat zijn doelstellingen zijn tijdens het mandaat en hoe deze moeten worden gerealiseerd » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1677/1, p. 73).

Het is in overeenstemming met die doelstellingen te bepalen dat de aanwijzing van de titularissen van adjunct-mandaten « een volledig interne aangelegenheid » wordt, want zij moeten « gezien worden als nauwe medewerkers van de korpschef die hem bijstaan bij de uitvoering van zijn opdrachten », wat impliceert dat « de korpschef zich bij zijn voordracht

niet alleen door de bekwaamheid van de betrokken personen zal laten leiden, maar ook elementen zoals de samenwerking en de visie van de betrokken magistraat op de problemen waarmee het rechtscollege geconfronteerd wordt, in aanmerking kan nemen», zodat de algemene vergadering uiteindelijk de relevantie kan beoordelen van de redenen die worden aangevoerd in de voordracht die gemotiveerd moet zijn (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1677/1, pp. 76 en 77).

B.13. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 mei 1999, die artikel 14 van de voormelde gecoördineerde wetten heeft gewijzigd, blijkt dat de wetgever de bevoegdheid van de afdeling administratie van de Raad van State heeft willen uitbreiden zodanig dat de mogelijkheid van een beroep tot vernietiging wordt geboden aan categorieën van rechtzoekenden die, tot dan, niet over een dergelijk rechtsmiddel beschikten. De wetgever heeft niettemin perken aan die uitbreiding willen stellen (zie *Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1960/8, p. 4, waar is aangegeven dat het in aanmerking genomen criterium het criterium is « of de betrokken instelling optreedt als administratieve overheid of niet »; *Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-361/3, pp. 4 en 5).

B.14. Aangezien de titularissen van de adjunct-mandaten bedoeld in artikel 259*quinquies*, § 1, 1°, in tegenstelling tot de in artikel 259*quater*, § 1, bedoelde magistraten, aldus worden beschouwd als de nauwe medewerkers van de korpschefs en zij worden aangewezen voor een mandaat van drie jaar dat enkel wordt hernieuwd indien zij de beoordeling « goed » krijgen, zou een beroep bij een jurisdictioneel orgaan buiten de rechterlijke macht tegen die aanwijzing niet mogelijk zijn zonder dat, tegelijk, de onafhankelijkheid van die macht in een aangelegenheid die zijn eigen organisatie en werking betreft, op het spel komt te staan en zonder dat de uitoefening van de voortaan aan de korpschefs toevertrouwde beleidsfuncties wordt belemmerd.

B.15. De tweede prejudiciële vraag dient eveneens ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 259*quinquies*, § 1, 1°, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 28 maart 2002.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior