

Rolnummer 3039
Arrest nr. 74/2005 van 20 april 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende :

- artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,
 - de artikelen 81, 104, 199 tot 202, 217 en 728, §§ 1 en 3, eerste en vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek,
- gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 132.389 van 15 juni 2004 in zake J. Boets tegen de Hogeschool Limburg, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 30 juni 2004, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Worden de in de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet vervatte beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie geschonden door

- artikel 19, derde lid, van de bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State volgens hetwelk de partijen zich mogen laten vertegenwoordigen of bijstaan door advocaten, aldus geïnterpreteerd dat die bepaling toestaat dat een administratieve overheid ter zitting van de bevoegde kamer of de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State verschijnt bij monde van een ambtenaar,

- artikel 728, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek volgens hetwelk de partijen op het ogenblik van de rechtsingang en later in persoon of bij advocaat dienen te verschijnen,

- artikel 728, § 3, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek volgens hetwelk de afgevaardigde van een representatieve vakorganisatie van arbeiders of bedienden die een schriftelijke volmacht heeft, de arbeider of bediende, partij in het geding, voor de arbeidsgerechten mag vertegenwoordigen, in zijn naam alle handelingen mag verrichten die bij deze vertegenwoordiging behoren, mag pleiten en alle mededelingen betreffende de behandeling en de berechting van het geschil mag ontvangen,

- en artikel 728, § 3, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek volgens hetwelk het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn in de geschillen zoals vermeld in artikel 728, § 3, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek verschijnt bij monde hetzij van een advocaat, hetzij van een door dit centrum afgevaardigd effectief lid of personeelslid, enerzijds, en de Minister tot wiens bevoegdheid het maatschappelijk welzijn behoort, zich kan laten vertegenwoordigen door een ambtenaar, anderzijds,

- en de artikelen 81, 104, 199 t.e.m. 202 en 217, van het Gerechtelijk Wetboek, in de mate dat die aldus geïnterpreteerde en in samenhang gelezen bepalingen tot gevolg hebben :

1° dat arbeiders en bedienden voor de arbeidsgerechten, die optreden als het ‘natuurlijke’ rechtsprekend orgaan voor geschillen betreffende hun contractuele rechtspositie, ook indien zij personeelsleden zijn van een publiekrechtelijke overheid en waarin bovendien vertegenwoordigers van de representatieve vakorganisaties zetelen, mogen worden bijgestaan of vertegenwoordigd door een advocaat of door een afgevaardigde van een representatieve vakorganisatie, terwijl statutaire personeelsleden van een publiekrechtelijke overheid voor de afdeling administratie van de Raad van State, die optreedt als het ‘natuurlijke’ rechtsprekend orgaan voor geschillen betreffende hun statutaire rechtspositie en waarin geen vertegenwoordigers van de representatieve vakorganisaties zetelen, slechts mogen worden bijgestaan of vertegenwoordigd door een advocaat, maar niet door een afgevaardigde van een representatieve vakorganisatie;

2° dat een administratieve overheid in alle gevallen voor de bevoegde kamer of de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State zou mogen worden bijgestaan of vertegenwoordigd door een advocaat of een ambtenaar, terwijl

- een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn alleen voor de geschillen zoals specifiek vermeld in artikel 728, § 3, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek mag verschijnen bij monde van een advocaat, een afgevaardigd effectief lid of een afgevaardigd personeelslid,

- een verzoeker voor de bevoegde kamer of de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State slechts zou mogen worden bijgestaan of vertegenwoordigd door een advocaat, maar niet door een afgevaardigde van een representatieve vakorganisatie ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- J. Boets, wonende te 3290 Diest, Schoonaarde 8;
- de « Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique », Gulden-Vlieslaan 65, 1060 Brussel;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 1 maart 2005 :

- zijn verschenen :
- . J. Boets, in eigen persoon;
- . Mr. E. Jacobowitz, tevens *loco* Mr. P. De Maeyer, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- . Mr. F. Tulkens, advocaat bij de balie te Brussel, voor de « Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique »;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 21 mei 2003 wordt aan J. Boets door het departementshoofd I.W.T. van de Hogeschool Limburg de tuchtstraf van de blaam opgelegd. De door J. Boets hiertegen ingestelde beroepen voor het college van beroep inzake tucht van de Hogeschool Limburg worden verworpen en de opgelegde tuchtstraf wordt bevestigd. Voor de Raad van State vordert J. Boets de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissingen van het college van beroep inzake tucht van de Hogeschool Limburg alsook de vernietiging van die beslissingen. Ter terechtzitting vraagt de verzoeker, die niet door een raadsman is vertegenwoordigd, om bijgestaan te mogen worden door E. Roos, juridisch adviseur bij het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt. In geval van een eventuele

verwerping van dat verzoek zegt hij zich op een tweevoudige wijze gediscrimineerd te voelen, allereerst ten opzichte van contractuele personeelsleden en vervolgens ten opzichte van administratieve overheden.

Hij verzoekt de Raad van State hieromtrent de door hem voorgestelde prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, waarop deze ingaat.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad merkt allereerst op dat het onderwerp van de prejudiciële vraag betrekking heeft op het bijstaan en het vertegenwoordigen van een rechtzoekende voor een rechtsorgaan en dat in dat opzicht niet kan worden uitgemaakt op welke wijze de artikelen 81, 104, 199 tot 202 en 217 van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden schenden. De prejudiciële vraag dient dan ook naar mening van de Ministerraad te worden beperkt tot artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 728, § 1 en § 3, eerste en vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Vervolgens stelt de Ministerraad vast dat geen openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn betrokken is bij het geschil voor de Raad van State zodat het antwoord van het Hof betreffende een eventueel verschil in behandeling tussen de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de andere administratieve overheden *in casu* kennelijk niet dienstig is en de prejudiciële vraag in die mate geen antwoord behoeft.

Bijgevolg wordt het Hof naar mening van de Ministerraad ondervraagd over de bestaanbaarheid van artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 728, § 1 en § 3, eerste en vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre dat ze tot gevolg hebben dat de verzoeker voor de Raad van State zich ter terechtzitting niet mag laten bijstaan door zijn vakbondsafgevaardigde, terwijl, enerzijds, die mogelijkheid wel bestaat voor arbeiders en bedienden voor de arbeidsgerechten en, anderzijds, de administratieve overheden in alle gevallen voor de afdeling administratie van de Raad van State mogen worden bijgestaan of vertegenwoordigd door een advocaat of een ambtenaar.

A.1.2. Wat de vergelijking betreft tussen een statutair personeelslid voor de afdeling administratie van de Raad van State en de administratieve overheden voor dezelfde rechtsmacht dient volgens de Ministerraad te worden vastgesteld dat er geen sprake kan zijn van discriminatie bij gebrek aan enig verschil in behandeling. Een administratieve overheid is immers een rechtspersoon en geen natuurlijke persoon, zodat de verschijning van een administratieve overheid door middel van een ambtenaar slechts een vorm van persoonlijke verschijning is. Bijgevolg is er geen enkel verschil in behandeling vast te stellen tussen administratieve overheden en hun personeelsleden daar beiden de mogelijkheid hebben om in eigen persoon te verschijnen.

A.1.3. Ofschoon de verzoeker voor de Raad van State zich klaagt over een verschil in behandeling tussen statutaire en contractuele personeelsleden, stelt de Ministerraad vast dat de in het geding zijnde bepalingen niet rechtstreeks betrekking hebben op die categorieën van personen, maar wel op de regels met betrekking tot de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State en voor de arbeidsgerechten. Bijgevolg dient naar de mening van de Ministerraad de procedure voor de Raad van State te worden vergeleken met die voor de arbeidsgerechten.

In hooforde is de Ministerraad van mening dat de rechtsplegingsregels voor de Raad van State en die voor de arbeidsgerechten onvoldoende vergelijkbaar zijn. Hij baseert zich voor die stelling op de rechtspraak van het Hof volgens welke de rechtspleging voor de Raad van State en die voor het Arbitragehof niet vergelijkbaar zijn. Daar de verschillen tussen de Raad van State en de arbeidsgerechten in werkelijkheid nog veel groter zijn dan die tussen de Raad van State en het Arbitragehof, moet hier zeker tot de niet-vergelijkbaarheid besloten worden. In tegenstelling tot de arbeidsgerechten, houdt de Raad van State zitting in het kader van objectieve geschillen. Hij beslecht geen geschillen over subjectieve rechten van de ene of de andere partij maar hij onderzoekt slechts de rechtsgeldigheid van voor hem gebrachte administratieve rechtshandelingen. Die bijzondere bevoegdheid voor de Raad van State gaat gepaard met een eigen procedure, geregeld in het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 en afwijkend van het Gerechtelijk Wetboek, dat in principe niet van toepassing is. Die procedure is gebaseerd op het beginsel van de autonomie van de administratieve rechtspleging en heeft een inquisitoriaal karakter. In tegenstelling tot de procedure voor de arbeidsgerechten berust de leiding van de

procedure immers bij de Raad van State zelf; de procedure is in essentie schriftelijk en de termijnen voor de uitwisseling van proceduregeschriften zijn kort, niet verlengbaar en de niet-naleving ervan wordt anders bestraft dan voor de arbeidsgerechten. Ten slotte wijst de Ministerraad op het verschil in samenstelling tussen de Raad van State, enerzijds, en de arbeidsgerechten, anderzijds : terwijl de Raad van State uitsluitend is samengesteld uit professionele rechters, tellen de arbeidsgerechten één beroepsrechter en twee sociale rechters, zijnde doorgaans één vertegenwoordiger van de werkgevers en één vertegenwoordiger van de werknemers, arbeiders of bedienden. Uit de parlementaire debatten bij het ontwerp van Gerechtelijk Wetboek leidt de Ministerraad af dat net die specificiteit van de arbeidsgerechten de uitzondering op het pleitmonopolie van de advocaten heeft kunnen verantwoorden. Volgens de Ministerraad kan een dergelijke redenering evenwel niet gelden voor de Raad van State daar hier geen oud gebruik bestaat om vakbondsafgevaardigden te laten pleiten, enerzijds, en de vragen die voor de Raad gebracht worden doorgaans wel een hoge graad van juridische techniciteit vertonen, anderzijds. De Ministerraad concludeert hieruit dat er geen sprake kan zijn van enige schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In ondergeschikte orde, in de veronderstelling dat er van vergelijkbare situaties sprake zou kunnen zijn, is de Ministerraad van mening dat het bekritiseerde verschil in behandeling op een objectief criterium berust en dat het doel van de maatregel rechtmatig is. Het pleitmonopolie van de advocaten, zoals dit zijn uitdrukking vindt in artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 728, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek, dient het belang van de rechtsonderhorige, door hen te verzekeren van de best mogelijke bijstand, en komt de goede werking van het gerecht ten goede.

Volgens de Ministerraad is de maatregel die erin bestaat de vertegenwoordiging en de bijstand van derden voor de gerechtelijke instellingen aan de advocaten voor te behouden, niet onevenredig daar hij geen overdreven negatieve gevolgen heeft voor de personen die dergelijke daden niet mogen stellen noch voor de rechtzoekenden die verplicht worden hun vertegenwoordiging binnen de leden van de balie te kiezen. De Ministerraad beklemtoont dat eenieder steeds het recht heeft om in eigen persoon te verschijnen, ook voor de Raad van State, en dat slechts wanneer de rechtzoekende zich wil laten vertegenwoordigen, hij in beginsel verplicht is zich tot de balie te wenden, waarbij hij over een zeer grote verscheidenheid en keuze aan advocaten beschikt. Met een aantal voorbeelden toont de Ministerraad aan dat het niet uitzonderlijk is dat sommige handelingen aan een bepaalde beroepsgroep worden voorbehouden en dat die monopolies zowel het algemeen belang dienen als dat van de personen die behoefte hebben aan het stellen van de daden die aan de beoefenaars van de betrokken beroepsgroep worden voorbehouden. Zo is de advocaat niet alleen een dienstverstrekker ten behoeve van zijn cliënt, maar tevens zorgt hij mee voor de vlotte werking van het gerecht en wordt hij beschouwd als een helper van het gerecht. Die dubbele hoedanigheid uit zich in de deontologische regels die de advocaat als enige in acht dient te nemen. Door het beroep, dat erin bestaat derden voor de gerechtelijke instellingen te vertegenwoordigen en bij te staan, voor te behouden voor diegenen die het bewijs geleverd hebben van hun juridische kennis en bekwaamheid en die ertoe gehouden zijn de beginselen van waardigheid, kiesheid en rechtschapenheid in acht te nemen, is de in het geding zijnde maatregel naar mening van de Ministerraad niet onevenredig.

A.2.1. De verzoeker voor de Raad van State beklemtoont in zijn memorie dat het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt (hierna « het V.S.O.A. ») een representatieve vakorganisatie is in de zin van artikel 7 van de wet van 19 december 1974 en representatief is voor alle comités, met inbegrip van het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, bedoeld in artikel 18 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974. E. Roos is vast gemachtigde van de verantwoordelijke leiders van het V.S.O.A., voltijds juridisch adviseur van het V.S.O.A. en beslagen in ambtenarenrecht en regelgeving inzake de Raad van State en het Arbitragehof. De verzoeker beklemtoont dat E. Roos hem in de voorafgaande administratieve procedure steeds bijstand heeft verleend.

De verzoeker stelt dat, indien zijn verzoek om voor de Raad van State te worden bijgestaan door E. Roos wordt verworpen, hij zich op tweevoudige wijze gediscrimineerd voelt.

A.2.2. Ten eerste is er naar zijn mening een discriminatie ten opzichte van administratieve overheden. De Raad van State hanteert immers een « ruime » interpretatie van artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ten gevolge waarvan een administratieve overheid niet alleen in eigen persoon kan verschijnen of door een advocaat kan worden bijgestaan of vertegenwoordigd, maar ook door een ambtenaar kan worden bijgestaan of vertegenwoordigd. Ten aanzien van een statutair personeelslid hanteert de Raad van State daarentegen ten aanzien van diezelfde bepaling een « enge » interpretatie, waardoor dat personeelslid niet door een afgevaardigde van een representatieve vakorganisatie kan worden vertegenwoordigd of bijgestaan. Het statutair personeelslid wordt aldus gediscrimineerd ten opzichte van de administratieve overheid omdat deze

laatste over drie mogelijkheden beschikt om zijn verweer te organiseren terwijl de eerste slechts over twee mogelijkheden beschikt om zijn verweer te voeren.

Ter beoordeling van die discriminatie dient men volgens de verzoeker in de eerste plaats rekening te houden met het bepaalde in artikel 4 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, waaruit blijkt dat een schorsingsvordering wel degelijk aanleiding kan geven tot een inhoudelijk contradictoir debat en dus kan worden beschouwd als het op jurisdictioneel niveau voortzetten van de debatten zoals ze werden gevoerd in het kader van de voorafgaande administratieve procedure. Aldus wordt het beginsel van de wapengelijkheid miskend doordat de verzoeker verplicht is voor de Raad van State hetzij in eigen persoon te verschijnen hetzij een beroep te doen op een advocaat, terwijl hij in de administratieve procedure bewust ervoor heeft geopteerd zich te laten bijstaan door een afgevaardigde van het V.S.O.A. Dit brengt niet alleen financiële meerkosten mee, terwijl de wetgever bewust het relatief goedkoop karakter van de procedures bij de Raad van State vooropgesteld heeft, maar tevens lijkt het de verzoeker niet evident dat een advocaat op korte termijn in staat zou zijn om even zinvol als de vakbondsafgevaardigde op te treden in het debat ten gronde.

In de tweede plaats dient men volgens de verzoeker rekening te houden met de objectieve aard van het contentieux voor de afdeling administratie van de Raad van State en de autonomie van de administratieve rechtspleging. Hij wijst erop dat de inquisitoriale aard van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State gericht is op het wegwerken van de nadelen verbonden aan de ongelijke positie van de verzoeker ten opzichte van de administratieve overheid. Hij meent dat het risico dat een particulier zijn eigen belang boven het algemeen belang zou stellen in de procedure voor de Raad van State veel kleiner is dan bij de arbeidsgerechten. In die zin is de ontzegging aan de verzoeker van bijstand of vertegenwoordiging door een vakbondsafgevaardigde disproportioneel omdat dit nog meer de ongelijke positie versterkt waarin het personeelslid zich ten opzichte van het bestuur bevindt in de rechtsstrijd die voor de Raad van State wordt gevoerd.

A.2.3. De tweede discriminatie betreft volgens de verzoeker diegene ten opzichte van een contractueel personeelslid van de overheidssector, die zijn betwistingen inzake zijn arbeidsovereenkomst zal voorleggen aan de bevoegde arbeidsrechtbanken en -hoven. In beide aanleggen heeft dat personeelslid het recht om door een lid van zijn representatieve vakorganisatie te worden bijgestaan en vertegenwoordigd. In beide aanleggen hebben overigens een vertegenwoordiger van de representatieve vakorganisaties zitting. In de Raad van State daarentegen heeft geen enkele vertegenwoordiger van de representatieve vakorganisaties zitting en mag de verzoeker ook niet door een lid van zijn vakorganisatie worden vertegenwoordigd of bijgestaan.

Om die discriminatie te beoordelen, dient volgens de verzoeker rekening te worden gehouden met een aantal elementen.

In de eerste plaats moet de *ratio legis* van artikel 728, § 3, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek en van artikel 81 en 104 van datzelfde Wetboek in herinnering te worden gebracht. Uit de parlementaire voorbereiding van de eerste bepaling leidt de verzoeker af dat het beroep op vertegenwoordigers van de vakorganisaties voor de arbeidsgerechten om twee redenen wordt toegestaan : ten eerste, als « positivering » van een sinds lang gevestigd gebruik voor de organen die vóór de installatie van de arbeidsrechtbanken fungeerden en, ten tweede, omdat talrijke zaken van puur administratieve aard zijn. Volgens hem kan hetzelfde worden gezegd van een groot aantal zaken die bij de afdeling administratie van de Raad van State worden ingediend. Hij wijst overigens erop dat de vertegenwoordigers van representatieve vakorganisaties vaak beter op de hoogte zijn van de achtergronden van een bepaalde regeling dan advocaten. Dit geldt des te meer voor representatieve vakorganisaties werkzaam in de overheidssector omdat zij aan de totstandkoming van veel regelgeving hebben bijgedragen in de vorm van adviezen en akkoorden en omdat zij de belangen van hun leden op een niet-corporatistische wijze verdedigen en dus niet lichtzinnig zullen overgaan tot het instellen van rechtsvorderingen die als tergend en roekeloos dienen te worden beschouwd. Om die redenen moeten zij als een valabele partij kunnen deelnemen aan een contradictoir debat voor de Raad van State, niet alleen bij annulatieberoepen maar inzonderheid en vooral in het kader van schorsingsvorderingen. De artikelen 81 en 104 van het Gerechtelijk Wetboek weerspiegelen van hun kant de wil van de wetgever om in de rechtspraak van de arbeidsgerechten de visie van de belangrijkste partners in de totstandkoming van de arbeids- en sociale zekerheidswetgeving te verankeren en dit met het oog op het behoud van de sociale vrede. Een dergelijke redenering zou volgens de verzoeker evengoed kunnen gelden voor de Raad van State. Nochtans kent de Raad van State niet een dergelijke geëigende samenstelling en wordt de visie van de interprofessionele organisaties van personeelsleden van de overheidssector niet verankerd. Terwijl statutaire personeelsleden van de overheid zich niet verzekerd weten van de verankering van de visie van de interprofessionele organisaties van de personeelsleden van de overheidssector

in de samenstelling en de rechtspraak van de Raad van State, wordt hun bovendien nog het recht ontzegd om te worden bijgestaan en vertegenwoordigd door afgevaardigden van die organisaties.

In de tweede plaats dient men volgens de verzoeker voor de Raad van State opnieuw rekening te houden met de objectieve aard van het contentieux voor de afdeling administratie van de Raad van State, die wordt verantwoord door de ongelijke positie waarin de burger zich in een administratief geding ten opzichte van het bestuur bevindt, en met de autonomie van de administratieve rechtspleging. Het komt hem dan ook disproportioneel voor om contractuele personeelsleden voor de arbeidsgerechten wel het voorrecht te bieden om te worden bijgestaan door een vakbondsafgevaardigde terwijl statutaire personeelsleden dat recht wordt ontzegd, ofschoon deze laatsten zich in een ongelijke positie ten opzichte van de overheid bevinden. Volgens hem volgt uit artikel 19, eerste lid, en uit artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zelf dat een statutair personeelslid als rechtzoekende blijk moet geven van een persoonlijk en wettig belang bij de vernietiging van een door hem bestreden beslissing en, wat de schorsing betreft, van een persoonlijk moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Alleen al om die reden acht hij het billijk en komt het *de iure* als noodzakelijk voor dat de verzoeker op het vlak van het recht op verdediging minstens evenwaardige kansen moet krijgen als de administratieve overheid voor de Raad van State en als het contractueel personeelslid voor de arbeidsgerechten.

In de derde plaats dient men naar mening van de verzoekende partij voor de Raad van State ook rekening te houden met de artikelen 16, 1° en 2°, en 17, 1°, van de wet van 19 december 1974, naar luid waarvan de erkende en representatieve vakorganisaties een personeelslid dat zijn daden voor een administratieve overheid moet rechtvaardigen, bijstaan. De representativiteit waarover het V.S.O.A. beschikt heeft als gevolg dat het zijn prerogatieven moet kunnen uitoefenen zowel ten aanzien van contractuele personeelsleden als ten aanzien van statutaire personeelsleden. Net zoals een contractueel personeelslid voor het bevoegde arbeidsgerecht kan worden bijgestaan door een V.S.O.A.-mandataris, zou een statutair personeelslid voor de Raad van State door een dergelijke mandataris moeten kunnen worden bijgestaan.

A.2.4. De verzoeker wijst ten slotte erop dat, ondanks het bepaalde in artikel 103, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, ook het Hof aanvaardt dat de overheid door één van haar ambtenaren wordt vertegenwoordigd. Hij stelt dat zijn stelling inzake de ongelijke behandeling die hij ondergaat ten opzichte van administratieve overheden ook *mutatis mutandis* voor de huidige procedure voor het Hof geldt.

A.3.1. In zijn memorie van antwoord herhaalt de Ministerraad dat er geen verschil in behandeling bestaat tussen het statutair personeelslid dat persoonlijk ter zitting verschijnt en de administratieve overheid die verschijnt door middel van een ambtenaar. Volgens de Ministerraad gaat de verzoeker voor de Raad van State volledig voorbij aan het gegeven dat rechtspersonen juridische ficties zijn die slechts door middel van een natuurlijk persoon kunnen verschijnen. De redenering van de verzoeker voor de Raad van State zou tot een discriminatie leiden: indien administratieve overheden niet door middel van een ambtenaar zouden mogen verschijnen zouden zij, in tegenstelling tot natuurlijke personen, steeds verplicht zijn een beroep te doen op een advocaat.

A.3.2. De Ministerraad stelt vervolgens in zijn memorie van antwoord dat de elementen die de verzoeker voor de Raad van State aanbrengt om de betwiste ongelijke behandeling te beoordelen, niet van die aard zijn dat zou worden aangetoond dat de in het geding zijnde maatregel niet op een objectief criterium steunt, geen rechtmatig doel dient of onevenredige gevolgen zou hebben. Evenmin kan daaruit worden besloten dat de rechtspleging voor de Raad van State voldoende vergelijkbaar is met die voor de arbeidsgerechten.

Het eerste door de verzoeker opgeworpen element, namelijk de *ratio legis* van de artikelen 81, 104, 728, § 3, eerste en derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek en van de artikelen 7, 16, 1° en 2°, en 17, 1°, van de wet van 19 december 1974, kan de Ministerraad dienaangaande niet tot een ander besluit brengen. De Ministerraad betwist overigens dat de *ratio legis* van artikel 728, § 3, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek ook van toepassing zou kunnen zijn op een groot aantal zaken die bij de afdeling administratie van de Raad van State worden ingediend. Er bestaat immers geen oud gebruik om de afgevaardigden van werknemersorganisaties voor de Raad van State te laten verschijnen. Evenmin vertonen de zaken voor de Raad van State een « zuiver administratieve aard », in de zin van het louter invullen van formulieren. De procedure voor de Raad van State wordt integendeel gekenmerkt door een hoog juridisch-technisch karakter. De Ministerraad is tevens van mening dat de wet van 19 december 1974 volledig vreemd is aan het recht derden te vertegenwoordigen voor welk gerecht dan ook. De bewering volgens welke de afgevaardigden van vakorganisaties zeer goed op de hoogte zijn van de regelgeving inzake ambtenarenrecht en bijgevolg perfect aangewezen zijn om voor de Raad van State op te treden, gaat volgens de Ministerraad te ver. De afgevaardigden van vakorganisaties hebben een politieke strekking en missen dus de eerste eigenschap van een advocaat, namelijk zijn onafhankelijkheid. De praktijk van

de geschillen inzake ambtenarenrecht toont aan dat er soms meer oog is voor de belangen van de vakorganisatie dan voor die van de betrokken werknemer.

Het tweede element, namelijk de rechtspleging van de Raad van State, die mede is ingegeven door de zorg het algemeen belang boven het individueel belang te plaatsen, versterkt slechts de overtuiging van de Ministerraad dat er *in casu* geen sprake is van voldoende vergelijkbare situaties. De Ministerraad begrijpt niet hoe die autonomie van de rechtspleging het beweerdelijk onevenredig karakter van het pleitmonopolie van de advocaten zou kunnen aantonen.

Wat het derde element betreft, meent de Ministerraad dat de artikelen 16 en 17 van de wet van 19 december 1974 enkel betrekking hebben op het optreden voor administratieve overheden, terwijl het zogenaamde pleitmonopolie van de advocaten enkel betrekking heeft op het vertegenwoordigen van derden voor de verschillende gerechten. De Ministerraad beklemtoont dat de afgevaardigden van vakorganisaties niet voor het Hof van Cassatie mogen verschijnen en dat moet worden vastgesteld dat de Raad van State, net zoals het Hof van Cassatie, inzake ambtenarenrecht niet over een volheid van rechtsmacht beschikt doch enkel de wettigheid van de voor hem gebrachte beslissing toetst. Dat in die zaken de afgevaardigden van vakorganisaties niet bevoegd zijn om derden te vertegenwoordigen, is volgens de Ministerraad dan ook geenszins onevenredig. De Ministerraad wijst overigens erop dat, zelfs in het kader van artikel 728, § 3, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, de mogelijkheid die aan de afgevaardigden van vakorganisaties wordt gegeven om derden voor de arbeidsgerechten te vertegenwoordigen, beperkt is. De Ministerraad citeert in dat verband relevante rechtspraak, waaruit blijkt dat zelfs in het kader van artikel 728, § 3, eerste lid, de verschillen tussen een advocaat en een vakbondsafgevaardigde niet gering blijven.

De Ministerraad meent dat de argumentering van de verzoeker voor de Raad van State in werkelijkheid veeleer een kritiek inhoudt op het feit dat de voorrechten van de afgevaardigden van erkende en representatieve vakorganisaties niet onbeperkt zijn dan op het beginsel van het pleitmonopolie van advocaten zelf en besluit dat de prejudiciële vraag een negatief antwoord behoeft.

A.4.1. De « Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique » (hierna O.B.F.G.) stelt een belang te hebben om in de zaak tussen te komen daar hij tot taak heeft te waken over de eer, de rechten en professionele belangen van zijn leden. Hij beklemtoont dat artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, in de ruime interpretatie hieraan gegeven door het Hof, een dergelijke tussenkomst toestaat.

Daar de O.B.F.G. niet inziet in welk opzicht de artikelen 81, 104, 199 tot 202, 217 en 728, § 3, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek in het bodemgeschil van toepassing zouden kunnen zijn, is hij van mening dat de prejudiciële vraag beperkt dient te worden tot de artikelen 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 728, § 3, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, in zoverre die bepalingen tot gevolg hebben dat de verzoeker, natuurlijke persoon, voor de Raad van State niet kan worden vertegenwoordigd door een vakbondsafgevaardigde terwijl, enerzijds, die mogelijkheid wel bestaat voor de contractuele werknemers voor de arbeidsgerechten, en, anderzijds, de administratieve overheden voor de Raad van State kunnen worden bijgestaan of vertegenwoordigd door hun advocaat of een ambtenaar.

A.4.2. In zijn memorie van tussenkomst staat de O.B.F.G. allereerst op algemene wijze stil bij het pleitmonopolie van advocaten en verwijst hij naar de rechtspraak van het Hof dienaangaande.

Ten gronde, wat de vergelijking tussen contractuele werknemers voor de arbeidsrechtbanken en statutaire werknemers voor de Raad van State betreft, is de O.B.F.G. in hoofdorde van mening dat die categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn en hij verwijst hiervoor naar de memorie van de Ministerraad. In ondergeschikte orde meent de O.B.F.G. dat het onderscheid in behandeling op een objectief criterium berust, namelijk de contractuele of statutaire band en, daaruit volgende, de toepassing van de procedureregels voor de arbeidsgerechten dan wel die voor de Raad van State. De maatregel is daarenboven evenredig. In het geding is immers het pleitmonopolie van de advocaat en meer bijzonder de uitzondering hierop in artikel 728, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek. Uit de parlementaire voorbereiding bij het ontwerp van Gerechtelijk Wetboek leidt de O.B.F.G. af dat die uitzondering gebaseerd is op, enerzijds, het gebruik dat sinds lang bestond dat afgevaardigden van werknemersorganisaties in de werkrechtbanken zitting konden nemen en, anderzijds, de vaststelling dat talrijke zaken voor de arbeidsrechtbanken van puur administratieve aard zijn en geen bijstand van een advocaat vergen. Vermits in de Raad van State geen sociale rechtbanken zitting nemen en de debatten zeer technisch zijn, kan een dergelijke redenering niet gelden voor de Raad van State en moet de wettelijke uitzondering op het pleitmonopolie van de advocaat restrictief worden geïnterpreteerd. De O.B.F.G. is van mening dat het evenredigheidsbeginsel niet is geschonden daar de verzoeker steeds over de mogelijkheid

beschikt hetzij in persoon te verschijnen hetzij zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat en aldus zijn rechten kan laten gelden. De O.B.F.G. wijst ten slotte erop dat ook voor het Hof van Cassatie enkel advocaten bij het Hof van Cassatie kunnen optreden en dat vertegenwoordigers van vakbonden op dat hoogste niveau niet zijn toegelaten. Hetzelfde moet gelden voor het hoogste administratieve rechtscollege : voor de Raad van State mogen geen vakbondsafgevaardigden optreden, ook al kunnen zij dit wel doen voor de lagere administratieve overheden.

Wat de vergelijking betreft met de administratieve overheden, is de O.B.F.G. van oordeel dat er geen onderscheiden behandeling bestaat : vermits administratieve overheden rechtspersonen zijn, treden zij, overeenkomstig artikel 703, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, in rechte op via hun organen. Zoals natuurlijke personen, heeft de rechtspersoon de keuze hetzij in eigen persoon te verschijnen, hetzij zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat. In het bodemgeschil beschikken beide partijen dus over dezelfde mogelijkheid. Zij kunnen zich geen van beide laten bijstaan door een vakbondsafgevaardigde.

A.4.3. In zijn memorie van antwoord stelt de O.B.F.G. allereerst dat de beweerde discriminatie die de verzoeker voor de Raad van State ziet in het gegeven dat de Raad van State geen sociale rechters telt, zoals de arbeidsgerechten, irrelevant is in het kader van de huidige prejudiciële vraag. Uit de samenstelling van de Raad van State afleiden dat een statutaire werknemer voor de Raad van State minder « beschermd » zou zijn, hetgeen de bijstand van een vakbondsafgevaardigde noodzakelijk zou maken, gaat volgens de O.B.F.G. voorbij aan het gegeven dat staatsraden vaak een loopbaan in de ambtenarij achter de rug hebben en aldus goed bekend zijn met ambtenarenrecht zodat het niet nodig is dat een vakbondsafgevaardigde hun het dossier uitlegt.

Wat het onderscheid tussen administratieve overheden en statutaire werknemers betreft, herhaalt de O.B.F.G. dat er dienaangaande geen onderscheiden behandeling bestaat en hij verwijst naar het arrest nr. 135/98 van 16 december 1998 van het Hof.

De O.B.F.G. gaat vervolgens in op het argument van de verzoeker voor de Raad van State dat een beroep op een advocaat meer kost dan een beroep op een vakbondsafgevaardigde en meent dat dit niet pertinent is. Enerzijds, kan geen enkele partij voor de Raad van State zich laten bijstaan door een vakbondsafgevaardigde maar moeten zij allen een beroep doen op een advocaat zodat er op dat vlak wapengelijkheid is. Anderzijds, zijn de kosten van een advocaat niet buitensporig daar de erelonen van advocaten, op basis van artikel 459, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, door de raad van de Orde kunnen worden verminderd indien zij niet met billijke gematigdheid zijn groot.

De O.B.F.G. beklemtoont verder dat de procedure voor de Raad van State schriftelijk is, zodat niets verhindert dat de verzoeker zich bij het redigeren van zijn memories laat bijstaan door een vakbondsafgevaardigde. Een advocaat kan dan op basis van die stukken voor de eventuele pleidooien instaan.

Ten slotte is de O.B.F.G. van mening dat de verwijzing van de verzoeker naar de procedure voor het Hof, waarbij hij zich opnieuw gediscrimineerd voelt, irrelevant is in het kader van de voorliggende prejudiciële vraag.

A.5.1. De verzoeker voor de verwijzende rechter wijst in zijn memorie van antwoord op het onderscheid tussen de notie « voeren/instellen van rechtsgedingen/vorderingen », enerzijds, en de notie « vertegenwoordiging in rechte », anderzijds, op het verschil in interpretatie van artikel 440 van het Gerechtelijk Wetboek tussen de Raad van State en het Hof van Cassatie, op artikel 85, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, dat volgens hem niet inhoudt dat de Ministerraad ervan zou zijn ontslagen uitdrukkelijk te beslissen een verweer te voeren, op het gegeven dat de normatieve regels betreffende de vertegenwoordiging in rechte van een administratieve overheid bevoegdheidsregels zijn die de openbare orde betreffen, om ertoe te besluiten dat, naar zijn mening, het Arbitragehof de plicht heeft na te gaan, ten eerste, of de Ministerraad en het bevoegde orgaan van de tussenkomende partij binnen de voorgeschreven termijn beslist hebben om verweer te voeren respectievelijk tussen te komen in het geding, en, ten tweede, of die voormelde partijen Mr. Jacobowitz en Mr. De Maeyer respectievelijk Mr. Tulkens als bevoegde advocaten hebben aangewezen.

Wat de memorie van de Ministerraad betreft, meent de verzoeker voor de Raad van State dat die onontvankelijk is omdat niet blijkt dat de Ministerraad heeft beslist om verweer te voeren in het kader van de huidige zaak en dat die beslissing tijdig is genomen, en al evenmin kan worden vastgesteld dat de Ministerraad Mr. Jacobowitz en Mr. De Maeyer heeft aangewezen om proceshandelingen te stellen. Bijgevolg besluit de verzoeker voor de Raad van State slechts in ondergeschikte orde op de memorie van de Ministerraad te antwoorden.

Wat de memorie van de tussenkomen partij betreft, stelt de verzoeker voor de Raad van State dat, ofschoon hij in de processtukken niet kan nagaan of de beslissing om tussen te komen al dan niet werd genomen door het bevoegde orgaan van de O.B.F.G. en het wel degelijk Mr. Tulkens is die de O.B.F.G. heeft aangewezen om proceshandelingen te stellen, hij erop vertrouwt dat het Hof ambtshalve de geldigheid van de tussenkomst en de ontvankelijkheid van de memorie zal nagaan, waarbij hij zich het recht voorbehoudt hierover eventueel naderhand te concluderen.

A.5.2. In tegenstelling tot de O.B.F.G. en de Ministerraad is de verzoeker in zijn memorie van antwoord van mening dat de artikelen 81, 104, 199 tot 202 en 217 van het Gerechtelijk Wetboek wel degelijk relevant zijn en noodzakelijk zijn voor het onderzoek van de gegrondheid van de prejudiciële vraag omdat zij de samenstelling bepalen van de arbeidsrechtbanken en de arbeidshoven. Hetzelfde geldt voor artikel 728, § 3, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, dat, ofschoon het niet rechtstreeks van toepassing is op het bodemgeschil, relevant is voor het beantwoorden van de prejudiciële vraag: immers, de Raad van State interpreteert artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State op een wijze die analoog is aan het ruime artikel 728, § 3, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek. De stelling van de Ministerraad dat de verschijning van een administratieve overheid door middel van een ambtenaar slechts een vorm van persoonlijke verschijning is, is volgens hem niet relevant daar artikel 728, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij letterlijke lezing slechts in twee manieren voorzien waarin een openbare rechtspersoon kan verschijnen.

A.5.3. De verzoeker voor de Raad van State kan evenmin instemmen met de door de Ministerraad en de O.B.F.G. aangevoerde onvergelykbaarheid van de rechtsplegingsregels voor de Raad van State en die voor de arbeidsgerechten. Dat standpunt laat immers ten onrechte artikel 159 van de Grondwet buiten beschouwing, met toepassing waarvan de arbeidsgerechten zich eveneens uitspreken over de rechtsgeldigheid van de voor hen gebrachte administratieve rechtshandelingen. Hij ziet niet in waarom een contractueel personeelslid de onwettigheid van besluiten en verordeningen bij de arbeidsgerechten mag aanvoeren bij monde van een mandataris van een vakbond terwijl een statutair personeelslid de onwettigheid van diezelfde besluiten en verordeningen niet via een vakbondsafgevaardigde mag aanvoeren en uiteenzetten bij de Raad van State. Volgens hem bevestigt de autonomie van de administratieve rechtspleging de in de prejudiciële vraag aangeklaagde discriminatie. Immers, indien men aanvaardt dat de leiding van de procedure bij de Raad van State berust en die procedure in essentie schriftelijk is, in tegenstelling tot de procedure voor de arbeidsgerechten, dan volgt daaruit volgens hem dat de voorwaarden waaraan men moet voldoen om met enig succes te kunnen pleiten voor de arbeidsgerechten ontzettend veel strenger zouden moeten zijn dan diegene waaraan men moet voldoen om voor de afdeling administratie van de Raad van State te pleiten.

A.5.4. De redenen die de O.B.F.G. aanvoert om de uitzondering op het pleitmonopolie van de advocaten te kunnen rechtvaardigen, overtuigen de verzoeker voor de Raad van State niet. Enerzijds, stelt hij immers vast dat het overgrote deel van de zaken die voor de Raad van State worden gebracht door statutaire personeelsleden van de openbare sector geacht kunnen worden een zuiver administratief karakter te vertonen, gelet op de juridische eenvoud van het middel van schending van de motiveringsplicht. Anderzijds, ziet hij niet in hoe men *anno* 2004 nog kan beweren dat de zaken voor de arbeidsgerechten grotendeels een « zuiver administratief karakter » vertonen, daar meer dan ooit arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht specialistenwerk zijn geworden. In tegenstelling tot wat in 1967 werd aangevoerd als verantwoording voor het optreden van mandatarissen van vakbonden, wordt vandaag hoe langer hoe meer de nadruk gelegd op de bij de vakbonden aanwezige specifieke kennis als verantwoording van hun optreden bij de arbeidsgerechten. Aldus beschouwd ziet hij redelijkerwijze niet in waarom datzelfde recht niet toekomt aan individueel gemachtigde vakbondsmandatarissen wat de proceshandelingen betreft die voor statutaire personeelsleden kunnen worden gesteld. Evenmin lijkt het argument van de traditie hem gegrond daar dit op zich geen onderscheiden behandeling grondwettelijk kan rechtvaardigen. Het argument dat de debatten voor de Raad van State een extreem technisch karakter zouden vertonen dat de gespecialiseerde opleiding van advocaten vergt, is volgens de verzoeker voor de Raad van State beledigend voor die rechtsonderhorigen die in eigen persoon bij de Raad van State annulatieverzoeken indienen.

Het door de tussenkomen partij ontwaarde parallellisme tussen het Hof van Cassatie en de Raad van State, in die zin dat voor de hoogste rechtsinstanties geen vakbondsafgevaardigden zouden mogen optreden, is naar mening van de verzoeker niet aanvaardbaar. Het Hof van Cassatie treedt immers niet op in « laatste aanleg » maar in cassatie en voor het Hof van Cassatie mag enkel een beperkt aantal advocaten optreden, terwijl alle aan de balie ingeschreven advocaten mogen optreden bij de Raad van State.

Tot slotte betwist de verzoeker voor de Raad van State ten gronde de stelling van de Ministerraad dat enkel de advocaten borg zouden kunnen staan voor de vlotte medewerking met het gerecht. Advocaten bieden een dergelijke garantie geenszins en dit ondanks hun beroeps- en deontologische verplichtingen. Hij staft die stelling met voorbeelden.

- B -

Wat de ontvankelijkheid van de tussenkomsten betreft

B.1.1. Volgens de verzoeker voor de Raad van State is de memorie van de Ministerraad onontvankelijk omdat hieruit niet uitdrukkelijk blijkt of de Ministerraad heeft beslist, ten eerste, om tussen te komen in de huidige zaak en ten tweede, om raadslieden aan wijzen.

B.1.2. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of artikel 85, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 aan de Ministerraad dergelijke verplichtingen oplegt, stelt het Hof vast dat de exceptie zonder voorwerp is daar uit de voorgelegde stukken blijkt dat de Ministerraad wel degelijk voormelde beslissingen heeft genomen.

B.2. De « Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique » (hierna O.B.F.G.) heeft, overeenkomstig artikel 495 van het Gerechtelijk Wetboek, de taak te waken « over de eer, de rechten en de gemeenschappelijke beroepsbelangen van hun leden ». Ofschoon de tussenkomende partij geen partij is voor de verwijzende rechter blijkt uit de wettelijke opdrachtomschrijving dat de O.B.F.G. te dezen doet blijken van een voldoende belang om tussen te komen in een zaak die betrekking heeft op de vraag naar de vertegenwoordiging of bijstand voor de Raad van State door andere personen dan advocaten.

De O.B.F.G. heeft tevens ter griffie van het Hof een uittreksel doen toekomen van het besluit van zijn bevoegd orgaan waaruit blijkt dat tijdig is beslist tot tussenkomst in de rechtspleging en waarbij een raadsman is aangewezen als zijn vertegenwoordiger. De memorie van tussenkomst en de memorie van antwoord van de O.B.F.G. zijn bijgevolg ontvankelijk.

Over het onderwerp van de prejudiciële vraag

B.3.1. De tussenkomenende partijen verklaren niet in te zien op welke wijze de artikelen 81, 104, 199 tot 202 en 217 van het Gerechtelijk wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden schenden, noch op welke wijze zij het bekritiseerde verschil in behandeling zouden doen ontstaan. Vermits er geen openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn partij is in het bodemgeschil, zien zij al evenmin in in welke mate een uitspraak van het Hof inzake artikel 728, § 3, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek dienstig kan zijn voor het geschil ten gronde.

Uit de context van de prejudiciële vraag en uit de motieven van de verwijzende rechter blijkt dat aan het Hof de vraag wordt gesteld naar de grondwettigheid van artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in zoverre die bepaling niet toestaat dat statutaire personeelsleden van een publiekrechtelijke overheid voor de afdeling administratie van de Raad van State worden vertegenwoordigd en bijgestaan door een afgevaardigde van een representatieve vakorganisatie terwijl, enerzijds, arbeiders en bedienden, ook indien zij personeelsleden zijn van een publiekrechtelijke overheid, op grond van artikel 728, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek voor de arbeidsgerechten wel mogen worden vertegenwoordigd en bijgestaan door een afgevaardigde van een representatieve organisatie en, anderzijds, een administratieve overheid, op basis van de rechtspraak van de Raad van State, voor de Raad van State kan worden vertegenwoordigd door een advocaat of een ambtenaar.

Bijgevolg dient de prejudiciële vraag te worden beperkt tot artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zij het dat inzonderheid artikel 728, § 1 en § 3, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek in het onderzoek van het Hof moet worden betrokken.

B.3.2. Artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt :

« De partijen mogen zich laten vertegenwoordigen of bijstaan door advocaten die ingeschreven zijn op de tabel van de Orde der advocaten of op de lijst van de stagiairs alsook, volgens de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, door de onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie die gerechtigd zijn om het beroep van advocaat uit te oefenen. De advocaten hebben steeds het recht op de griffie kennis te nemen van het dossier en een

toelichtende memorie in te dienen in de voorwaarden te bepalen bij de koninklijke besluiten bedoeld bij artikel 30 ».

Artikel 728, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek luidt :

« Op het ogenblik van de rechtsingang en later dienen de partijen in persoon of bij advocaat te verschijnen ».

Artikel 728, § 3, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek luidt :

« Voor de arbeidsgerechten mag bovendien de afgevaardigde van een representatieve organisatie van arbeiders of bedienden die een schriftelijke volmacht heeft, de arbeider of bediende, partij in het geding vertegenwoordigen, in zijn naam alle handelingen verrichten die bij deze vertegenwoordiging behoren, pleiten en alle mededelingen ontvangen betreffende de behandeling en de berechting van het geschil ».

Wat het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag betreft

B.4. Het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag noopt tot een vergelijking van, enerzijds, de statutaire personeelsleden van een administratieve overheid die zich in een geschil met hun werkgever tot de Raad van State wenden en, anderzijds, de contractuele personeelsleden – arbeiders en bedienden - van een publiekrechtelijke overheid die zich in een geschil met hun werkgever tot de arbeidsgerechten wenden. Terwijl de personen van de tweede categorie zich, overeenkomstig het bepaalde in artikel 728, § 3, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, kunnen laten vertegenwoordigen en bijstaan door een afgevaardigde van een representatieve organisatie van arbeiders of bedienden, die ook kan pleiten, bestaat die mogelijkheid niet voor de personen van de eerste categorie, die zich enkel mogen laten vertegenwoordigen en bijstaan door advocaten.

B.5. Volgens de Ministerraad en de O.B.F.G. zijn de rechtsplegingsregels voor de Raad van State en die voor de arbeidsgerechten onvoldoende vergelijkbaar.

Ook al is de procedure voor de Raad van State, gelet op diens bijzondere bevoegdheid, gegrond op eigen specifieke regelen die afwijken van het Gerechtelijk Wetboek, toch kan er, op het vlak van de regels betreffende de vertegenwoordiging en bijstand inzake geschillen

tussen werkgevers en werknemers, een voldoende duidelijke vergelijking worden gemaakt tussen de partijen voor de Raad van State en die voor de arbeidsrechtbanken.

De exceptie wordt verworpen.

B.6.1. Het verschil in behandeling tussen de in B.4 bedoelde categorieën van personen steunt op een objectief criterium, namelijk de juridische aard van de rechtsverhouding tussen de personeelsleden en hun werkgever – zijnde statutair of contractueel - en, daaruit voortvloeiend, de rechterlijke instantie en de daarmee gepaard gaande toepasselijke rechtsplegingsregels.

B.6.2. De geschillen die voor de Raad van State aanhangig worden gemaakt door statutaire personeelsleden van een administratieve overheid, verschillen fundamenteel van de geschillen die door arbeiders of bedienden aanhangig worden gemaakt voor de arbeidsgerechten. Laatstgenoemde geschillen hebben immers betrekking op de subjectieve rechten van werknemers inzake arbeidsrecht, arbeidsongevallen of sociale zekerheid. De geschillen die, in dezelfde aangelegenheden, betrekking hebben op de subjectieve rechten van de statutaire personeelsleden van de overheidsdiensten, vallen niet onder de bevoegdheid van de Raad van State. Dat rechtscollege verklaart de beroepen die betrekking hebben op de personeelsleden van de overheidsdiensten enkel ontvankelijk wanneer het erom gaat kennis te nemen van het objectief contentieux in verband met administratieve handelingen die ofwel individuele handelingen, ofwel reglementaire handelingen die een onbepaald aantal personen aanbelangen, kunnen zijn. Met zijn arresten kan de Raad van State uitsluitend de hem voorgelegde handeling vernietigen, zonder in beginsel enige veroordeling tot betaling van een geldsom uit te spreken. Wanneer een vernietiging wordt uitgesproken, heeft het arrest een absoluut gezag van gewijsde.

B.6.3. Vanwege die verschillen die betrekking hebben op de aard van de in het geding zijnde rechten, op het onderwerp van het contentieux en op de draagwijdte van de beslissingen, legt het gelijkheidsbeginsel de wetgever niet de verplichting op identieke bepalingen aan te nemen wat betreft de vertegenwoordiging in rechte van de werknemers voor verschillende rechtscolleges.

B.6.4.1. De wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State bood de partijen enkel de mogelijkheid zich er te laten vertegenwoordigen door advocaten van Belgische nationaliteit die tien jaar waren ingeschreven op het tableau van de Orde van advocaten. Die eis had tot doel « inzake geschillen van bestuur, advocaten te hebben die er zich een specialiteit zullen van maken en het auditoraat en de Raad zullen behulpzaam zijn bij het opbouwen der bestuurlijke rechtspraak ». Die eis diende de mogelijkheid te verschaffen « een schifting » te doen teneinde het nieuwe rechtscollege « niet te overlasten met eisen zonder juridische grond of waarvan het voorwerp niet tot de bevoegdheid van de Raad hoort ». Het voorstel een bijzondere balie in het leven te roepen die over het pleitmonopolie zou beschikken werd verworpen (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1939, nr. 80, p. 62).

B.6.4.2. De wet van 11 juni 1952, die de wet van 23 december 1946 heeft gewijzigd, heeft die bepaling opgeheven, op grond van de overweging van de wetgever dat zij geen bestaansreden meer had, vermits de rechtspraak van de Raad van State de voorwaarden waaronder de beroepen moeten worden ingesteld heeft bepaald en het niet verantwoord was een beperking te handhaven die noch de hoven van beroep, noch zelfs het Hof van Cassatie toepassen (*Parl. St.*, Senaat, 1950-1951, nr. 387, p. 2; Senaat, 1951-1952, nr. 181, p. 2).

De Minister van Binnenlandse Zaken diende een amendement in, dat werd aangenomen, en dat het recht tot vertegenwoordiging en bijstand voor de Raad van State uitbreidde tot « al de advocaten van het ogenblik dat ze opgenomen zijn op de tabel van de Orde (dus na drie jaar stage) » (*Parl. St.*, Kamer, 1951-1952, nr. 414, p. 2).

De wet van 6 mei 1982 tot wijziging van de wetten op de Raad van State had in wezen tot doel de formaties te wijzigen en rekening te houden met het Europees gemeenschapsrecht op het stuk van de vrijheid van dienstverlening.

Bij artikel 4, 3°, van de wet van 25 mei 1999 (*Belgisch Staatsblad*, 22 juni 1999) werd een einde gemaakt aan de onmogelijkheid voor advocaten-stagiairs om gedingvoerende partijen voor de Raad van State te vertegenwoordigen of bij te staan.

B.6.5. Wat de arbeidsgerechten betreft, heeft de wetgever de mogelijkheid van vertegenwoordiging en bijstand door een afgevaardigde van een representatieve vakorganisatie verbonden met de bijzondere aard van de arbeidsgerechten en werd zij in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Uw Commissie heeft aan deze belangrijke vraag een lange bespreking gewijd. Verschillende leden hebben er de nadruk op gelegd dat het omwille van een goede werking van de gerechtelijke instellingen noodzakelijk is dat de leden van de balie het monopolium van de pleidooien voor alle gerechten hebben. Er werd trouwens op gewezen dat het beginsel zelf van dit monopolium reeds neergelegd wordt in artikel 440 van het ontworpen Wetboek. Deze laatste bepaling houdt evenwel een voorbehoud in voor de gevallen waar de wet uitzonderingen heeft bepaald. Een van die uitzonderingen komt precies voor in artikel 728 waar in het derde lid uitdrukkelijk het recht om te pleiten voor de arbeidsgerechten aan de afgevaardigden van een representatieve organisatie van arbeiders of bedienden wordt toegekend.

Er werden tegen deze uitzonderingen talrijke bezwaren geopperd omdat de leden van oordeel waren dat de rechten van de verdediging voor de arbeidsgerechten op dezelfde manier moeten gewaarborgd worden als voor de andere gerechten. Hierop werd evenwel geantwoord, enerzijds, dat het een gebruik is, dat sinds lang ingeplant is, dat de afgevaardigden van de arbeidersorganisaties zowel voor de werkrechtshraden als voor de administratieve commissies inzake werkloosheid, pensioenen, en zo meer, mogen verschijnen. Men merkte tevens op dat er voor talrijke zaken die onder meer voor deze Commissies opgeroepen worden en die soms van zuiver administratieve aard zijn, geen voldoende redenen bestaan om een beroep te doen op de juridische bijstand van een advocaat, daar het hoofdzakelijk om formaliteiten gaat die geen juridische moeilijkheden opleveren.

Verschillende leden van uw Commissie hebben nochtans hierop geantwoord dat voortaan de arbeidsgerechten ook bevoegd zullen zijn voor de arbeidsongevallen en de beroepsziekten en dat in deze gevallen soms zeer ingewikkelde feitelijke en juridische vraagstukken oprijzen waar de tussenkomst van een advocaat volstrekt noodzakelijk is. Zij drongen tevens aan opdat de vertegenwoordigers van de arbeiders- en bediendenorganisaties drager zouden zijn van een geschreven volmacht, die dan ook vanzelfsprekend eigen zou zijn aan iedere zaak, en dat, bovendien, deze vertegenwoordiging beperkt zou blijven tot de werklieden en bedienden zodat de patronale organisaties verplicht op een advocaat zouden moeten beroep doen.

Na een diepgaande bespreking waren de meeste leden van uw Commissie van oordeel dat zij, terwijl zij op de twee laatste punten zouden ingaan, zij nochtans geen uitzondering meende te mogen maken voor de vertegenwoordiging inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten. Maar er werd bij deze laatste aangelegenheid de nadruk op gelegd dat de arbeiders- en bediendenorganisaties, uit eigen beweging, advocaten aanstellen wanneer het arbeidsongevallen of beroepsziekten geldt, waar feitelijke of juridische problemen oprijzen, zodanig dat het bezwaar in dat verband wegvalt » (*Parl. St.*, Kamer, 1965-1966, nr. 59, p. 120).

B.6.6. Uit wat voorafgaat volgt dat er grondige verschillen bestaan, niet alleen tussen twee types van geschillen maar tevens tussen de door de wetgever nagestreefde doelstellingen. Wat de beroepen voor de Raad van State betreft, heeft de wetgever, in de bijzondere aangelegenheid van het administratief contentieux, een zekere schifting willen garanderen door de verplichting voor de partijen om voor vertegenwoordiging of bijstand een beroep te doen op de diensten van een advocaat. Wat het aan de arbeidsgerechten toevertrouwde contentieux betreft, heeft de wetgever ervoor gezorgd dat de oprichting van die gerechten geen einde maakte aan een praktijk die voordien bestond en voldoening schonk.

Gelet op voorgaande overwegingen kan het niet als kennelijk onredelijk worden beschouwd dat de wetgever niet heeft toegestaan dat de partijen voor de Raad van State door een afgevaardigde van een representatieve vakorganisatie zouden kunnen worden vertegenwoordigd of bijgestaan.

B.7. Het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Wat het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag betreft

B.8. Het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag gaat uit van de interpretatie door de verzoeker voor de Raad van State dat een administratieve overheid voor de Raad van State niet alleen in persoon kan verschijnen, maar zich tevens kan laten vertegenwoordigen op twee manieren, namelijk ofwel door een advocaat ofwel door een ambtenaar.

B.9. Die interpretatie gaat voorbij aan het gegeven dat een administratieve overheid een rechtspersoon is en dat die niet zelf, *in personae*, zijn rechten kan uitoefenen maar noodzakelijk een beroep moet doen op natuurlijke personen die de organen zijn van de rechtspersoon. Wie die organen zijn en welke hun bevoegdheden zijn, wordt bepaald door de wettelijke bepalingen die de rechtsvorm beheersen alsook door de onderscheiden statuten van die rechtspersonen.

B.10. Het in de prejudiciële vraag aangeklaagde verschil in behandeling is bijgevolg onbestaande : de keuze die de partijen voor de Raad van State hebben om ofwel persoonlijk in rechte te verschijnen, ofwel zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen, betreft zowel de natuurlijke personen als de rechtspersonen, privaatrechtelijke en publiekrechtelijke. Wanneer een partij niet in eigen persoon verschijnt, is zij ertoe gehouden zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat.

B.11. Het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in zoverre die bepaling niet toestaat dat statutaire personeelsleden van een publiekrechtelijke overheid voor de Raad van State worden vertegenwoordigd of bijgestaan door een afgevaardigde van een representatieve vakorganisatie.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 20 april 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts