

Rolnummer 3363
Arrest nr. 115/2005 van 30 juni 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 voorzitter A. Arts, rechter P. Martens, waarnemend voorzitter, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 139.166 van 13 januari 2005 in zake E. Peelman tegen de Hogeschool Gent, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 25 januari 2005, 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 ? ».

De Ministerraad en de Waalse Regering hebben ieder een memorie ingediend; de Waalse Regering heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 9 juni 2005 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. P. De Maeyer, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
 - . Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J. Spreutels verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten 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

Met een verzoekschrift van 12 juli 2004 vraagt E. Peelman de Raad van State een dwangsom op te leggen aan de Hogeschool Gent per dag vertraging in de uitvoering van arrest nr. 55.044 van de Raad van State. Ter terechtzitting vraagt de verzoeker, die niet door een advocaat 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 hierboven aangehaalde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad neemt hetzelfde standpunt in als in de zaak nr. 3039 waarin een gelijkkluidende prejudiciële vraag werd gesteld en die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 74/2005 van 20 april 2005.

A.2. Het standpunt van de Waalse Regering, die niet was tussengekomen in de voormelde zaak, wijkt niet wezenlijk af van het standpunt van de Ministerraad. In haar memorie van antwoord verwijst zij uitdrukkelijk naar het voormelde arrest.

- B -

Over het onderwerp van de prejudiciële vraag

B.1.1. 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.1.2. 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.2. 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.3. Volgens de Ministerraad en de Waalse Regering 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.4.1. Het verschil in behandeling tussen de in B.2 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.4.2. 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.4.3. 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.4.4.1. 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.4.4.2. 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.4.5. 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.4.6. 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.5. Het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Wat het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag betreft

B.6. 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.7. 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.8. 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.9. 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 30 juni 2005.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts