

Rolnummer 4896
Arrest nr. 36/2011 van 10 maart 2011

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 201.600 van 8 maart 2010 in zake Emiel Haesbrouck tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 16 maart 2010, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 14, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij artikel 4 van de wet van 15 september 2006, in die zin gelezen dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van een annulatieberoep ingesteld door een magistraat van de Raad van State tegen een beslissing waarbij een orgaan van de Raad van State hem een maatregel van orde oplegt die mogelijk een verkapte tuchtstraf vormt, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat de betrokken magistraat over geen rechtsmiddel beschikt om zich tegen dergelijke beslissingen te verzetten, terwijl de magistraten van de rechterlijke orde en de burgers zich wel in rechte kunnen voorzien tegen dergelijke beslissingen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Emiel Haesbrouck, wonende te 8500 Kortrijk, Jacob Van Arteveldelaan 15;
- de Ministerraad en de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken en de adjunct-auditeur-generaal van de Raad van State.

Op de openbare terechtzitting van 26 januari 2011 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. E. Tritsmans *loco* Mr. H. Rieder, advocaten bij de balie te Gent, en Emiel Haesbrouck, in eigen persoon;
 - . Mr. J. Roets *loco* Mr. D. D'Hooghe, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad en de Belgische Staat;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Moerman 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 Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

De adjunct-auditeur-generaal van de Raad van State heeft op 17 augustus 2006 Emiel Haesbrouck, op dat ogenblik auditeur bij de Raad van State, een maatregel van orde opgelegd waarbij zijn mogelijkheid om thuis te werken voor één gerechtelijk jaar werd geschorst.

Op 28 augustus 2006 heeft Emiel Haesbrouck bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van de tenuitvoerlegging van die beslissing gevorderd. Bij arrest nr. 162.369 van 7 september 2006 heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die vordering verworpen.

Op 19 oktober 2006 heeft Emiel Haesbrouck een beroep tot nietigverklaring van die beslissing ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In het kader van die procedure stelt het verwijzende rechtscollege de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Emiel Haesbrouck zet allereerst uiteen waarom hij, ondanks zijn inruststelling op 1 juli 2008, meent belang te hebben bij een uitspraak van de Raad van State over zijn beroep en derhalve ook bij een uitspraak van het Hof op de prejudiciële vraag. Volgens hem werd hij schuldig verklaard aan een ernstige professionele tekortkoming die hij nooit heeft begaan, en kan hij niet verder leven met die schuldigverklaring.

A.1.2.1. Emiel Haesbrouck voert vervolgens aan dat de Raad van State bevoegd is om kennis te nemen van het door hem ingestelde beroep tot nietigverklaring en dit zowel vóór als na de inwerkingtreding van artikel 4 van de wet van 15 september 2006 « tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen », dat de bevoegdheid van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitbreidt tot beroepen tot nietigverklaring van akten en reglementen van de Raad van State met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van zijn personeel.

A.1.2.2. Volgens hem bevat de bestreden beslissing al de wezenlijke elementen van een tuchtstraf en is de adjunct-auditeur-generaal een administratieve overheid in de zin van artikel 14, § 1, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Hieruit leidt hij af dat de Raad van State vóór de wet van 15 september 2006 reeds bevoegd was om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van een dergelijke beslissing. Hij is van oordeel dat de Raad van State dit ook impliciet zou hebben bevestigd in het arrest nr. 162.369 van 7 september 2006. Indien de Raad niet bevoegd zou zijn geweest, zou er, nog steeds volgens hem, sprake zijn van een ongrondwettige discriminatie, aangezien magistraten van het auditoraat van de Raad van State verstoken zouden zijn geweest van een beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van hun korpsoverste, terwijl andere magistraten, bijvoorbeeld van de rechterlijke orde, wel over een dergelijke beroepsmogelijkheid zouden beschikken.

A.1.2.3. Vermits de wet van 15 september 2006 het voormelde artikel 14, § 1, 1^o, niet heeft gewijzigd, is de Raad, volgens Emiel Haesbrouck, ook na de inwerkingtreding van die wet bevoegd. Hij voert aan dat de wetswijziging beoogde de bevoegdheid van de Raad van State uit te breiden, niet te beperken. Er anders over oordelen zou, volgens hem, betekenen dat de Staat zich mengt in hangende geschillen door magistraten van de Raad van State een bestaand rechtsmiddel te ontnemen.

A.1.3. Emiel Haesbrouck voert aan dat de wet in overeenstemming met de Grondwet moet worden geïnterpreteerd. De in het verwijzingsarrest aangehouden interpretatie zou, volgens hem, niet bestaanbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel doordat hij niet over een rechtsmiddel zou beschikken om zich tegen de aangevochten beslissing te verzetten. Daarnaast zou er, nog steeds volgens hem, een schending zijn van artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat het recht op toegang tot een rechterlijke instantie waarborgt.

A.1.4. De Ministerraad antwoordt dat de argumenten van de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege ertoe strekken om standpunt in te nemen over de zaak ten gronde, wat het Hof niet kan doen.

A.2. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vraag dient te worden beperkt tot de hypothese dat de beslissing van de administratieve overheid een verkapte tuchtstraf zou zijn.

A.3.1.1. De Ministerraad voert vervolgens aan dat er geen pertinente vergelijking mogelijk is tussen, enerzijds, magistraten en, anderzijds, burgers die niet de hoedanigheid hebben van magistraat, vermits de magistraten belast zijn met een door de Grondwet opgedragen rechtsprekende functie, hetgeen hen fundamenteel onderscheidt van de burgers die niet de hoedanigheid hebben van magistraat.

A.3.1.2. Volgens de Ministerraad wordt dat wezenlijke verschil tussen burgers en magistraten - voor wat de magistraten van de rechterlijke orde betreft - treffend geïllustreerd door het feit dat de wetgever voor beide categorieën van personen heeft voorzien in wezenlijk verschillende beroepsmogelijkheden ten aanzien van tuchtsancties : terwijl voor burgers een beroep bij de Raad van State openstaat, werd die beroepsmogelijkheid uitdrukkelijk uitgesloten voor magistraten door artikel 415, § 10, van het Gerechtelijk Wetboek, dat bepaalt dat tegen tuchtstraffen in eerste en tweede aanleg opgelegd door de organen van de rechterlijke orde geen beroep openstaat bij de Raad van State. Het Hof bevestigde, volgens de Ministerraad, dat het feit dat magistraten in de uitoefening van hun ambt een grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid genieten, dat zij belangrijke bevoegdheden genieten, dat het gerecht vertrouwen moet inboezemen bij de burger en dat een ernstige tuchtfout van een magistraat het hele korps in diskrediet kan brengen, van dien aard is dat het hen onderscheidt van ambtenaren en dat het het bijzondere tuchtstelsel waarvan zij het voorwerp uitmaken verantwoordt.

A.3.1.3. Volgens de Ministerraad zou de situatie van de magistraten van de Raad van State in dezelfde zin wezenlijk verschillen van die van burgers die niet de hoedanigheid van magistraat hebben. Ofschoon de Raad van State niet tot de rechterlijke macht in de organieke zin behoort, probeert de wetgever, nog steeds volgens de Ministerraad, om de magistraten van de Raad van State zoveel als mogelijk dezelfde bescherming te geven als magistraten van de rechterlijke orde. De Ministerraad besluit dat, vermits de tuchtsancties die kunnen worden opgelegd aan de magistraten van de Raad van State, kunnen ingrijpen in de uitvoering van de rechtsprekende functie die door de Grondwet werd opgedragen aan die magistraten, de situatie van die magistraten niet op pertinente wijze kan worden vergeleken met die van burgers.

A.3.2. Emiel Haesbrouck antwoordt dat magistraten wel vergelijkbaar zijn met andere burgers, vermits de internationale verdragen bepalen dat elke burger, in welke situatie hij zich ook bevindt, het recht heeft op een eerlijk proces, meer bepaald op toegang tot de rechter.

A.4.1.1. De Ministerraad voert vervolgens aan dat het in het geding zijnde verschil in behandeling zijn oorsprong niet vindt in artikel 14, § 1, eerste lid, 1^o en 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vermits de magistraten bij de Raad van State geen personeelsleden zijn in de zin van het artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o, van die gecoördineerde wetten. Het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de magistraten van de rechterlijke orde en, anderzijds, de magistraten van de Raad van State zou zijn oorsprong vinden in het feit dat de wetgever ten aanzien van de magistraten van de Raad van State geen procedure heeft ingesteld die soortgelijk is aan die waarin artikel 415, § 10, van het Gerechtelijk Wetboek voorziet voor de magistraten van de rechterlijke orde.

A.4.1.2. De Ministerraad wijst er ook op dat het uitgangspunt van de prejudiciële vraag, namelijk dat magistraten van de rechterlijke macht een beroep kunnen instellen tegen verkapte tuchtstraffen, wordt tegengesproken door het arrest nr. 27/2009 van 18 februari 2009, waarin het Hof heeft geoordeeld dat geen enkele bepaling het magistraten van de rechterlijke orde mogelijk maakt een beroep in te stellen tegen een maatregel van inwendige orde die een verholde tuchtsanctie zou vormen. Volgens de Ministerraad mist de prejudiciële vraag dan ook feitelijke grondslag wat de vergelijkbaarheid van de situaties betreft.

A.4.2. Emiel Haesbrouck antwoordt dat er inderdaad een discriminatie is in vergelijking met de magistraten van de rechterlijke orde, omdat die via artikel 415 van het Gerechtelijk Wetboek wel toegang hebben tot specifieke beroepsinstanties.

A.4.3. Hij is ook van oordeel dat zelfs indien, zoals de Ministerraad aanhaalt, ingevolge het arrest nr. 27/2009 van het Hof, de magistraten van de rechterlijke orde geen beroepsmogelijkheden hebben tegen een verholde tuchtsanctie, er nog sprake zou zijn van een ongrondwettigheid bij ontstentenis van een rechtsgang.

A.5.1. De Ministerraad voert in ondergeschikte orde aan dat, indien er een verschil in behandeling is, dit toch nog redelijk verantwoord is, omdat anders de Raad van State zou moeten oordelen over de beroepen ingediend door zijn eigen magistraten. Volgens de Ministerraad kon de wetgever redelijkerwijs van oordeel zijn dat zulks niet verenigbaar is met de structurele onpartijdigheid van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Nog volgens de Ministerraad zou de wetgever ook kunnen overwegen dat een uitbreiding van de bevoegdheid van de afdeling bestuursrechtspraak bijzondere (procedurele) waarborgen vereist of dat rekening

dient te worden gehouden met de onderscheiden tuchtregeling van het auditoraat en de staatsraden van de Raad van State. De Ministerraad besluit dat het in ieder geval aan de wetgever toekomt te bepalen op welke wijze de rechtsbescherming van de magistraten dient te worden verzekerd.

A.5.2. Emiel Haesbrouck antwoordt dat de vereiste van de structurele onpartijdigheid van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet de afschaffing verantwoordt van een weliswaar voor verbetering vatbaar rechtsmiddel. Hij herinnert er ook aan dat er wel degelijk teksten zijn voor de tuchtregeling voor leden van het auditoraat van de Raad van State, met name het koninklijk besluit van 23 september 1987 houdende het tuchtreglement van de leden van het auditoraat, het coördinatiebureau en de griffie van de Raad van State.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1.1. De Raad van State ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van « artikel 14, § 1, eerste lid, 1^o en 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij artikel 4 van de wet van 15 september 2006 ».

B.1.2. Uit de feiten van de zaak voor het verwijzende rechtscollege blijkt dat de prejudiciële vraag van de Raad van State betrekking heeft op artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij artikel 2 van de wet van 25 mei 1999 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, alsook van het Gerechtelijk Wetboek » en zoals gewijzigd bij artikel 4 van de wet van 15 september 2006 « tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen », vóór de vervanging ervan bij artikel 2 van de wet van 15 mei 2007 « tot wijziging van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 ». Die bepaling luidde als volgt :

« 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, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges 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.2.1. Op grond van die bepaling is de Raad van State slechts bevoegd om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring indien de bestreden handeling kan worden beschouwd hetzij als een handeling van een administratieve overheid, hetzij als een handeling van onder meer de Raad van State en de administratieve rechtscolleges, voor zover het in het laatste geval gaat om een handeling met betrekking tot een overheidsopdracht of met betrekking tot een lid van het personeel van de betrokken overheid.

B.2.2. In het verwijzingsarrest stelt de Raad van State vast dat hij geen administratieve overheid is en dat hij derhalve niet onder artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State valt. Hij stelt eveneens vast dat met het « personeel » van de Raad van State niet de magistraten zelf worden bedoeld, maar wel het administratief personeel, zodat hij evenmin op die grond bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van een beslissing van een orgaan van de Raad van State dat een magistraat van de Raad een maatregel van orde oplegt die een verhulde tuchtsanctie zou kunnen zijn.

B.2.3. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat een magistraat van de Raad van State geen beroep tot nietigverklaring kan instellen tegen een beslissing waarbij een orgaan van de Raad van State hem een maatregel van orde oplegt die een verhulde tuchtsanctie zou kunnen zijn. De Raad van State vraagt of artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in die zin geïnterpreteerd, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.3. Het Hof wordt verzocht de situatie van een magistraat van de Raad van State te vergelijken met die van, enerzijds, de magistraten van de rechterlijke orde en, anderzijds, de burgers in het algemeen. Terwijl een magistraat van de Raad van State geen rechtsmiddel zou hebben tegen een beslissing waarbij een orgaan van de Raad van State hem een maatregel van orde oplegt die een verhulde tuchtsanctie zou kunnen zijn, zouden de magistraten van de rechterlijke orde en de burgers in het algemeen wel een rechtsmiddel hebben tegen dergelijke beslissingen.

B.4. In zijn arrest nr. 27/2009 van 18 februari 2009 heeft het Hof geoordeeld :

« B.6. Uit wat voorafgaat volgt dat tegen de beslissing van een procureur des Konings in verband met de aan een magistraat van het openbaar ministerie toevertrouwde opdrachten geen enkel dienstig beroep kan worden ingesteld, zelfs wanneer een dergelijke beslissing een verhulde tuchtsanctie zou vormen.

B.7. Die ontstentenis van enig beroep is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, maar die discriminatie vindt haar oorsprong noch in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, noch in de artikelen 608, 610 en 1088 van het Gerechtelijk Wetboek. Zij vloeit voort uit het feit dat geen enkele bepaling van het Gerechtelijk Wetboek het mogelijk maakt een beroep in te stellen.

In artikel 405 van het Gerechtelijk Wetboek worden de tuchtstraffen opgesomd die kunnen worden opgelegd aan de magistraten en in artikel 415 worden de overheden aangewezen die bevoegd zijn om kennis te nemen van de beroepen die worden ingesteld tegen die straffen, maar geen enkele bepaling maakt een beroep mogelijk tegen een maatregel van inwendige aard die een verhulde tuchtsanctie zou vormen.

B.8. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

B.9. Het staat aan de wetgever te beoordelen tot welk type van beroep de beslissing van een procureur des Konings moet leiden in verband met de opdrachten van een magistraat van het openbaar ministerie en die een verhulde tuchtsanctie zou kunnen vormen, en dat beroep te organiseren binnen de rechterlijke orde ».

B.5. Hetzelfde geldt voor de leden van het auditoraat van de Raad van State : de ontstentenis van enig beroep tegen een beslissing van een orgaan van de Raad van State waarbij hun een maatregel van orde wordt opgelegd die een verhulde tuchtsanctie zou kunnen zijn, is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6. Die discriminatie vindt evenwel niet haar oorsprong in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zij vloeit voort uit het feit dat geen enkele bepaling van die gecoördineerde wetten het mogelijk maakt een beroep in te stellen tegen een dergelijke beslissing.

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

B.8. Het staat aan de wetgever het type van beroep te bepalen waartoe een beslissing van een orgaan van de Raad van State dat een lid van het auditoraat een maatregel van orde oplegt die een verhulde tuchtsanctie zou kunnen zijn, moet kunnen leiden, en dat beroep te organiseren. Hierbij dient de wetgever rekening te houden met het feit dat de leden van het auditoraat « in volle onafhankelijkheid hun verslagen en adviezen moeten [kunnen] opstellen » (*Parl. St.*, Kamer, 1968-1969, nr. 369/7, p. 19).

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals van toepassing vóór de vervanging ervan bij artikel 2 van de wet van 15 mei 2007 « tot wijziging van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 », schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

- De ontstentenis van een wetsbepaling die een beroep organiseert tegen een beslissing van een orgaan van de Raad van State waarbij aan een magistraat van de Raad van State een maatregel van orde wordt opgelegd die een verholde tuchtsanctie zou kunnen zijn, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 10 maart 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt