

Rolnummer 628
Arrest nr. 53/94 van 29 juni 1994

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 3 van de wet van 6 augustus 1993 tot wijziging van de artikelen 259*bis* en 259*quater* van het Gerechtelijk Wetboek en tot aanvulling van artikel 21, § 1, van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de voorschriften die betrekking hebben op de opleiding en de werving van magistraten, ingesteld door Stefaan Raes en Maria Wyckaert.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters K. Blanckaert, L. François, P. Martens, J. Delruelle en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift aan het Hof toegezonden bij op 20 december 1993 ter post aangetekende brief is een beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 3 van de wet van 6 augustus 1993 tot wijziging van de artikelen 259*bis* en 259*quater* van het Gerechtelijk Wetboek en tot aanvulling van artikel 21, § 1, van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de voorschriften die betrekking hebben op de opleiding en de werving van magistraten, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 december 1993, door :

- Stefaan Raes, advocaat, wonende te Haasrode (gemeente Oud-Heverlee), Milsestraat 93, en
- Maria Wyckaert, advocaat, wonende te Haasrode (gemeente Oud-Heverlee), Milsestraat 93.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderden verzoekers de schorsing van dezelfde bepaling. Bij arrest nr. 21/94 van 3 maart 1994 is die vordering tot schorsing verworpen.

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 21 december 1993 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

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

Bij beschikking van 4 januari 1994 heeft het Hof op vraag van rechter L.P. Suetens beslist dat hij zich in de zaak zal onthouden en heeft het de zetel aangevuld met rechter K. Blanckaert.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 januari 1994.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 5 januari 1994 ter post aangetekende brieven.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 21 februari 1994 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 maart 1994 ter post aangetekende brief.

De verzoekers hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 30 maart 1994 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 2 juni 1994 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 20 december 1994.

Bij beschikking van 2 juni 1994 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 22 juni 1994.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 2 juni 1994 ter post aangetekende brieven.

Op de terechtzitting van 22 juni 1994 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Lindemans, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekers;

. Mr. D. Lagasse en Mr. V. Bonneville, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François verslag uitgebracht;

- zijn de advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

III. *Onderwerp van de bestreden bepaling*

De bestreden bepaling vult artikel 21, § 1, van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de voorschriften van het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op de opleiding en de werving van magistraten, aan met een nieuw lid dat luidt als volgt :

« De plaatsvervangende rechters en de plaatsvervangende rechters die vóór de inwerkingtreding van deze wet om eervolle redenen ontslag hebben gekregen, worden geacht geslaagd te zijn voor het examen inzake beroepsbekwaamheid bedoeld in artikel 259*bis* van het Gerechtelijk Wetboek. »

IV. In rechte

- A -

Het verzoekschrift

A.1.1. Verzoeker voert met betrekking tot het belang aan dat hij sinds 1 oktober 1981 advocaat is en geslaagd is voor het examen inzake beroepsbekwaamheid, zodat hij in aanmerking komt om te worden benoemd als magistraat. Ten gevolge van de bestreden bepaling zal hij voor benoemingen tot magistraat bijkomende concurrentie ondervinden van reeds benoemde en nog te benoemen plaatsvervangende magistraten en van vroegere plaatsvervangende rechters die vóór de inwerkingtreding van de wet van 18 juli 1991 om eervolle redenen ontslag hebben gekregen.

Verzoekster, die sinds 1 oktober 1985 advocaat is maar niet heeft deelgenomen aan het examen inzake beroepsbekwaamheid, staft haar belang door erop te wijzen dat zij wordt gediscrimineerd ten aanzien van de reeds benoemde en nog te benoemen plaatsvervangende rechters of van de vroegere plaatsvervangende rechters die vóór de inwerkingtreding van de wet van 18 juli 1991 eervol ontslag hebben gekregen, die wel zonder het afleggen van een examen of het verrichten van de gerechtelijke stage tot magistraat kunnen worden benoemd, terwijl dat voor haar niet het geval is.

A.1.2. Als enig middel voeren de verzoekers een schending aan van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet. Zij zijn van mening dat de bestreden bepaling op een aantal vlakken een onderscheid maakt of een gelijke behandeling instelt tussen categorieën van personen op het gebied van de voorwaarden voor de benoeming tot werkend magistraat, zonder dat hiervoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat of een redelijk verband van evenredigheid aanwezig is tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het gaat hier vooreerst om het onderscheid tussen, enerzijds, personen die niet zijn geslaagd voor het examen inzake beroepsbekwaamheid of die de gerechtelijke stage niet hebben vervuld - en die dus niet tot werkend magistraat kunnen worden benoemd - en, anderzijds, personen die evenmin aan die voorwaarden voldoen maar wel plaatsvervangend rechter zijn of zijn geweest, en die wel tot werkend magistraat kunnen worden benoemd.

Ten tweede gaat het om een onderscheid tussen, enerzijds, personen die zijn geslaagd voor het examen inzake beroepsbekwaamheid of die de gerechtelijke stage hebben volbracht en, anderzijds, de plaatsvervangende of in de bestreden bepaling bedoelde gewezen plaatsvervangende rechters, die allebei tot werkend magistraat kunnen worden benoemd, de tweede categorie evenwel zonder voor enig examen te moeten zijn geslaagd.

Ten derde wordt een gelijke behandeling ingesteld tussen de op het ogenblik van de inwerkingtreding van de wet van 18 juli 1991 in dienst zijnde magistraten, enerzijds, en de plaatsvervangende of voornoemde gewezen plaatsvervangende rechters, anderzijds, die allen worden geacht te zijn geslaagd voor het examen inzake beroepsbekwaamheid.

Verzoekers achten in essentie die onderscheiden of die gelijke behandeling discriminerend, omdat het loutere feit plaatsvervangend rechter te zijn of ooit tot plaatsvervangend rechter benoemd te zijn geweest op zich niet doet blijken van voldoende beroepservaring die een vrijstelling van het examen inzake beroepsbekwaamheid zou kunnen wettigen, nu geen enkele vereiste van anciënniteit of van recente beroepservaring wordt gesteld.

Memorie van de Ministerraad

A.2. De Ministerraad voert vooreerst aan dat de verzoekende partijen een verkeerde lezing geven van de bestreden bepaling door ervan uit te gaan dat die bepaling ten aanzien van de in dienst zijnde plaatsvervangende rechters een bepaling met een bestendig karakter is. De Ministerraad is daarentegen van oordeel dat het ten aanzien van die groep gaat om een overgangsbepaling : de bepaling zou slechts van toepassing zijn op de plaatsvervangende rechters die in dienst waren op het ogenblik van de inwerkingtreding van de wet van 18 juli 1991. De Ministerraad verwijst in dat verband naar de ontstaansgeschiedenis van de bestreden bepaling en naar het opschrift boven artikel 21 van de wet van 18 juli 1991 waaraan de bestreden bepaling is toegevoegd. De Ministerraad is, gelet op die gegevens, van oordeel dat het beroep van verzoekers in grote mate zonder voorwerp is.

De Ministerraad betoogt vervolgens dat het aangeklaagde verschil in behandeling hoe dan ook niet als een schending van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet kan worden beschouwd. Zelfs mocht men de interpretatie die verzoekers aan de bestreden bepaling geven aanvaarden, dan nog kan de wetgever in redelijkheid op algemene wijze oordelen dat de uitoefening van gerechtelijke ambten, zelfs door een plaatsvervangend rechter benoemd na de inwerkingtreding van de wet, rechtvaardigt dat de plaatsvervangende rechters op een verschillende wijze worden behandeld en allen zijn vrijgesteld van het examen inzake beroepsbekwaamheid. Ook al kan de functie van plaatsvervangend rechter met een verschillende graad van intensiteit worden uitgeoefend, toch is het geenszins onredelijk te denken dat door de uitoefening van die functie de vereiste bekwaamheden kunnen worden verkregen voor de uitoefening van de functie van effectief magistraat. Die verantwoording is in verhouding met het door de wet nagestreefde doel dat erin bestaat een kwalitatief hoogstaande magistratuur te verzekeren.

De Ministerraad merkt tevens op dat het slagen voor het examen van beroepsbekwaamheid dient te worden onderscheiden van de benoeming zelf. Het slagen voor dat examen geeft geen recht op een benoeming tot magistraat. De waarde van de kandidaat moet worden beoordeeld door het adviescomité opgericht door artikel 259ter, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek en elke beslissing tot benoeming van een effectief magistraat moet worden voorafgegaan door een vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten. De wetgever kan oordelen dat door dit alles de onvermijdelijke tekortkomingen van de algemene regel kunnen worden opgevangen. De argumentatie dat het adviescomité of de Koning geen rekening kunnen houden met de in realiteit uitgeoefende functies of dat een benoeming tot plaatsvervangend rechter kan geschieden met als enig doel de voorwaarde van het slagen voor het examen van beroepsbekwaamheid te omzeilen, betreft niet de wet zelf doch de toepassing ervan, waartegen geëigende rechtsmiddelen bestaan.

De Ministerraad beklemtoont voorts nogmaals dat de bestreden bepaling een loutere overgangsbepaling is. Zo men die interpretatie aanneemt, missen de door de verzoekers aangevoerde argumenten elke pertinentie.

Tot slot betwist de Ministerraad het argument van de verzoekende partijen dat sommige plaatsvervangende rechters die eervol ontslag hebben gekregen, niet meer kunnen worden geacht over de nodige beroepservaring te beschikken om hen van de gerechtelijke stage of van het examen inzake beroepsbekwaamheid vrij te stellen, namelijk wanneer het ontslag verschillende jaren geleden werd verleend. De Ministerraad merkt op dat ook het certificaat van het slagen voor het examen van beroepsbekwaamheid een onbeperkte geldingsduur heeft en dat de beroepservaring nu juist het voorwerp dient uit te maken van het advies van het adviescomité dat die beroepservaring zal beoordelen, gelet op alle feitelijke gegevens en steunende op een ernstige vergelijking van de titels en de verdiensten van de kandidaten.

Memorie van antwoord van de verzoekers

A.3. De verzoekers verwijzen in hun memorie van antwoord naar het arrest nr. 21/94 van het Hof met betrekking tot de aan de bestreden bepaling te geven interpretatie en met betrekking tot de gegrondheid van het middel.

Zij wijzen er vervolgens op dat de fundamentele doelstelling van de wet van 18 juli 1991 erin bestaat magistraten aan te werven op grond van objectieve benoemingscriteria om zo te vermijden dat in de eerste plaats politieke overwegingen zouden gelden. De verzoekers zijn van oordeel dat een derde toegangsweg tot het ambt van werkend magistraat, die erin bestaat de kandidaat vooraf tot plaatsvervangend rechter te benoemen, met die doelstelling onbestaanbaar is.

Volgens de wetgever moet immers voortaan van de vereiste beroepsbekwaamheid blijk worden gegeven door te slagen voor een examen of door de gerechtelijke stage te doorlopen. De plaatsvervangende rechters kunnen hun beroepsbekwaamheid niet aantonen op de wettelijk voorgeschreven manier. Beroepservaring die zij door de uitoefening van hun ambt van plaatsvervangend rechter zouden verwerven, kan niet met de vereiste beroepsbekwaamheid worden gelijkgesteld.

De verzoekers betogen nog dat de Ministerraad ten onrechte naar de adviescomités verwijst. Die comités zijn geenszins verplicht hun adviezen te motiveren vanuit het oogpunt van de beroepsbekwaamheid of beroepservaring van de plaatsvervangende rechters die kandidaat zijn voor een ambt van werkend magistraat. Voorts is de effectieve uitoefening van het ambt van plaatsvervangend rechter geen voorwaarde om tot werkend magistraat te worden benoemd.

Tot slot schikken de verzoekers zich naar de wijsheid van het Hof in zoverre de bestreden bepaling de plaatsvervangende rechters die in dienst waren op 1 oktober 1993 of vóór die datum eervol ontslag hebben gekregen, van het examen inzake beroepsbekwaamheid vrijstelt.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.1. Verzoeker Stefaan Raes is bij koninklijk besluit van 13 april 1994 (*Belgisch Staatsblad*, 27 april 1994) benoemd tot rechter in de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel. Zijn raadsman heeft evenwel ter terechtzitting verklaard dat Stefaan Raes kandidaat is voor een benoeming tot effectief rechter in de Rechtbank van Eerste Aanleg te Antwerpen. De verzoeker behoudt zijn belang bij het beroep.

B.2. Verzoekster Maria Wyckaert is advocate. In die hoedanigheid kan zij roeping hebben tot een ambt in de magistratuur. Zij heeft derhalve belang bij het aanvechten van de bestreden bepaling.

Ten aanzien van de draagwijdte van de bestreden bepaling

B.3. Zowel uit de formulering van de bestreden bepaling als uit de onderlinge vergelijking van de verschillende leden van artikel 21, § 1, van de voornoemde wet van 18 juli 1991 blijkt dat de bestreden bepaling, in zoverre zij betrekking heeft op de in dienst zijnde plaatsvervangende rechters, als een bepaling met een bestendig karakter dient te worden gelezen.

De bestreden bepaling is, in zoverre ze van toepassing is op de in dienst zijnde plaatsvervangende rechters, algemeen geformuleerd. In zoverre ze van toepassing is op de vroegere plaatsvervangende rechters die om eervolle redenen ontslag hebben gekregen, bepaalt ze daarentegen uitdrukkelijk dat het ontslag dient te zijn verkregen vóór de inwerkingtreding van de wet.

Bovendien bepaalt artikel 21, § 1, eerste lid, van de wet van 18 juli 1991, dat betrekking heeft op de werkende magistraten, uitdrukkelijk dat het van toepassing is op « de magistraten in dienst op de dag van de inwerkingtreding van de bepalingen van de onderhavige wet ». Ten slotte voert artikel 21, § 1, derde lid, van die wet, dat ook door de wet van 6 augustus 1993 is ingevoegd, een bepaling in die de aard van een overgangsbepaling duidelijk te boven gaat.

Gelet op die gegevens kunnen noch het opschrift boven artikel 21 van de wet van 18 juli 1991 waarin de bestreden bepaling door de wet van 6 augustus 1993 is ingevoegd - opschrift dat op zich geen normatieve waarde heeft -, noch de overigens tegenstrijdige verklaringen die tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 augustus 1993 werden afgelegd, tot de conclusie leiden dat de bestreden bepaling ten aanzien van de in dienst zijnde plaatsvervangende magistraten als een overgangsbepaling moet worden beschouwd.

Daaruit volgt dat, in strijd met wat de Ministerraad voorhoudt, het beroep tot vernietiging in geen deel zonder voorwerp is.

Over de gegrondheid van het beroep

B.4. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een

verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

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

B.5. De wet van 18 juli 1991 heeft tot doel magistraten aan te werven op grond van objectieve benoemingscriteria en een einde te maken aan « het diepe wantrouwen » dat weegt op een benoemingsprocedure waarbij « in de eerste plaats politieke overwegingen gelden » (Memorie van toelichting, *Gedr. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 974/1, pp. 2 en 3). Zij stelt de toegang tot de magistratuur afhankelijk ofwel van het slagen voor een vergelijkend examen gevolgd door een stage, ofwel van het slagen voor een examen en het hebben van beroepservaring.

B.6. Het is verantwoord diegenen van het examen vrij te stellen die als plaatsvervangend rechter in functie waren op het ogenblik van de inwerkingtreding van de wet van 18 juli 1991. De vroegere artikelen 188 en 192 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalden immers dat, om tot plaatsvervangend rechter of vrederechter te worden benoemd, de kandidaat diende te voldoen aan de voorwaarden die zijn voorgeschreven voor de werkende rechters. Nu artikel 21, § 1, van de wet van 18 juli 1991 bepaalt dat de magistraten, in dienst op de dag van de inwerkingtreding van de wet, worden geacht te zijn geslaagd voor het bekwaamheidsexamen, is het verantwoord hetzelfde voordeel toe te kennen aan de plaatsvervangende rechters aangezien zij vroeger aan dezelfde aanwervingsvoorwaarden als de werkende rechters dienden te voldoen.

B.7. Het is evenmin discriminerend de plaatsvervangende rechters aan wie vóór de inwerkingtreding van de wet eervol ontslag was verleend, van het examen vrij te stellen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt immers dat de wetgever rekening heeft willen houden met de situatie van degenen die, om reden van een onverenigbaarheid, hun ambt als plaatsvervangend magistraat hebben moeten opgeven (*Gedr. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 534/1, pp. 1 en 2). Die

afwijking is bedoeld voor een categorie van burgers ten aanzien waarvan een verschillende behandeling niet kennelijk onredelijk is.

B.8. Aangezien echter de kandidaten voor een ambt van werkend rechter voortaan moeten voldoen aan de voorwaarden van het volbrengen van een stage, na vergelijkend toelatingsexamen, of van het slagen voor een bekwaamheidsexamen - voorwaarden waaraan de plaatsvervangende rechters niet zijn onderworpen omdat voor hen op dat punt de voorwaarden tot benoeming zijn gebleven zoals ze golden vóór de inwerkingtreding van de wet van 18 juli 1991 -, is er geen redelijke verantwoording voorhanden om ook de plaatsvervangende rechters in die hoedanigheid benoemd na de inwerkingtreding van die wet, van het examen inzake beroepsbekwaamheid vrij te stellen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt niet - en het Hof ziet niet - hoe de gunst toegekend aan die categorie van kandidaten zou zijn verantwoord. De door de Ministerraad gesuggereerde interpretatie die in B.3 wordt verworpen, schijnt trouwens aan te geven dat die gunst niet in overeenstemming is met de fundamentele doelstelling van de hervorming.

B.9. Het middel is gegrond in zoverre de aangevochten bepaling betrekking heeft op de plaatsvervangende rechters benoemd na 1 oktober 1993, datum van de inwerkingtreding van de wet van 18 juli 1991.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 3 van de wet van 6 augustus 1993 tot wijziging van de artikelen 259*bis* en 259*quater* van het Gerechtelijk Wetboek en tot aanvulling van artikel 21, § 1, van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de voorschriften die betrekking hebben op de opleiding en de werving van magistraten, in zoverre die bepaling betrekking heeft op de na de inwerkingtreding van de wet van 18 juli 1991 benoemde plaatsvervangende rechters;

verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 29 juni 1994.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève