

Rolnummer 343
Arrest nr. 76/92 van 18 november 1992

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag, gesteld door het Hof van Cassatie bij arrest van 21 november 1991 in zake G. Simonis tegen de procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Bergen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit voorzitter J. Wathelet, waarnemend voorzitter F. Debaedts, en de rechters D. André, L. De Grève, K. Blanckaert, L.P. Suetens, M. Melchior, H. Boel, L. François en P. Martens, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder voorzitterschap van voorzitter J. Wathelet,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp*

Bij arrest van 21 november 1991 heeft het Hof van Cassatie het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 414 van het Gerechtelijk Wetboek, door aan de procureur-generaal bij het hof van beroep de bevoegdheid te verlenen om de onder hem staande magistraten van het openbaar ministerie de tuchtstraffen van waarschuwing, enkele censuur en censuur met berisping op te leggen, zonder de vervolgte magistraten de mogelijkheid te bieden om voor een rechtscollege dat uit verschillende leden bestaat te verschijnen, de artikelen 6 en *bis* van de Grondwet, nu de tuchtrechtelijk vervolgte rechters, hoewel ze ingevolge de artikelen 411 en 412 van het Gerechtelijk Wetboek door de voorzitters van de rechtbanken of door de eerste voorzitters van de hoven van beroep of van de arbeidshoven met dezelfde tuchtstraffen kunnen worden gestraft, overeenkomstig de artikelen 348 en 426 van het Gerechtelijk Wetboek, kunnen vragen om te verschijnen voor de algemene vergadering van de hoven van beroep of arbeidshoven, die zitting houden met elf naar rangorde eerste leden ? ».

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil*

Door de procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Bergen gevraagd zich te verantwoorden naar aanleiding van het verwijt de grenzen van de bevoegdheid van een magistraat van het openbaar ministerie te hebben overschreden en zich in de plaats van een gerechtsdeurwaarder te hebben gesteld in het kader van een geschil met betrekking tot het bestuur over de persoon van minderjarige kinderen, nadat in een vorig tuchtonderzoek dat tegen hem was ingesteld, hem reeds een analoog verwijt was gemaakt, verzocht Georges Simonis, magistraat van het openbaar ministerie te Charleroi, de procureur-generaal zetelend in tuchtzaken zich te zijnen opzichte onbevoegd te verklaren wegens schending door de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek die de tuchtverheid de dubbele bevoegdheid verlenen om te vervolgen en te berechten, van het recht van een ieder om gehoord te worden door een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank, dat is neergelegd in artikel 6, 1<sup>o</sup>, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in de algemene rechtsbeginselen.

De procureur-generaal heeft geweigerd dat verzoek in te willigen om de volgende redenen :

1. artikel 414, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek verleent hem de bevoegdheid om de onder hem staande magistraten van het openbaar ministerie de drie bij dat artikel bepaalde lichte tuchtstraffen op te leggen;
2. de ten aanzien van de leden van de rechterlijke orde gevoerde tuchtprocedures hebben geen betrekking op een betwisting betreffende burgerrechten in de zin van het voormelde Verdrag;
3. de ten aanzien van de betrokkene gevoerde tuchtprocedure houdt geen verband met een beschuldiging in strafzaken in de zin van hetzelfde Verdrag;
4. ten deze is het algemene beginsel van het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter, dat meer bepaald van toepassing is op de tuchtgerichten, niet geschonden.

Verder was de procureur-generaal van oordeel dat de betrokkene afbreuk had gedaan van de waardigheid van zijn ambt, en hij heeft hem als tuchtstraf een schriftelijke waarschuwing gegeven.

De betrokkene heeft zich tot het Hof van Cassatie gericht om die tuchtrechtelijke uitspraak te laten

vernietigen. Hij voerde met name aan dat die beslissing strijdig was met de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet en met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

In het eerste onderdeel van het eerste middel wordt gesteld dat de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet niet toelaten dat een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen de leden van de rechterlijke orde betreffende het recht om in tuchtzaken door een onafhankelijk en onpartijdig rechter te worden berecht. Nu worden aan de magistraten van het openbaar ministerie de tuchtstraffen van waarschuwing, enkele censuur en censuur met berisping opgelegd zonder dat zij de mogelijkheid hebben om te vragen voor een collegiaal rechtscollege te verschijnen, terwijl de magistraten aan wie een dergelijke straf kan worden opgelegd door de (eerste) voorzitter van een rechtbank (of van een hof) kunnen vragen om te verschijnen voor de algemene vergadering van de hoven van beroep en van de arbeidshoven. Aldus schendt artikel 414 van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat in dat eerste onderdeel van het middel een prejudiciële vraag aan de orde is gesteld, die het in de hierboven weergegeven bewoordingen aan het Arbitragehof heeft voorgelegd.

### III. *De rechtspleging voor het Hof*

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de overzending van een expeditie van de voormelde verwijzingsbeslissing, die op 5 december 1991 ter griffie is ontvangen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers L. François en F. Debaedts hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was om de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet toe te passen.

Overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet is van de verwijzingsbeslissing kennisgegeven bij op 7 januari 1992 ter post aangetekende brieven, die op 8 januari 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de bovenvermelde wet voorgeschreven bericht is in het *Belgisch Staatsblad* van 15 januari 1992 bekendgemaakt.

Georges Simonis, die woonplaats heeft gekozen ten kantore van Mr. P. Lambert, advocaat te 1180 Brussel, Défrélaan 19, heeft bij op 20 februari 1992 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

De Ministerraad, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, met ambtswoning te 1000 Brussel, Wetstraat 16, heeft bij op 24 februari 1992 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

Afschriften van die memories zijn conform artikel 89 van de organieke wet overgezonden bij op 3 maart 1992 ter post aangetekende brieven, die op 4 maart 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

De Ministerraad heeft bij op 29 maart 1992 ter post aangetekende brief een memorie van antwoord ingediend.

G. Simonis heeft bij op 1 april 1992 ter post aangetekende brief een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 mei 1992 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, verlengd tot 5 december 1992.

Op zijn beraadslaging van 15 september 1992 heeft het Hof beslist dat, als gevolg van de toetreding van rechter J. Wathelet tot het voorzitterschap, rechter Y. de Wasseige in de zetel de voorheen door rechter J. Wathelet ingenomen plaats bekleedt.

Bij beschikking van 1 oktober 1992 is rechter L.P. Suetens aangewezen als lid van de zetel en als verslaggever ter vervanging van rechter F. Debaedts, die in deze zaak waarnemend voorzitter is wegens verhindering van

voorzitter J. Delva.

Bij beschikking van 1 oktober 1992 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de datum van de terechtzitting vastgesteld op 21 oktober 1992.

Van die beschikking is aan de partijen kennisgegeven, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 1 oktober 1992 ter post aangetekende brieven, die op 2 en 6 oktober 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Bij beschikking van 21 oktober 1992 heeft voorzitter J. Wathelet de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting. Omwille van de afwezigheid van voorzitter J. Delva, zetelt rechter Y. de Wasseige niet in deze zaak.

Op de terechtzitting van 21 oktober 1992 :

- zijn verschenen :

. G. Simonis, vertegenwoordigd door Mr. P. Lambert en Mr. M. Verdussen, advocaten bij de balie te Brussel;

. de Ministerraad, vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg en Mr. Ph. Coenraets, advocaten bij de balie te Brussel;

- hebben de rechters L. François en L.P. Suetens verslag uitgebracht;

- zijn voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

#### IV. *De betwiste bepalingen*

1. Artikel 414 van het Gerechtelijk Wetboek, waarop de prejudiciële vraag betrekking heeft, bepaalt :

« Art. 414. De procureur-generaal bij het hof van beroep kan de onder hem staande magistraten van het openbare ministerie als straf de waarschuwing, de enkele censuur en de censuur met berisping opleggen.

De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie oefent dezelfde bevoegdheid uit ten aanzien van de advocaten-generaal bij dat hof en de procureurs-generaal bij de hoven van beroep.

Evenzo kan de minister van Justitie elke ambtenaar van het openbaar ministerie waarschuwen en censureren of aan de Koning voorstellen hem te schorsen of af te zetten. »

2. Hetzelfde Wetboek bepaalt :

- in het algemeen :

« Art. 405. De tuchtstraffen zijn :  
 waarschuwing;  
 enkele censuur;  
 censuur met berisping;  
 schorsing van vijftien dagen tot één jaar;  
 ontzetting uit het ambt of afzetting.

Censuur met berisping heeft van rechtswege een maand inhouding van wedde ten gevolge; schorsing heeft inhouding van wedde ten gevolge zolang zij duurt. »

- betreffende de ambtenaren van het openbaar ministerie :

« Art. 400. De minister van Justitie oefent zijn toezicht uit over alle ambtenaren van het openbaar ministerie, de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie over de procureurs-generaal bij de hoven van beroep en de laatstgenoemden over de leden van het parket-generaal en van het auditoraat-generaal, over de procureurs des Konings, de arbeidsauditeurs en hun substituten. »

- betreffende de magistraten van de zetel :

« Art. 409. Alleen het Hof van Cassatie neemt kennis van de tuchtvervolgingen tot ontzetting uit het ambt. »

« Art. 410. Met uitzondering van de vervolgingen tot ontzetting nemen de hoven van beroep kennis van de tuchtvervolgingen, ingesteld tegen de raadsheren, de rechters in de rechtbanken van eerste aanleg en in de rechtbanken van koophandel, de rechters in handelszaken, de vrederechters en de rechters in de politierechtbank.

De arbeidshoven nemen kennis, met uitzondering van de vervolgingen tot ontzetting, van de tuchtvervolgingen ingesteld tegen de raadsheren en de raadsheren in sociale zaken en de rechters en rechters in sociale zaken.

Het Hof van Cassatie neemt kennis van de tuchtvervolgingen ingesteld tegen zijn leden en tegen de eerste voorzitter en voorzitters van de hoven van beroep en van de arbeidshoven. »

« Art. 411. De enkele censuur of de censuur met berisping kan door de eerste voorzitters van de hoven worden uitgesproken tegen de personen die tuchtrechtelijk onder die hoven ressorteren. »

« Art. 412. De waarschuwing kan worden gegeven :

1° aan de vrederechters en de rechters in de politierechtbank, door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg in het arrondissement waarvan zij hun ambt uitoefenen;

2° aan de ondervoorzitters en rechters, leden van de rechtbanken van eerste aanleg of van de rechtbanken van koophandel en de rechters in handelszaken door de voorzitter van hun rechtbank en desnoods door de eerste voorzitter van het hof van beroep;

3° aan de ondervoorzitters en rechters leden van de arbeidsrechtbanken en aan de rechters in sociale zaken door de voorzitter van hun rechtbank en desnoods door de eerste voorzitter van het arbeidshof;

4° aan de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg, de voorzitters van de rechtbanken van koophandel, de kamervoorzitters, de raadsheren in de hoven van beroep, door de eerste voorzitter van het hof van beroep en desnoods door de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie;

5° aan de voorzitters van het arbeidshof, de kamervoorzitters, de raadsheren en de raadsheren in sociale zaken in het arbeidshof, door de eerste voorzitter van het arbeidshof en desnoods door de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie;

6° aan de eerste voorzitters van de hoven van beroep en de arbeidshoven, de kamervoorzitters en de raadsheren in het Hof van Cassatie, door de eerste voorzitter van dit Hof. »

« Art. 426. De hoven nemen in algemene vergadering kennis van de tuchtvervolgingen. »

« Art. 340. De algemene vergaderingen van de hoven en rechtbanken worden door de eerste voorzitter of de voorzitter bijeengeroepen.

De algemene vergadering mag de gang van de zittingen in geen geval verhinderen of onderbreken. »

« Art. 348. De algemene vergadering kan niet beraadslagen of stemmen als niet de meerderheid van de leden tegenwoordig is.

Evenwel, wanneer de hoven in algemene vergadering kennis nemen van tuchtvervolgingen, bestaat die vergadering uit de elf naar rangorde eerste leden van het hof of degenen die hen vervangen. »

- betreffende de tuchtprocedure :

« Art. 418. De tuchtprocedure wordt door de bevoegde overheid ambtshalve ingesteld ten aanzien van de rechters; beoogt zij een waarschuwing, dan wordt zij ingesteld door de overheid die tot het uitspreken van die maatregel bevoegd is; in de andere gevallen wordt zij ingesteld door de eerste voorzitter van het bevoegde hof. Zij kan steeds worden ingesteld op vordering van het openbaar ministerie. »

## V. In rechte

### *Standpunt van de eiser tot cassatie*

A.1.1. Het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de artikelen 411, 412, 2° en 3°, 414, 426 en 348 van het Gerechtelijk Wetboek, tussen de magistraten van het openbaar ministerie, die onderworpen zijn aan een alleensprekend rechter die hun hiërarchische meerdere is, en de zittende magistraten, op wie een collegiale rechtspraak van toepassing is, is door geen enkele doelstelling verantwoord (A.1.2) en brengt in ieder geval onevenredige gevolgen met zich mee (A.1.3).

### *Geen doelstelling*

A.1.2. Onze rechterlijke organisatie steunt op het collegialiteitsbeginsel; de alleensprekende rechter vormt de uitzondering op die regel. Die uitzondering moet worden verantwoord op grond van dwingende vereisten zoals dat van de bevoorrechte relatie (jeugdrecht) of de doeltreffendheid (rechter in kort geding). Nu wordt de magistraten van het openbaar ministerie het recht ontzegd om zowel de collegialiteit in eerste aanleg te eisen als om een beroep in te stellen voor een collegiaal rechtsprekend orgaan. De wetgever kan weliswaar in een uitzondering op het collegialiteitsbeginsel voorzien, voor zover alle rechtzoekenden op voet van gelijkheid toegang hebben tot het gerecht als openbare dienst; nu is echter de gelijkheid van de burgers - in dit concrete geval de magistraten - voor het gerecht geschonden zonder dat enige verantwoording blijkt, hoewel in het verslag over de gerechtelijke hervorming met betrekking tot de magistraten van de zetel is gesteld dat de collegialiteit de risico's vermindert van een uitspraak die ingegeven is door persoonlijke overwegingen.

### *Onevenredigheid*

A.1.3. Het beginsel van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter is een beginsel dat van toepassing is op elk - al dan niet in tuchtzaken optredend - rechtscollege. Het werd door het Hof van Cassatie tot algemeen rechtsbeginsel verheven en moet worden beschouwd als een grondbeginsel van de Belgische rechtsorde, in de zin van de rechtspraak van het Arbitragehof.

Aangezien krachtens artikel 414 van het Gerechtelijk Wetboek de tuchtprocedure op zodanige wijze verloopt dat het dezelfde persoon terzelfder tijd toekomt kennis te nemen van de laakbare feiten, het onderzoek in de zaak te leiden en zich uit te spreken over het al dan niet opleggen van een tuchtstraf, wordt het beginsel van de onpartijdigheid noodzakelijkerwijze geschonden. In dat verband heeft het weinig belang of de ontbrekende onpartijdigheid subjectief dan wel objectief is.

### *Standpunt van de Ministerraad*

A.2.1. Krachtens het beginsel van de onafhankelijkheid van de ambtenaren van het openbaar ministerie kan het tuchtrecht van de hoven en rechtbanken niet op hen van toepassing zijn : de bestreden discriminatie is gesitueerd op het vlak van de collegialiteit en niet van de samenstelling van het collegiaal orgaan.

A.2.2. Dat het collegialiteitsbeginsel, met name in tuchtzaken, zou moeten worden toegepast, blijkt niet uit een internationale of interne rechtsbepaling, noch uit een algemeen rechtsbeginsel. Van het collegialiteitsbeginsel wordt geen gewag gemaakt in de memorie van toelichting van het Gerechtelijk Wetboek, waarin de vier beginselen van het tuchtstelsel van de magistraten worden vermeld - namelijk de onafhankelijkheid van de tuchtvoeding ten aanzien van de strafvoeding, het recht van de bevoegde tuchtvoeding om ambtshalve een vordering in te stellen, het geheime karakter van de rechtspleging en de vrijheid van de rechten van de verdediging -, waarbij het beginsel van de onpartijdigheid dient te worden gevoegd, dat in alle aangelegenheden moet worden nageleefd. De afwezigheid van een collegialiteitsbeginsel biedt de wetgever weliswaar de mogelijkheid de samenstelling van de tuchtinstelling naar eigen goeddunken te bepalen, maar zij biedt geen verklaring voor het feit dat het Gerechtelijk Wetboek, op het vlak van de lichte tuchtstraffen, voorziet in een

verschil in behandeling tussen de zittende magistraten en de magistraten van het openbaar ministerie.

A.2.3. Dat verschil wordt in werkelijkheid verklaard door de bijzonderheden van het statuut en van de organisatie van die twee magistratenkorpsen.

Uit artikel 101 van de Grondwet, naar luid waarvan de Koning de ambtenaren van het openbaar ministerie benoemt en ontslaat, blijkt immers dat de grondwetgever zelf de toepassing van de collegialiteitsregel heeft uitgesloten voor het opleggen van de zwaarste tuchtstraf. Artikel 414 van het Gerechtelijk Wetboek kan derhalve worden beschouwd als de bekrachtiging van de wil van de grondwetgever in verband met de zware straffen; de niet-collegialiteit is *a fortiori* verantwoord wanneer een lichte straf moet worden opgelegd.

A.2.4.1. Het openbaar ministerie is trouwens gestructureerd als een korps dat op functioneel en hiërarchisch vlak een eenheid vertoont; het beginsel van de hiërarchie wordt verklaard door de noodzaak om voor de macht van het openbaar ministerie een tegengewicht te vormen door een parlementaire controle op de gezagdrager die aan het hoofd ervan staat, namelijk de Minister van Justitie.

De bevoegdheid om te benoemen en te ontslaan impliceert de bevoegdheid om toezicht te houden en sancties op te leggen, die op de uitvoerende macht rust; de hiërarchische meerdere die de sanctie oplegt, is trouwens het best geplaatst om het gedrag van zijn ondergeschikten te beoordelen en de meest passende sanctie op te leggen.

A.2.4.2. Het statuut van de magistraten van de zetel is daarentegen in geen enkel opzicht vergelijkbaar met dat van de magistraten van het openbaar ministerie. Het behoud van de onafhankelijkheid van de eerstgenoemden steunt op een stelsel van zelfcontrole. Het sluit de toepassing van het beginsel van de hiërarchie uit en leidt tot een rechtspraak van gelijken, die niet op de magistraten van het openbaar ministerie kan worden toegepast omdat zij een aantasting zou betekenen van de hiërarchische macht van de procureur des Konings en de procureur-generaal bij het Hof van Beroep; zij zou strijdig zijn met artikel 101 van de Grondwet. Ten slotte is het zo dat het collegialiteitsbeginsel, in zoverre het impliceert dat de beslissing voortvloeit uit een consensus die tot stand is gekomen binnen een college dat bestaat uit personen die over eenzelfde macht beschikken, strijdig is met de beginselen waarop een hiërarchische structuur steunt.

Inzake lichte tuchtstraffen ligt een kritiek op het voorschrift van de Grondwet zelf, volgens hetwelk de zwaarste straffen enkel door de Koning worden uitgesproken, aan de basis van de kritiek op de afwezigheid van collegialiteit. Die kritiek kan niet worden ondervangen zonder artikel 101 van de Grondwet te herzien.

A.2.5. Rekening houdend met het feit dat het Hof beslist dat het niet aan het Hof toekomt te oordelen of een door de wet voorgeschreven maatregel opportuun of wenselijk is, moet artikel 414 van het Gerechtelijk Wetboek, dat berust op een verschil in statuut waarin de Grondwet zelf voorziet (artikelen 100 en 101) en dat tot doel heeft het door de Grondwet (artikel 101) vastgestelde beginsel van de hiërarchie in werking te stellen, als conform met het gelijkheidsbeginsel worden beschouwd.

#### *Antwoord van de eiser tot cassatie*

A.3.1. De vraag die aan de orde is, heeft geen betrekking op de waarde van het collegialiteitsbeginsel maar op de schending van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor het gerecht.

A.3.2. De twee categorieën van magistraten vertonen gemeenschappelijke kenmerken : ze nemen deel aan de rechtspraak en hebben soortgelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van dezelfde waarden; de overtredingen waarvan kan worden vermoed dat ze door hen zijn begaan, worden beteugeld overeenkomstig een identieke en specifieke procedure (artikelen 479 en 483 van het Wetboek van Strafvordering).

Waarom zou derhalve de verantwoordelijkheid van de enen met minder voorzorgen aan de orde kunnen worden gesteld dan die van de anderen, terwijl de rechtspleging evenveel aandacht verdient wanneer zij zittend gebeurt dan wanneer zij staande gebeurt ?

A.3.3. De verschillen waardoor ze zich van elkaar onderscheiden - die volgens de Ministerraad verband houden met artikel 101 van de Grondwet en met het beginsel van de hiërarchie - bieden geen verantwoording voor het feit dat enkel de staande magistraten onontkoombaar blootstaan aan de risico's van een uitspraak die

ingegeven is door persoonlijke overwegingen.

A.3.3.1. Artikel 101 van de Grondwet weerspiegelt de wil van de grondwetgever om de ambtenaren van het openbaar ministerie van de uitvoerende macht te laten afhangen, maar in dat artikel is geen sprake van het collegialiteitsbeginsel; hooguit zou men kunnen stellen dat het de wetgever toestaat van dat beginsel af te wijken, wat niemand ontkent.

Wanneer de wetgever van die mogelijkheid gebruik maakt, mag hij evenwel geen discriminatie in het leven roepen.

A.3.3.2. Volgens procureur-generaal Dumon mag het hiërarchisch karakter van de organisatie van het openbaar ministerie niet tot gevolg hebben dat de korpsoversten met een absoluut gezag eigenmachtig zouden kunnen optreden. Men kan de door de Ministerraad aangevoerde verantwoording, die luidt dat de structuur van het openbaar ministerie iedere collegialiteit onmogelijk zou maken, niet onderschrijven : naast het feit dat het het Arbitragehof niet toekomt na te gaan of het door de wetgever nagestreefde doel al dan niet door andere wettelijke maatregelen zou kunnen worden bereikt, moet men toegeven dat het verdwijnen van een discriminatie die voortvloeit uit een wetsbepaling, de wijziging van andere wetsbepalingen kan vereisen : anders gezegd, indien het zo is dat de in artikel 414, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek vervatte discriminatie de wetgever ertoe verplicht wijzigingen aan te brengen in de structuur van het openbaar ministerie, dan moet hij daar de gevolgen van dragen.

Ten slotte is het collegialiteitsbeginsel niet noodzakelijkerwijze onverzoenbaar met het beginsel van de hiërarchische structuur van het openbaar ministerie, want, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, is het niet noodzakelijkerwijze de hiërarchische overheid die gemachtigd is om tuchtsancties op te leggen : men kan zich immers een systeem indenken waarbij de procureur-generaal, na kennis te hebben genomen van de laakbare feiten, een collegiaal orgaan zou kunnen aanzoeken dat gemachtigd is om sancties op te leggen.

A.3.4. Zelfs indien het gaat om lichte tuchtstraffen, zijn de aangewende middelen niet evenredig met het beoogde doel, aangezien artikel 414 van het Gerechtelijk Wetboek niet anders kan worden toegepast dan door het beginsel van de onpartijdigheid, dat een « grondbeginsel van de Belgische rechtsorde » is, te miskennen. De zwaarte van de sanctie waartoe de procedure leidt tijdens welke dat beginsel is geschonden, is zonder weerslag.

#### *Antwoord van de Ministerraad*

A.4.1. In het licht van de grondwettelijke bepalingen en van het beginsel van de scheiding der machten kan men niet stellen dat de magistraat van het openbaar ministerie in tuchtzaken voor een rechter zou moeten kunnen verschijnen : de overwegingen van de eiser tot cassatie betreffende het instellen van een alleensprekend rechter of betreffende de gelijkheid van de burgers voor het gerecht zijn dus irrelevant.

A.4.2. Het collegialiteitsbeginsel is geen beginsel van het tuchtrecht en moet dus niet noodzakelijkerwijze worden toegepast in het tuchtstelsel van een hiërarchisch gestructureerd korps. Er is evenmin een beginsel van de dubbele aanleg.

A.4.3. Het onderscheid tussen beide categorieën van magistraten steunt op het feit dat de artikelen 100 en 101 van de Grondwet hun een verschillend statuut toekennen. De « risico's van een uitspraak die ingegeven is door persoonlijke overwegingen » waarnaar de eiser tot cassatie verwijst, zijn theoretisch, aangezien de wraking van de procureur-generaal en, in voorkomend geval, zijn vervanging door de Minister van Justitie, niet onvereenigbaar zijn met de inachtneming van het beginsel van de hiërarchie.

A.4.4. Of het orgaan nu collegiaal is samengesteld of niet, de personen die het tuchtgezag uitoefenen behoren tot hetzelfde magistratenkorps; derhalve kan men niet stellen dat de collegialiteit een waarborg is voor onpartijdigheid, aangezien het niet duidelijk is waarom een *alter ego* onpartijdiger zou zijn dan een hiërarchische meerdere; men kan daarentegen stellen dat die laatste, in tegenstelling tot de eerste, zich niet in een positie bevindt waarin zijn onpartijdigheid aan de orde zou kunnen worden gesteld, in zoverre hij zich in een potentieel concurrerende positie zou bevinden tegenover de tuchtrechtelijk vervolgte magistraat.

A.4.5. Aangezien onafhankelijkheid en onpartijdigheid hoedanigheden zijn van een persoon zelf en geen verband houden met het aantal personen dat het tuchtorgaan samenstelt, kan men niet stellen dat, zoals de eiser



tot cassatie lijkt te suggereren, een collegiaal samengesteld orgaan *ipso facto* onafhankelijk en onpartijdig zou zijn en dat een individu dat niet zou zijn. Enkel het persoonlijk belang of het vooroordeel - die betrekking hebben op een concreet geval - zijn criteria waarmee die kenmerken kunnen worden beoordeeld.

A.4.6. Het is niet aangetoond dat de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zouden zijn geschonden door het loutere feit dat de procureur-generaal kennis neemt van de feiten en het onderzoek leidt alvorens de tuchtstraf op te leggen; artikel 414 beperkt zich tot dat laatste aspect, in tegenstelling met de door de eiser tot cassatie voorgestelde lezing van dat artikel.

A.4.7. Uit de omstandigheid dat het tuchtorgaan hiërarchisch is samengesteld, kan geen objectieve onpartijdigheid blijken : overeenkomstig artikel 101 van de Grondwet, vormen de parketmagistraten een hiërarchisch gestructureerd korps en volgens de Raad van State moet de toepassing van het beginsel van de onpartijdigheid worden verzoend met de structuur van de actieve administratie.

A.4.8. Zelfs indien, in ondergeschikte orde, ervan zou worden uitgegaan dat artikel 414, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek een fundamenteel beginsel van de Belgische rechtsorde - van grondwettelijke aard - schendt, dan nog zou er geen reden zijn tot censuur, aangezien artikel 101 van de Grondwet, dat het openbaar ministerie als een hiërarchisch gestructureerd magistratenkorps inricht, een bij de Grondwet bepaalde uitzondering op dat beginsel vormt, en de tuchtvordering niet de aard heeft van een betwisting betreffende de burgerlijke rechten en plichten in de zin van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Zelfs indien het zou gaan om een beginsel dat voortvloeit uit rechtstreeks toepasselijke supranationale normen, dan nog moet men zich afvragen of het Arbitragehof bevoegd is om een wet die er strijdig mee zou zijn te sanctioneren, wanneer die beslissing eigenlijk een tegenstrijdigheid tussen een grondwettelijke bepaling en die internationale rechtsnormen aan het licht brengt.

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft geen betrekking op alle in de memories van de eiser tot cassatie geuite grieven ten aanzien van het Gerechtelijk Wetboek : zij stelt het probleem van de bestaanbaarheid van de bepalingen betreffende de tuchtstraffen die aan de ambtenaren van het openbaar ministerie kunnen worden opgelegd met het beginsel van de onpartijdigheid niet in zijn geheel aan de orde; zij heeft evenmin betrekking op het feit dat eenzelfde persoon in bepaalde gevallen gemachtigd is om te vervolgen en te veroordelen, noch op de mogelijkheid van een beroep van volle rechtsmacht tegen de bedoelde straffen. Het enige probleem dat aan de orde wordt gesteld, is dat de tuchtrechtelijk vervolgte magistraten van het openbaar ministerie als tuchtstraffen de waarschuwing, de enkele censuur en de censuur met berisping kunnen worden opgelegd, zonder dat zij de mogelijkheid hebben om te verschijnen voor een collegiaal samengesteld rechtscollege, terwijl de rechters in een dergelijk geval die mogelijkheid wel wordt geboden.

B.1.2. Uit artikel 412 van het Gerechtelijk Wetboek blijkt dat enkel de korpsoverste van de betrokken magistraat of die van het onmiddellijk hogere rechtscollege bevoegd is om de waarschuwing te geven.

B.2. De grondwettelijke regels van de gelijkheid der Belgen voor de wet en van de niet-

discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling volgens bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met inachtneming van het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel alsmede van de aard van de in het geding zijnde beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

B.3. Tot de rechten en vrijheden die aan de Belgen zijn toegekend en die bijgevolg krachtens artikel 6*bis* van de Grondwet zonder discriminatie moeten worden verzekerd, behoort niet een recht om in tuchtzaken te worden berecht door een orgaan waarvan de samenstelling van collegiale aard zou zijn.

De wetgever heeft weliswaar bepaald dat de zittende magistraten in bepaalde gevallen een dergelijke waarborg zou kunnen worden verleend. De hoedanigheid van aan de rechtsbedeling bijdragende magistraat, die de ambtenaren van het openbare ministerie met de magistraten van de zetel delen, houdt echter geenszins in dat de eerstgenoemden in tuchtzaken aan dezelfde regels zouden zijn onderworpen als de laatstgenoemden.

In tegenstelling tot de magistraten van de zetel hebben die van het openbaar ministerie geen rechtsprekende bevoegdheid : zij vervullen de plichten van hun ambt bij de hoven en rechtbanken om een juiste toepassing van de wet te vorderen, alsook om de vereisten van de openbare orde en het belang van een goede rechtsbedeling te verdedigen.

Door bij artikel 30 te bepalen dat de rechterlijke macht wordt uitgeoefend door de hoven en rechtbanken, en bij artikel 101 dat de Koning de ambtenaren van het openbaar ministerie benoemt en ontslaat, heeft de Grondwet zelf de basis gelegd voor een statuut en een organisatie van het openbaar ministerie die verschillen van die van de zittende magistratuur. Dat statuut en die organisatie worden met name gekenmerkt door de relaties van hiërarchische aard tussen de ambtenaren van het openbaar ministerie. Die relaties vloeien voort uit de concentratie, in de handen van de procureur-generaal bij het hof van beroep, van de leiding van de activiteit van alle parketmagistraten in het rechtsgebied van het hof, zoals die blijkt uit de artikelen 143 van het Gerechtelijk Wetboek en 27 van het Wetboek van Strafvordering.

Daaruit volgt dat de wetgever de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet niet heeft geschonden door het beginsel van een collegiale samenstelling van de bevoegde tuchtoverheid ten aanzien van de magistraten van het openbaar ministerie niet in werking te stellen.

Om die redenen,

Het Hof

zegt voor recht :

Artikel 414 van het Gerechtelijk Wetboek houdt geen schending in van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 18 november 1992.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

J. Wathelet