

Rolnummer 441
Arrest nr. 65/93 van 15 juli 1993

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State bij arrest nr. 40.718 van 12 oktober 1992 in zake P. André tegen de Franse Gemeenschap - tussenkomende partijen : R. Mahieu, M.-H. Janne, M. Lahaye en R. Hamaite.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

*

*

I. *Onderwerp*

Bij arrest nr. 40.718 van 12 oktober 1992 in zake P. André tegen de Franse Gemeenschap - tussenkomende partijen : R. Mahieu, M.-H. Janne, M. Lahaye en R. Hamaite, heeft de Raad van State, afdeling administratie, VIde kamer, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, in zoverre het de inachtneming van een zeker ideologisch en filosofisch evenwicht voorschrijft, in overeenstemming met artikel 6 van de Grondwet, inzonderheid voor zover het tot gevolg zou hebben dat een personeelslid dat zou worden bevorderd met toepassing van de bepalingen betreffende het statuut van het rijksperoneel, die bevordering zou worden ontnomen om ideologische of filosofische redenen en voor zover die bepaling slechts van toepassing is op een deel van de bestuursdiensten van de Franse Gemeenschap ? ».

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

P. André heeft bij de Raad van State de vernietiging gevorderd van de besluiten van de Franse Gemeenschapsexecutieve van 24 augustus 1989 houdende benoeming tot de graad van adviseur van vier ambtenaren van de diensten van de Executieve. Hij heeft doen gelden dat artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, door de voormelde besluiten was geschonden, doordat noch de directieraad, noch de Franse Gemeenschapsexecutieve werkelijk rekening zouden hebben gehouden met de verplichting die die bepaling hun oplegt en in zoverre de vertegenwoordiging van de verschillende strekkingen binnen het personeelsbestand van het Ministerie van de Franse Gemeenschap helemaal niet de vertegenwoordiging van die strekkingen binnen de Franse Gemeenschapsraad weerspiegelde, vooral wat de strekking betreft waartoe hij behoort.

Na te hebben beslist dat de tewerkstelling in culturele functies in de bestuursdiensten van de Franse Gemeenschap tot de werkingssfeer van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 behoort, heeft de Raad van State het verzoek van de tussenkomende partijen die de bestreden benoemingen hadden verkregen, ingewilligd en het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag gesteld.

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 30 oktober 1992 op de 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 hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was om de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven conform artikel 77 van de organieke wet bij op 16 december 1992 ter post aangetekende brieven, die op 17, 18 en 21 december 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 december 1992.

Jean-Claude Dufrasnes, wonende te 1180 Brussel, Gatti de Gamondstraat 30, bus 5, heeft twee « memories van tussenkomst » ingediend, de ene bij op 1 december 1992 ter post aangetekende brief, de andere bij op 15 januari 1993 ter post aangetekende brief.

De Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Executieve, deze vertegenwoordigd door haar voorzitter, wiens kantoren gevestigd zijn te 1040 Brussel, Kunstlaan 19 A-D, heeft bij op 22 januari 1993 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

Pol André, adjunct-adviseur bij het Ministerie van de Franse Gemeenschap, wonende te 7210 Bergen, rue du Chemin de Fer 159, heeft bij op 28 januari 1993 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

Marc-Henri Janne, adviseur bij het Ministerie van de Franse Gemeenschap, Martine Lahaye, adviseur bij het Ministerie van de Franse Gemeenschap, Robert Mahieu, adviseur bij het Ministerie van de Franse Gemeenschap, die woonplaats hebben gekozen ten kantore van Mr. Fr. Glansdorff, advocaat, Terhulpesteenweg 187 te 1170 Brussel, hebben bij op 29 januari 1993 ter post aangetekende brief een gezamenlijke memorie ingediend.

De Vlaamse Executieve, vertegenwoordigd door de Minister van Cultuur en Brusselse Aangelegenheden, wiens kabinet gevestigd is te 1040 Brussel, Kunstlaan 46, bus 5, en door de Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, wiens kabinet gevestigd is te 1010 Brussel, Administratief Centrum, Arcadengebouw, blok F, heeft bij op 1 februari 1993 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

Afschriften van die memories zijn conform artikel 89 van de organieke wet overgezonden bij op 2 april 1993 ter post aangetekende brieven, die op 5, 6 en 7 april 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

P. André, M.-H. Janne en anderen en J.-Cl. Dufrasnes hebben ieder bij respectievelijk op 15 april 1993, 3 mei 1993 en 4 mei 1993 ter post aangetekende brieven een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 2 maart 1993 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 30 oktober 1993.

Bij beschikking van 1 juni 1993 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde datum heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting op 22 juni 1993 vastgesteld.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 2 juni 1993 ter post aangetekende brieven, die op 3 en 4 juni 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Op de terechtzitting van 22 juni 1993 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Van Helshoecht, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. W. Lambrechts, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor P. André;

. Mr. P. Legros, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschap;

. Mr. Fr. Glansdorff en Mr. M. Uyttendaele, advocaten bij de balie te Brussel, voor M.-H. Janne, M. Lahaye en R. Mahieu;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Executieve;

. J.-Cl. Dufrasnes in eigen persoon;

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

- zijn voornoemde advocaten en J.-Cl. Dufrasnes 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 bepaling*

Artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, bepaalt :

« De aanwerving, de aanwijzing, de benoeming en de bevordering van het statutair personeel, van het tijdelijk personeel en van het onder contract aangeworven personeel met culturele functies in alle openbare instellingen, besturen en diensten van het cultuurbeleid geschieden volgens het beginsel van rechtsgelijkheid zonder ideologische of filosofische discriminaties en volgens de regels van hun respectieve statuten, rekening houdend met de noodzaak van een evenwichtige verdeling van de ambten, bevoegdheden en dienstaanwijzingen tussen de verschillende representatieve strekkingen, alsmede met een minimum aanwezigheid voor elk van de strekkingen, en met voorkoming van ieder monopolie of ieder onrechtmatig overwicht van één van die strekkingen. »

V. *In rechte*

- A -

Standpunt van P. André, verzoeker voor de Raad van State

A.1. De verzoeker steunt op de rechtspraak van de Raad van State om de schending, door de betwiste besluiten, van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 aan te tonen, welk artikel de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet geenszins schendt.

Standpunt van de Franse Gemeenschap, verweerster voor de Raad van State

A.2.1. In een nota aan de Executieve, die is opgesteld toen de voor de Raad van State aangevochten besluiten werden uitgewerkt, heeft de Minister-Voorzitter de draagwijdte van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 uiteengezet :

« Die bepaling verplicht de bevoegde overheden niet de betrekkingen rekenkundig te verdelen volgens de politieke strekking van de ambtenaren. Het nagestreefde doel bestaat erin een evenwichtige verdeling van de ambten tussen de verschillende representatieve strekkingen te verzekeren om ieder monopolie of onrechtmatig overwicht van één van die strekkingen te voorkomen.

Anders gezegd, artikel 20 stelt een gedragslijn vast voor de overheden met benoemingsbevoegdheid door hen ertoe te verplichten er bij de uitoefening van hun bevoegdheden over te waken geen discriminerende toestand in het leven te roepen ten aanzien van deze of gene representatieve strekking. De toepassing van die bepaling mag er evenwel niet toe leiden dat die overheden worden vrijgesteld van hun verplichting rekening te houden met het statuut van de betrokken ambtenaren, enerzijds, en het algemeen belang te behartigen, anderzijds. »

A.2.2. Artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 is een dubbelzinnige bepaling, zowel wegens het ontbreken van gegevens in de parlementaire voorbereiding om te bepalen of het Ministerie van de Franse Gemeenschap aan de toepassing van die bepaling is onderworpen als wegens de discordantie tussen de Franse en de Nederlandse tekst van die bepaling, en door het feit dat de bevoegdheden van dat Ministerie sinds 1980 niet langer bij uitsluiting tot de culturele aangelegenheden beperkt zijn. Gezien de onzekerheid die de teksten kenmerkt, heeft de Franse Gemeenschap er nauwlettend over gewaakt de uitlegging die de Raad van State aan de betwiste bepaling had gegeven, in acht te nemen. Zij heeft er derhalve over gewaakt dat « de wet van 16 juli 1973 in acht werd genomen en dat haar oordeel betreffende de voorspelbare verhoudingen tussen de respectieve omvang van de zaken die tot de culturele aangelegenheden behoren en die welke tot de persoonsgebonden aangelegenheden behoren, enerzijds, en betreffende de ideologische en filosofische evenwichten die veilig moeten worden gesteld onder de leden die met de eerste soort van zaken zijn belast, anderzijds, binnen redelijke perken blijft, rekening houdend met de haar verstrekte gegevens betreffende de strekking van elk van de kandidaten (arresten Berckx en Loeckx, nrs. 20.470 en 26.001) » (eigen vertaling).

A.2.3. Voor het overige staat het niet aan de Franse Gemeenschap zich in de plaats te stellen van de wetgever, in zijn normatieve functie, of van de Raad van State of het Hof, in hun uitleggingsfunctie. Derhalve kan zij zich enkel richten naar het oordeel van het Hof.

Standpunt van J.-Cl. Dufrasnes

A.3. In een eerste memorie betoogt J.-Cl. Dufrasnes dat hij bij de Raad van State de vernietiging heeft gevorderd van een van de door P. André aangevochten besluiten en dat hij eveneens de saisine van het Hof heeft

gevraagd om identieke redenen als die welke vervat liggen in het arrest waarbij de Raad van State het Hof de prejudiciële vraag stelt. Hij heeft er derhalve belang bij voor het Hof tussen te komen en de omstandigheid dat hij geen partij is in het beroep dat tot de uitspraak van het genoemde arrest aanleiding heeft gegeven, zou geen hinderpaal kunnen zijn voor de ontvankelijkheid van zijn tussenkomst in onderhavige rechtspleging. Als gevolg van de uitwerking *erga omnes* van de vernietigingsarresten van de Raad van State, zal het arrest dat, weliswaar prejudicieel, zal worden gewezen, immers invloed hebben op de procedure tot vernietiging die hij voor de Raad van State heeft ingesteld.

A.4.1. In een tweede memorie verantwoordt hij zijn belang bij de tussenkomst op dezelfde wijze.

A.4.2. Ten gronde : bij de betwiste benoeringen heeft de Executieve artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 ten onrechte toegepast.

A.4.3. Subsidiair, gesteld dat het voormelde artikel ten deze toepasselijk is, moet worden aangenomen dat het strijdig is met artikel 6 van de Grondwet, in zoverre het toestaat dat de aanhangers van een politieke ideologie bij voorrang een benoeming of bevordering verkrijgen. Inzake benoeming verbiedt de regel van de individuele vrijheid, samen met die van de vrijheid van mening, dat tussen twee kandidaten een onderscheid wordt gemaakt op grond van hun politieke of filosofische overtuiging. Dat zou immers impliceren dat de kandidaten verplicht zouden zijn te onthullen tot welke politieke strekking zij behoren alvorens een benoeming of bevordering te verkrijgen.

A.4.4. Artikel 20 schendt eveneens artikel 6 van de Grondwet (dat het beginsel van de gelijkheid der Belgen in de toegang tot het openbaar ambt vastlegt), in zoverre het toestaat dat de voorwaarde van politiek lidmaatschap voor de toekenning van culturele betrekkingen in de culturele bestuursdiensten in aanmerking wordt genomen en het daardoor een discriminatie invoert ten aanzien van de personeelsleden die tot de bestuursdiensten van de Franse Gemeenschap behoren. Aldus breekt het met één van de fundamentele beginselen die het wezen uitmaken van de publiekrechtelijke verhouding overheid-ambtenaar, namelijk de verplichting, voor de overheid, de bekwaamheid en de bekwaamheidsbewijzen van alle ambtenaren die voor een bevordering in aanmerking komen, op objectieve wijze te vergelijken. Ten deze leidt het Cultuurpact ertoe dat een onderscheid wordt ingevoerd op het vlak van de mogelijkheden tot benoeming binnen eenzelfde bestuur. Dat onderscheid zal worden gemaakt volgens de politieke kleur van de ambtenaren die een bevordering vragen, en vooral volgens de vertegenwoordiging van die strekkingen in de verschillende culturele instellingen en inrichtingen van de Gemeenschap. Aangezien de regels van de gelijke toegang tot de overheidsbetrekkingen gedurende de hele loopbaan van de ambtenaren moeten worden nageleefd, is het niet denkbaar dat zij verschillen naargelang de betrokken ambtenaar al dan niet in de « culturele » diensten van de Gemeenschap tewerkgesteld is. Indien zij verschillend zouden worden geïnterpreteerd voor categorieën van ambtenaren in eenzelfde bestuur, zouden die regels tot gevolg hebben dat de idee zelf van een statuut in de openbare dienst van de Gemeenschap teniet wordt gedaan, terwijl de algemene beginselen van de overheidsdienst in de Gemeenschap de verplichting inhouden een beroep te doen op gemeenschappelijke technieken.

Standpunt van M. Lahaye, M.-H. Janne en R. Mahieu, tussenkomende partijen voor de Raad van State

A.5.1. Blijkens de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 juli 1973 wilde de wetgever de politieke verbintenissen die uit het Cultuurpact voortvloeien in wettelijke verplichtingen omzetten, enerzijds, en, wat de culturele aangelegenheden betreft, de beginselen inzake de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden, die tot uitdrukking zijn gebracht in de artikelen 6*bis* en 59*bis*, § 7, van de Grondwet en in artikel 3 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap, ten uitvoer brengen, anderzijds.

A.5.2. Er bestaat aanleiding tot het verwerpen van de interpretatie die de Raad van State, op grond van een analyse van de Franse en de Nederlandse tekst, aan de betwiste bepaling heeft gegeven, en volgens welke die bepaling van toepassing zou zijn op het Ministerie van de Franse Gemeenschap, aangezien het gaat om een betrekking die wordt geacht een culturele betrekking te zijn. Die interpretatie leidt er immers toe dat binnen de categorie van de ambtenaren van het Ministerie van de Franse Gemeenschap een onderscheid wordt gemaakt tussen personen naargelang zij al dan niet een culturele functie uitoefenen. Die interpretatie zou echter onbruikbaar kunnen blijken. De Franse Gemeenschap beschikt over twee ministeries : het ene is bevoegd voor cultuur en sociale zaken, het andere voor onderwijs. Het Ministerie voor Cultuur en Sociale zaken vormt één entiteit, waar de ambtenaren, naargelang van hun achtereenvolgende bevorderingen, nu eens culturele functies, dan weer functies kunnen uitoefenen die verband houden met de persoonsgebonden aangelegenheden.

Bovendien is de tekst van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 uiterst dubbelzinnig. In dat verband dient te worden opgemerkt :

- dat tijdens de besprekingen in het Parlement geen enkele opmerking werd gemaakt over artikel 20, of althans over het toepassingsgebied ervan, en dat het met eenparigheid van stemmen werd aangenomen. In de parlementaire voorbereiding vindt men derhalve geen enkele aanwijzing om uit te maken of het Ministerie van de Franse Gemeenschap aan die bepaling is onderworpen;

- dat er een discordantie bestaat tussen artikel 2 van de wet van 16 juli 1973, dat op algemene wijze het toepassingsgebied van de wet vaststelt door « alle overheidsmaatregelen genomen inzake de culturele aangelegenheden als bedoeld in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 » eraan te onderwerpen, enerzijds, en artikel 20 van de wet, dat het toepassingsgebied ervan nauwkeurig omschrijft door « alle openbare instellingen, besturen en diensten van het cultuurbeleid » te beogen, anderzijds. Die twee bepalingen dienen van elkaar te worden losgekoppeld, aangezien de wetgever, toen hij artikel 20 aannam, de noodzaak heeft gevoeld het toepassingsgebied ervan nauwkeurig te omschrijven;

- dat die dubbelzinnigheid nog wordt versterkt doordat de Franse en de Nederlandse tekst van artikel 20 niet met elkaar overeenstemmen. In dat verband kan een taalkundige analyse, hoe relevant ook, het verschil dat in rechte bestaat tussen de bewoordingen van de Franse tekst van artikel 20 « établissements et organismes culturels » en die van de Nederlandse tekst van die bepaling « openbare instellingen, besturen en diensten » niet wegwerken;

- dat de Franse Gemeenschap, sinds de grondwetswijziging van 1980, in ieder geval niet langer als een « établissement ou organisme culturel » kan worden bestempeld. Haar bevoegdheden zijn immers uitgebreid tot andere dan culturele aangelegenheden en het kan worden betwijfeld dat artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 van toepassing is op « gemengde » overheden, namelijk overheden waarvan de werkingssfeer niet tot de culturele aangelegenheden beperkt is;

- dat, ten slotte, de toepasselijkheid van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 op de overheden die gehouden zijn tot naleving van de regels van een statuut, kan worden betwijfeld. De statutaire regels steunen immers op objectieve regels die een beoordeling van de professionele kwaliteiten van de kandidaten impliceren en nauwelijks ruimte laten voor een beoordeling van hun politieke of filosofische strekking.

A.5.3. Indien het Hof ervan uitgaat dat artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 niet van toepassing is op het Ministerie van de Franse Gemeenschap, is het aangewezen het onderzoek van de door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag niet voort te zetten, aangezien artikel 20 in dat geval dient te worden beschouwd als niet-toepasselijk op het geschil dat voor de Raad van State is gebracht.

Indien het Hof daarentegen een andere interpretatie van de betwiste bepaling zou volgen, zou het aangewezen zijn een onderscheid te maken, zoals de Raad van State heeft gedaan, tussen de personen die betrekkingen uitoefenen die worden geacht culturele betrekkingen te zijn, en hen die andere betrekkingen uitoefenen, enerzijds, en de overheden die personen met een culturele functie tewerkstellen en voor die personen gehouden zijn tot naleving van het voorschrift van artikel 20, en die welke geen dergelijke personen tewerkstellen en derhalve niet aan die bepaling zijn onderworpen, anderzijds.

A.5.4. Subsidiair, en in de veronderstelling dat het Hof zou oordelen dat artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 van toepassing is op het Ministerie van de Franse Gemeenschap, zou moeten worden onderzocht welke plaats de overheid, bij een benoeming of bevordering, moet inruimen aan de bij artikel 20 vastgestelde verplichting rekening te houden met een « evenwichtige verdeling van de ambten, bevoegdheden en dienstaanwijzingen tussen de verschillende representatieve strekkingen ».

A.5.4.1. In een extensieve interpretatie van artikel 20 dient de overheid die bevoegd is om te benoemen en te bevorderen hoofdzakelijk rekening te houden met de noodzaak van een evenwichtige verdeling van de ambten tussen de verschillende ideologische en filosofische strekkingen, en dient ze derhalve de ideologische en filosofische strekking van de kandidaten te laten primeren boven de regels van het statuut, waarin de klemtoon daarentegen op hun verdiensten ligt.

Maar een dergelijke interpretatie :

- leidt tot benoemingen of bevorderingen die veeleer steunen op de ideologische en filosofische overtuiging van de kandidaten dan op hun respectieve verdiensten, die in de regels van het statuut nochtans in aanmerking worden genomen;

- vereist dat de overheid die bevoegd is om te benoemen en te bevorderen kennis neemt van de ideologische en filosofische overtuiging van de verschillende kandidaten, welke overtuiging door hen zou moeten worden onthuld, en zelfs, ondanks het vertrouwelijke karakter ervan, in een aan de Raad van State voorgelegd administratief dossier zou moeten worden vermeld. Dat dossier zou daarenboven inlichtingen moeten bevatten betreffende de wijze waarop het evenwicht tussen de verschillende ideologische en filosofische strekkingen binnen de betrokken overheid wordt gewaarborgd, hetgeen impliceert dat de ideologische en filosofische overtuiging van ambtenaren, die voor het overige geenszins bij het beroep tot vernietiging betrokken zijn, eveneens wordt bekendgemaakt. Dat zou een flagrante schending zijn van het recht op bescherming van het privé-leven, dat gewaarborgd is bij artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, van de vrijheid van mening, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van erediens - die met name in artikel 14 van de Grondwet en in de artikelen 9 en 10 van voormeld Verdrag zijn verankerd;

- leidt ertoe dat de evenwichtige verdeling van de ambten tussen de verschillende strekkingen zal gebeuren op grond van hun aanwezigheid in de Franse Gemeenschapsraad, aangezien artikel 3, § 2, tweede lid, van de betwiste wet bepaalt dat « de vertegenwoordiging van de strekkingen steunt op hun aanwezigheid in de vertegenwoordigende vergadering van de overeenstemmende overheid ». Anders gezegd, de overheid die belast is met benoeming of bevordering zou enkel de politieke strekking van de kandidaten, en niet hun filosofische overtuiging, in aanmerking moeten nemen. Bijgevolg beschermt artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 enkel de ideologische strekkingen die in de Raad zijn vertegenwoordigd, met uitsluiting van de filosofische strekkingen;

- leidt ertoe zich vragen te stellen bij de toestand van een kandidaat die tot geen enkele ideologische of filosofische strekking behoort of zich in geen enkele van de in de Franse Gemeenschapsraad vertegenwoordigde ideologische strekkingen kan terugvinden.

A.5.4.2. In een restrictieve - en verkieslijke - interpretatie kan artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 geen andere draagwijdte hebben dan de bevoegde overheid te verbieden enkel tot aanwervingen, benoemingen of bevorderingen over te gaan om een ideologische en filosofische strekking te bevoordelen zonder dat de bestreden handeling op de verdiensten van de kandidaat zou steunen.

In artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 wordt immers uitdrukkelijk verwezen naar de noodzaak de statuten in acht te nemen. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet, en met name in het verslag van de Senaatscommissie, werd er overigens op gewezen dat « de Commissie (...) akkoord (ging) dat de evenwichtige verdeling tussen de verschillende representatieve strekkingen, die vereist wordt door artikel 20, geen afbreuk mag doen aan het statuut van het personeel en, in dat verband, een soepele toepassing gewenst is ».

Om uit te maken of die twee doelstellingen verenigbaar zijn, dienen de in artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 vervatte vereisten te worden onderzocht, namelijk :

1° de aanwervingen, aanwijzingen, benoemingen en bevorderingen dienen te geschieden volgens het beginsel van de rechtsgelijkheid en zonder ideologische of filosofische discriminatie;

2° de ambten, bevoegdheden en dienstaanwijzingen moeten evenwichtig worden verdeeld tussen de verschillende strekkingen;

3° elk van de strekkingen dient op minimale wijze vertegenwoordigd te zijn;

4° ieder monopolie of ieder onrechtmatig overwicht van één van die strekkingen dient te worden voorkomen.

Strikt toegepast, kunnen die diverse verplichtingen tegenstrijdig blijken, aangezien kandidaten met meer beroepsbekwaamheid opzij kunnen worden geschoven om een evenwichtige verdeling tussen de verschillende strekkingen door te voeren en aan elk van die strekkingen een minimale vertegenwoordiging te waarborgen.

Derhalve bestaat de enige redelijke interpretatie van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 erin te oordelen dat de enige positieve verplichting die voor de overheid geldt, de naleving is van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. De overige verplichtingen (2°, 3° en 4°) kunnen derhalve enkel als politieke doelstellingen, en niet als verplichtingen van juridische aard worden beschouwd. Die interpretatie wordt bevestigd door de omstandigheid dat de oorsprong van de betwiste wet ligt in het Cultuurpact, dat niets anders is dan een gezamenlijke politieke intentieverklaring van een aantal politieke formaties, en dat de noodzaak ieder onverantwoord overwicht te vermijden (punt 24 van het Cultuurpact, dat de rechtstreekse inspiratiebron van de betwiste bepaling is, betrof, van zijn kant, een onrechtmatig overwicht) duidelijk doet uitschijnen dat de enige verplichting die aan het bestuur is gesteld, erin bestaat te vermijden dat een kandidaat enkel op grond van zijn politieke of filosofische strekking wordt benoemd of bevorderd, zonder dat zijn verdiensten daarvoor op zichzelf een verantwoording bieden. Anders gezegd, de overheid die belast is met aanwerving, aanwijzing, benoeming en bevordering, is gehouden tot inachtneming van de regels van het statuut die voor haar gelden, en dient derhalve enkel rekening te houden met de verdiensten van de kandidaat, en niet met zijn ideologische of filosofische overtuiging. Uiteindelijk mag de strekking waartoe een kandidaat behoort - in de veronderstelling dat de overheid met benoemings- of bevorderingsbevoegdheid ze kent - enkel bij gelijke verdiensten als criterium worden aangewend om een keuze te maken tussen de kandidaten.

A.5.5. De bestaanbaarheid van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 met de beginselen van de gelijkheid der Belgen voor de wet en van de niet-discriminatie dient enkel te worden onderzocht ingeval het Hof niet akkoord

zou gaan met de stelling volgens welke die bepaling geen toepassing vindt op het Ministerie van de Franse Gemeenschap (A.5.2 hiervoor).

A.5.6. Zelfs indien artikel 20 toepasselijk zou zijn op de bestuursdiensten van de Franse Gemeenschap, zou het niet noodzakelijkerwijze strijdig zijn met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet. Het zou immers volstaan dat het Hof er de onder A.5.4.2 uiteengezette restrictieve interpretatie aan geeft, volgens welke de wil een evenwichtige verdeling tussen de ideologische en filosofische strekkingen te waarborgen, altijd ondergeschikt dient te blijven aan de regels van het personeelsstatuut.

A.5.7.1. In de extensieve interpretatie kan daarentegen niet worden betwist dat de ambtenaren, naargelang zij al dan niet een in artikel 20 bedoelde culturele functie uitoefenen, verschillend worden behandeld wat hun benoeming en hun bevordering betreft. Enkel de ambtenaren die een andere dan culturele functie uitoefenen en bij wie de bevoegde overheid overhalve geen rekening dient te houden met hun ideologische en filosofische overtuiging om een evenwichtige verdeling van de ambten tussen de verschillende ideologische en filosofische strekkingen tot stand te brengen, zouden volledig het recht behouden op een beoordeling van hun bekwaamheid, los van die overtuiging.

A.5.7.2. Het spreekt weliswaar vanzelf dat de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen, ter uitvoering van de artikelen 6bis en 59bis, § 7, van de Grondwet, een legitieme doelstelling is, maar het is daarentegen niet duidelijk hoe zij een verantwoording zou kunnen bieden voor een verschil in behandeling zoals datgene dat uit de bepaling in het geding voortvloeit.

Het criterium van het culturele karakter van de functie van degene wiens benoeming of bevordering wordt betwist, vormt zeker geen redelijke en objectieve verantwoording voor een dergelijk verschil in behandeling. Indien de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen in culturele aangelegenheden verantwoord is, is die bescherming eveneens, en in dezelfde mate, verantwoord voor de overige aangelegenheden, en met name voor de persoonsgebonden aangelegenheden. Dat onderscheid is ten deze des te minder aanvaardbaar, daar het Ministerie voor Cultuur en Sociale Zaken van de Franse Gemeenschap één geheel vormt en talrijke ambtenaren er, in de loop van hun carrière, nu eens een functie uitoefenen op het culturele vlak, dan weer op het vlak van de persoonsgebonden aangelegenheden.

Om zich hiervan te vergewissen, volstaat het zich te herinneren dat de artikelen 6bis en 59bis, § 7, van de Grondwet de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden niet beperken tot de culturele aangelegenheden. Artikel 6bis beoogt immers de bescherming van de minderheden in alle domeinen van het maatschappelijk leven, terwijl artikel 59bis, § 7, alle aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn, en niet alleen de culturele aangelegenheden beoogt.

Het verschil in behandeling dat bij artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 is ingevoerd, kan derhalve niet op objectieve en redelijke wijze worden verantwoord en schendt derhalve de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet.

A.5.7.3. Zelfs in de veronderstelling dat er een objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor een dergelijk verschil in behandeling - *quod non* -, dan nog zou moeten worden vastgesteld dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. In de extensieve interpretatie houdt artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 immers een flagrante schending in van het recht op respect voor het privé-leven, de vrijheid van mening, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van eredienst. Bovendien werd vastgesteld (A.5.4.1) dat de wetgever van 16 juli 1973 weliswaar de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden beoogde, maar dat die doelstelling niet op identieke wijze is verwezenlijkt naargelang men de bescherming van de ideologische - dat wil zeggen politieke - of van de filosofische minderheden onderzoekt. Door de aanwending, in artikel 20, van het criterium van de representativiteit van de verschillende strekkingen, en gelet op de beteke-

nis die bij artikel 3, § 2, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 aan dat criterium wordt gegeven, zou artikel 20 een niet te verantwoorden discriminatie ten nadele van de filosofische strekkingen invoeren, aangezien uit de voormelde bepalingen blijkt dat de bevoegde overheid die strekkingen niet in aanmerking moet nemen wanneer zij artikel 20 toepast.

Tot slot roept artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 eveneens een verschil in behandeling in het leven tussen de overheden die, zoals de Franse Gemeenschap, gehouden zijn tot naleving van die bepaling, en de andere overheden. Met toepassing van artikel 20 zouden de eerstgenoemde overheden immers verplicht zijn op grond van ideologische criteria tot benoemingen of bevorderingen over te gaan, ten koste van de bekwaamheid van de kandidaten en derhalve van het belang van de dienst, terwijl dit niet geldt voor de laatstgenoemde overheden.

A.5.8. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat artikel 20 van de wet van 16 juli 1973, in de extensieve interpretatie, de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet schendt. Derhalve kan het Hof hetzij vaststellen dat artikel 20 niet van toepassing is op de bestuursdiensten van de Franse Gemeenschap, hetzij zich aansluiten bij de hiervoor voorgestelde restrictieve interpretatie van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973, waarin het in overeenstemming is met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. Dienaangaande dient te worden beklemtoond dat de interpretatie die M. Lahaye, M.-H. Janne en R. Mahieu voorstellen, geenszins onverenigbaar is met de bewoordingen van de bepaling in het geding, met name omdat in die bepaling uitdrukkelijk wordt verwezen naar de regels van het statuut. Wanneer twee interpretaties van een bepaling mogelijk zijn, moet die worden gekozen welke in overeenstemming is met het voorschrift van de Grondwet.

Indien het Hof evenwel de restrictieve interpretatie niet zou volgen, zou het dienen te verklaren dat de bepaling in het geding strijdig is met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet.

Standpunt van de Vlaamse Executieve

A.6.1. Het antwoord op de aan het Hof voorgelegde rechtsvragen wordt grotendeels bepaald door de betekenis die moet worden gegeven aan de begrippen « ideologie » en « filosofie », die zowel in artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 als in de artikelen 6bis, 59bis en 59ter van de Grondwet zijn gebruikt, en met name aan de bijvoeglijke naamwoorden « ideologisch » en « filosofisch ». In de omgangstaal kunnen de termen « filosofie » en « ideologie » niet worden vereenzelvigd met een partijpolitieke strekking of overtuiging.

Die bepalingen moeten teleologisch worden geïnterpreteerd omdat hun oorsprong en hun verantwoording teruggaat tot de toekenning, in 1970, van de culturele autonomie aan de Gemeenschappen. Toentertijd trachtte men, gezien de filosofische en ideologische tegenstellingen in de Belgische samenleving, het pluralisme van het cultuurbeleid te waarborgen, zodat de minderheidsstrekkingen, ten gevolge van de communautarisering van de « culturele aangelegenheden », op dat stuk niet zouden worden geminoriseerd of gediscrimineerd, en zodat de door de overheid verstrekte diensten of overheidsmedewerking (subsidies of infrastructuur) aan door particulieren verstrekte diensten niet door de meerderheidsstrekking zouden worden gemonopoliseerd. Dit gebeurde met name met de artikelen 6bis en 59bis, § 7, van de Grondwet, de artikelen 4 tot 6 van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de wetgevende kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap (de zogeheten « ideologische en filosofische alarmbel »), het Cultuurpact van 24 februari 1972 en de « cultuurpactwet » van 16 juli 1973.

A.6.2. Artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 bevat op het eerste gezicht uitsluitend waarborgen voor het overheidspersoneel.

Eenzijdig mag het personeel met culturele functies niet op grond van ideologische of filosofische redenen worden voorgetrokken of achtergesteld.

Het is derhalve niet juist dat die bepaling « tot gevolg zou hebben dat een personeelslid dat zou worden bevorderd, die bevordering zou worden ontnomen », zoals in de prejudiciële vraag wordt gesuggereerd. Alleen mag het niet worden benoemd of bevorderd om ideologische of filosofische redenen.

Bovendien - en dit maakt precies het onderwerp uit van de prejudiciële vraag - mag een culturele dienst niet uitsluitend worden bemand met ambtenaren die eenzelfde ideologische of filosofische strekking aankleven. Het spreekt echter vanzelf dat met het aldus beklemtoonde « interne pluralisme », dat trouwens geen maatregel is van individueel personeelsbeleid, niet zozeer garanties worden beoogd voor het overheidspersoneel, doch vooral voor de gebruikers van de dienst.

Hieruit vloeit voort dat de « strekkingen » die de grondwetgever heeft willen beschermen, in wezen de godsdienstige en agnostische « strekkingen » waren.

A.6.3. Niettemin werd het begrip van de ideologische en filosofische strekkingen daartoe niet formeel beperkt. In het Cultuurpact van 24 februari 1972, waaruit de wet van 16 juli 1973 is voortgekomen, werden die strekkingen meer algemeen omschreven als die welke « hetzij op een filosofie van het individuele en/of collectieve leven, hetzij op een opvatting over de maatschappelijke organisatie (kunnen steunen), op voorwaarde evenwel dat de belanghebbende personen, groeperingen en organisaties de principes en regels van de democratie aanvaarden en er zich naar schikken - ». (Punt 13, b), *Gedr. St.*, Kamer, 1972-1973, nr. 633, p. 9; geciteerd in P. Berckx, *De cultuurpactwet onvoltooid en onbemind*, 1989, p. 15)

Uit die verruiming mag echter niet worden afgeleid dat het begrip in het geding mag worden begrepen als alle mogelijke, inzonderheid als « partijpolitieke strekkingen », laat staan als de onderscheiden strekkingen van de verschillende fracties van het rechtstreeks verkozen orgaan waaronder de betrokken overheid ressorteert.

Weliswaar bepaalt artikel 3, § 2, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 dat « de vertegenwoordiging van de strekkingen steunt op hun aanwezigheid in de vertegenwoordigende vergadering van de overeenstemmende overheid », doch de begrippen « ideologische en filosofische strekkingen » en de (fracties van de) « volksvertegenwoordiging » hebben niet dezelfde inhoud, want het eerste lid van die paragraaf bepaalt dat « het begrip filosofische en ideologische strekking steunt op een levensbeschouwelijke opvatting of op een maatschappijvisie », wat niet hetzelfde is als de opvatting of de visie van een politieke partij of een in het Parlement vertegenwoordigde groep.

Zowel uit de parlementaire voorbereiding van de bepalingen die zijn aangenomen bij het verlenen van de culturele autonomie aan de Gemeenschappen als uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat met de termen « ideologische en filosofische strekkingen » duidelijk niet de politieke minderheden werden bedoeld, maar wel de bescherming van de levensbeschouwing van een minderheid zonder onderscheid van politieke partijen.

A.6.4. Wel is het juist dat er voor de toepassing van de wet van 16 juli 1973 een verband bestaat tussen « ideologische en filosofische strekkingen » en de volksvertegenwoordiging, in die zin dat een ideologische of filosofische strekking slechts de bij de wet van 16 juli 1973 geboden bescherming kan genieten indien zij op herkenbare wijze vertegenwoordigd is in het vertegenwoordigend orgaan van de betrokken overheid. (Dit is de draagwijdte van het hoger aangehaalde artikel 3, § 2, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 en van het woord « representatieve » in artikel 20 van die wet; de mate waarin de strekking in kwestie bij het cultuurbeleid wordt betrokken, wordt vervolgens kwantitatief bepaald door de omvang van die vertegenwoordiging). Hieruit vloeit enerzijds voort dat er ideologische en filosofische strekkingen zijn die de bescherming van de wet van 16 juli 1973 niet genieten, aangezien ze niet representatief worden geacht omdat ze niet in het verkozen orgaan vertegenwoordigd zijn (wat echter niet wegneemt dat het strekkingen zijn), en anderzijds dat « politieke » strekkingen die in een verkozen orgaan zijn vertegenwoordigd, zich

niet kunnen beroepen op de wet van 16 juli 1973 indien ze niet tevens als de vertegenwoordigers van een ideologische of filosofische strekking beschouwd kunnen worden.

Dit betekent dat wanneer de bescherming van de wet van 16 juli 1973 wordt aangevoerd, allereerst dient te worden onderzocht of de overtuiging van de groepering die zich op de bescherming beroept, wel een ideologische of filosofische strekking is (artikel 3, § 2, eerste lid) en vervolgens of, en in welke mate, die strekking als dusdanig is vertegenwoordigd (artikel 3, § 2, tweede lid). Het volstaat derhalve niet na te gaan of de groepering vertegenwoordigd is. Daaruit vloeit trouwens voort dat politieke minderheden als dusdanig of taalminoriteiten de bescherming van de wet van 16 juli 1973 niet genieten.

A.6.5. Aldus geïnterpreteerd, is artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Het criterium van de « ideologische of filosofische strekking » sluit wel degelijk aan bij de bedoeling van de wetgever en is relevant met betrekking tot het door hem nagestreefde doel.

Artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 verhindert enerzijds dat ambtenaren aangesteld, aangewezen, benoemd of bevorderd worden, uitsluitend omdat zij tot een filosofische of ideologische strekking, laat staan tot de meerderheidsstrekking behoren; anderzijds verhindert het dat de overheidsbetrekkingen gemonopoliseerd worden door ambtenaren van een welbepaalde ideologische of filosofische strekking. Het is derhalve een toepassing van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, precies wegens het pluralistisch karakter ervan. Het gaat per slot van rekening om een bepaling waarmee artikel 6*bis*, tweede zin, van de Grondwet ten uitvoer is gebracht, al zijn nog andere en allicht efficiëntere waarborgen tegen minorisatie en discriminatie verleend aan de minderheden in het algemeen, en aan de ideologische en filosofische minderheden in het bijzonder (zoals artikel 17, § 4, van de Grondwet).

A.6.6. Het tweede onderdeel van de door de Raad van State gestelde prejudiciele vraag heeft betrekking op de beperking van de werkingssfeer van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973.

Die wet is immers enkel toepasselijk op de culturele aangelegenheden die destijds in de wet van 21 juli 1971 waren opgesomd en thans in artikel 4, 1° tot 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn vermeld. Artikel 20 van die wet, van zijn kant, is slechts toepasselijk op het « personeel met culturele functies in alle openbare instellingen, besturen en diensten van het cultuurbeleid ».

De wet is derhalve niet toepasselijk inzake onderwijs, noch inzake de bevoegdheden die pas met de staatsvormingen van 1980 en 1988-1989 naar de Gemeenschappen werden overgeheveld, met name de culturele aangelegenheden die zijn opgesomd in artikel 4, 11° tot 17° (thans 16°) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State, *Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1983-1984, nrs. 243/1 en 244/1, p. 9; geciteerd in P. Berckx, *o.c.*, pp. 91 en 95-97), en de persoonsgebonden aangelegenheden, in de zin van artikel 59*bis*, § 2*bis*, van de Grondwet en van artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (A. Mast en J. Dujardin, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, p. 252). Die situatie vloeit voort uit de omstandigheid dat de Cultuurraden, toen de wet van 16 juli 1973 tot stand werd gebracht, enkel voor de culturele aangelegenheden bevoegd waren. Pas in 1980 werd de lijst van de « culturele aangelegenheden » uitgebreid en de wetgever heeft het destijds blijkbaar niet nodig gevonden de werkingssfeer van de wet van 16 juli 1973 tot de nieuwe culturele aangelegenheden en de persoonsgebonden aangelegenheden uit te breiden.

A.6.7. De grondwettigheid van de wet van 16 juli 1973 kan echter uitsluitend worden beoordeeld op het tijdstip waarop zij tot stand is gekomen, zodat thans niet zozeer de vraag rijst of zij strijdig is met het gelijkheidsbeginsel, aangezien zij niet inzake alle gemeenschapsaangelegenheden toepasselijk is, doch veeleer of het niet-uitbreiden van de wer-

kingssfeer van die wet, naar aanleiding van de uitbreidingen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen, discriminatoir is.

In dat verband houde men niettemin rekening met het feit dat de desbetreffende bescherming ook met andere middelen kan worden bereikt. Dat is het geval met artikel 17 van de Grondwet, waarvan de toetsing aan het Hof is toegewezen.

A.6.8. Ten slotte geldt uiteraard - en dit voor alle aangelegenheden, met inbegrip van de persoonsgebonden aangelegenheden of de nieuwe culturele aangelegenheden - het in de artikelen 6 en 6bis opgenomen « algemene » gelijkheidsbeginsel en verbod van discriminatie, dat de Gemeenschappen verhindert ideologische of filosofische minderheden te discrimineren. En wellicht is dat de doorslaggevende reden waarom de wetgever het in 1980 of later niet nodig vond de werkingssfeer van de cultuurpactwet aan te passen aan de uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschappen.

Reeds op grond hiervan mag geen enkel personeelslid, in gelijk welke dienst, om ideologische of filosofische redenen worden voorgetrokken of achtergesteld. Ook het ambtenarenstatuut, waarnaar artikel 20 van de cultuurpactwet uitdrukkelijk verwijst, staat dergelijke discriminaties in de weg. Het is derhalve niet juist dat de overheidsambtenaren of -diensten die het onderwijs, de nieuwe culturele aangelegenheden of de persoonsgebonden aangelegenheden behartigen, verstoken zouden zijn van de bescherming van minderheden die op het vlak van de oorspronkelijke culturele aangelegenheden met artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 wordt nagestreefd. De beperking van de werkingssfeer van die bepaling heeft derhalve slechts een beperkte juridische draagwijdte. In het beste geval zou men de ongrondwettigheid kunnen vaststellen van het niet-optreden van de wetgever, die de werkingssfeer van de wet van 16 juli 1973 niet zou hebben aangepast aan de nieuwe aan de Gemeenschappen toevertrouwde bevoegdheden. Maar naast het feit dat dit een opportuniteitskwestie is, kan men de ongrondwettigheid van een wet, die op het ogenblik waarop zij werd uitgevaardigd hoe dan ook niet strijdig was met het gelijkheidsbeginsel, en het dan ook niet « stilzwijgend » kan zijn geworden, er niet uit afleiden.

Antwoord van P. André

A.7.1. De Vlaamse Executieve beklemtoont terecht dat de begrippen « ideologische en filosofische strekking » niet mogen worden verward met de opvatting of de visie van een politieke partij of van een in het Parlement vertegenwoordigde fractie.

Het antwoord op de prejudiciële vraag mag niet worden beperkt tot de toetsing van de bestaanbaarheid van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 met artikel 6 van de Grondwet alleen, aangezien de grondwetgever artikel 6bis van de Grondwet onmiddellijk na artikel 6 precies heeft ingevoerd met het oog op de totstandkoming van het Cultuurpact. Zelfs indien de Franse Gemeenschap ten deze de voorschriften van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 niet in acht heeft genomen, erkent zij niettemin de noodzaak de voorschriften ervan na te leven.

Antwoord van M. Lahaye, M.-H. Janne en R. Mahieu

A.8.1. Van de ingediende memories dienen enkel bij die van de Vlaamse Executieve opmerkingen te worden gemaakt. Men kan de Executieve weliswaar volgen wanneer zij betoogt dat de beschermde minderheden niet kunnen worden geïdentificeerd aan de hand van het criterium van de politieke strekking alleen, maar het lijkt daarentegen niet mogelijk dat criterium te vervangen door de criteria die de Executieve heeft gesuggereerd, omdat zij een concrete inwerkingstelling van die bepaling onmogelijk maken of de ambtenaren ertoe verplichten houdingen aan te nemen die volkomen strijdig zijn met het recht op respect voor het privé-leven, de vrijheid van mening, de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van eredienst.

A.8.2. De Vlaamse Executieve heeft gelijk wanneer zij betoogt dat artikel 20 er niet toe mag leiden dat politieke benoemingen geïnstitutiona-

liseerd worden, noch dat de bestuursdiensten gemonopoliseerd worden door ambtenaren van een welbepaalde strekking (tenzij een dergelijke situatie het resultaat zou zijn van een, weliswaar theoretisch, proces dat enkel met de verdiensten van de kandidaten verband houdt).

A.8.3. Maar in tegenstelling tot wat de Executieve betoogt, dient de grondwettigheid van een bepaling derhalve te worden beoordeeld op het tijdstip dat het Hof zijn arrest wijst (zie arresten nrs. 71, 38/91 en 12/92), en niet op het tijdstip dat de norm werd aangenomen. Blijkens artikel 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 kan immers een wetgevende norm - op welk tijdstip zij ook is aangenomen en voor zover een van de bij dat artikel opgesomde voorwaarden is vervuld - het onderwerp zijn van een vernietigingsarrest.

Weigeren te erkennen dat een norm strijdig kan worden met de Grondwet door een institutionele ontwikkeling, zou ertoe leiden dat een discriminatie in het leven wordt geroepen tussen hen die het slachtoffer zijn van een discriminatie die bestond op het tijdstip dat de norm werd aangenomen en hen die het slachtoffer zijn van een discriminatie die pas later aan het licht zou komen : de eerstgenoemden zouden een jurisdictionele bescherming genieten, terwijl de laatstgenoemden er onherroepelijk van verstoken zouden zijn.

A.8.4. Ten slotte, indien men, zoals de Vlaamse Executieve, erkent dat in de niet door het Cultuurpact beoogde domeinen soortgelijke waarborgen worden geboden door de artikelen 6 en 6*bis* van de Grondwet, en zelfs door het statuut van de betrokken ambtenaren, vormt artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 een redundantie ten opzichte van de artikelen 6 en 6*bis* van de Grondwet en ontsnapt het aldus aan iedere kritiek van ongrondwettigheid. Voor het overige wordt verwezen naar de memorie (A.5.1 e.v.).

Antwoord van J.-Cl. Dufrasnes

A.9.1. In het geding waarin J.-Cl. Dufrasnes voor de Raad van State partij is, heeft de Raad van State het Hof een prejudiciële vraag gesteld die identiek is met die welke hier wordt onderzocht (zaak met rolnr. 538). Dat bevestigt zijn belang bij de tussenkomst.

A.9.2. De Franse Gemeenschap gaat er ten onrechte van uit dat het haar toekwam artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 in acht te nemen, aangezien de betrekkingen in het geding geen betrekkingen met cultureel karakter zijn. Aan de kritiek van ongrondwettigheid die onder A.4.3 en A.4.4 is vermeld, wordt hier herinnerd.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de memories van tussenkomst en antwoord van J.-Cl. Dufrasnes

B.1. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet op het Arbitragehof bepaalt dat, wanneer het Hof, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak doet op vragen als bedoeld in artikel 26, ieder die van een belang doet blijken in de zaak voor de rechter die de verwijzing gelast, een memorie aan het Hof kan richten binnen dertig dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74 en daardoor geacht wordt partij in het geding te zijn.

De memories zijn niet-ontvankelijk, aangezien de loutere hoedanigheid van partij in een procedure die analoog is aan die welke prejudicieel voor het Hof is ingesteld, niet volstaat om het bij artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereiste belang aan te tonen.

Ten aanzien van het onderwerp van de prejudiciële vraag

B.2.1. Volgens de partijen M. Lahaye, M.-H. Janne en R. Mahieu zou er aanleiding toe bestaan de interpretatie te verwerpen die de Raad van State aan artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, heeft gegeven

en volgens welke die bepaling op het Ministerie van de Franse Gemeenschap van toepassing is, aangezien het gaat om een betrekking die wordt geacht een culturele betrekking te zijn.

B.2.2. Zoals uit het verwijzingsarrest zelf blijkt, is de tekst van artikel 20 vatbaar voor verscheidene interpretaties. Dat artikel kan ook aldus worden geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op ambtenaren van een ministerieel departement, zelfs als zij zijn tewerkgesteld in een dienst die zich bezighoudt met culturele aangelegenheden als nader bepaald bij artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 of met internationale culturele betrekkingen.

Het komt evenwel de rechter die de prejudiciële vraag stelt toe, de bepaling waarop die vraag betrekking heeft, te interpreteren. Ten deze heeft de Raad van State uitdrukkelijk overwogen « dat de tewerkstelling in culturele functies in de bestuursdiensten van de Franse Gemeenschap behoort tot de werkingssfeer van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 ».

Het Hof zal oordelen of de aldus geïnterpreteerde wetsbepaling al dan niet artikel 6 van de Grondwet schendt.

Ten gronde

B.3. De wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt « strekt ertoe bindende kracht te geven aan de onder de naam ' Cultuurpact ' door vijf politieke partijen ondertekende wederzijdse verbintenis » en « de waarborgen ter bescherming van de minderheden - waarvan de beginselen in de artikelen 6*bis* en 59*bis*, § 7, van de Grondwet (...) zijn vervat - gedeeltelijk in toepassing te brengen » (*Gedr.*

St., Kamer, 1972-1973, nr. 633/1, p. 1).

Dat Pact is gesloten « om, met alle gepaste middelen, en in het raam van een vernieuwd beleid, de vrije uitdrukking te bevorderen van de verschillende ideologische en filosofische strekkingen, alsook van het onderling begrip en de samenwerking, in wederzijdse eerbied, tussen de personen, de groepen, de organisaties en de instellingen met culturele opdracht, die er zich al of niet op beroepen. » (*Gedr. St., Kamer, 1972-1973, nr. 633/2, p. 9*), en bevat een paragraaf 24, die bepaalt :

« 24. In verband met het statuut van het personeel dat culturele functies uitoefent :

zal de aanwerving, de aanstelling, de benoeming en de bevordering van het kaderpersoneel en van het personeel aangeworven onder contract in alle openbare instellingen van het cultuurbeleid gebeuren volgens het beginsel van de gelijkheid in rechten zonder ideologische of filosofische discriminatie (onder de voorwaarden bepaald in punt 13 hierboven) en volgens de regels van hun respectief statuut met inachtneming nochtans van de noodzaak :

- van een evenwichtige verdeling van de functies, attributies en affectaties onder de verschillende representatieve strekkingen;
- van een minimum-vertegenwoordiging van elk der strekkingen;
- elk monopolie of elk onrechtmatig overwicht van één van die strekkingen te vermijden. » (*Gedr. St., Kamer, 1972-1973, nr. 633/2, p. 12*)

Artikel 20 van de voormelde wet, waarover de prejudiciële vraag handelt, transposeert de genoemde paragraaf 24 in de rechtsorde en luidt als volgt :

« De aanwerving, de aanwijzing, de benoeming en de bevordering van het statutair personeel, van het tijdelijk personeel en van het onder contract aangeworven personeel met culturele functies in alle openbare instellingen, besturen en diensten van het cultuurbeleid geschieden volgens het beginsel van rechtsgelijkheid zonder ideologische of filosofische discriminaties en volgens de regels van hun respectieve statuten, rekening houdend met de noodzaak van een evenwichtige verdeling van de ambten, bevoegdheden en dienstaanwijzingen tussen de verschillende representatieve strekkingen, alsmede met een minimum aanwezigheid voor elk van de strekkingen, en met voorkoming van ieder monopolie of ieder onrechtmatig overwicht van één van die strekkingen. »

B.4. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen 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 en van de aard van de terzake 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. Het is onmogelijk de doelstelling die in de betwiste bepaling na de woorden « rekening houdend met » tot uitdrukking is gebracht, ten volle te verwezenlijken zonder af te wijken van het gelijkheidsbeginsel, dat in het begin van die bepaling wordt bevestigd. De genoemde doelstelling bestaat er immers in de functies tussen « de verschillende representatieve strekkingen » te verdelen, door aan elk van die strekkingen een « minimumaanwezigheid » te waarborgen en erover te waken dat geen enkele strekking op « onrechtmatige » wijze overheerst, wat oververtegenwoordiging lijkt uit te sluiten of te beperken, behalve indien die noodzakelijk zou zijn om de kleinste minderheidsstrekkingen een minimale aanwezigheid te waarborgen. Door, na het gelijkheidsbeginsel in herinnering te hebben gebracht, eraan toe te voegen dat over een bepaalde verdeling dient te worden gewaakt, geeft de wet niet aan dat die laatste vereiste ondergeschikt is aan de naleving van het grondbeginsel. Het Pact waarop de wet is geïnspireerd, bepaalt zelfs uitdrukkelijk het tegenovergestelde, door na de herhaling van het beginsel te preciseren dat « nochtans » met de andere vereiste rekening dient te worden gehouden.

Een dergelijk stelsel leidt er onvermijdelijk toe dat ambtenaren, ondanks hun verdiensten, wegens hun ideologische of filosofische overtuiging kunnen worden achtergesteld. Het houdt bovendien het risico in dat diegenen worden achtergesteld die gebruik maken van het aan ieder burger toekomend recht niet in het openbaar stelling te nemen. Het benadeelt bovendien diegenen die zich in bepaalde aangelegenheden bij een strekking aansluiten en zich op andere punten in een andere strekking terugvinden. Aangezien de hieruit voortvloeiende ongelijke behandeling wordt bepaald door de overtuiging van elk individu, zet zij beginselen met betrekking tot het privé-leven, alsmede tot de vrijheid om persoonlijke meningen al dan niet te uiten, op de helling.

De wetgever kan weliswaar op legitieme wijze evenwichten veilig stellen, maar hij schiet in de naleving van het evenredigheidsbeginsel te kort wanneer hij, om die doelstelling te bereiken, een beroep doet op een stelsel dat de overheid verplicht van het gelijkheidsbeginsel af te wijken op grond van persoonlijke overtuigingen. Dat is des te meer het geval daar het stelsel, op het vlak van de beginselen, een opoffering eist, die zeker is, met het oog op een voordeel, dat hypothetisch blijft. Er ligt immers geen aanmoediging in voor elke ambtenaar om zijn functie op onpartijdige wijze uit te oefenen wanneer de strekking tot dewelke hij wordt aangezet zich te bekennen, officieel wordt gemaakt, en wanneer aan die strekking gevolgen worden vastgeknoopt met betrekking tot zijn loopbaan. Ten slotte geeft de wet zelfs geen beperking aan van de mate waarin van de gelijkheid kan worden afgeweken ten gunste van de verdelingsnormen die zij eraan in de weg plaatst.

B.6. Op grond van hetgeen voorafgaat, bestaat er geen aanleiding tot het onderzoeken van de grief die is afgeleid uit de omstandigheid dat de betwiste bepaling slechts van toepassing is op een gedeelte van de bestuursdiensten van de Gemeenschappen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, schendt artikel 6 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 15 juli 1993.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior