

Rolnummer 547
Arrest nr. 7/94 van 20 januari 1994

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State in zake M. Calistri tegen de Franse Gemeenschap -tussenkommende partij : C. Louis ?

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters K. Blanckaert, H. Boel, P. Martens, Y. de Wasseige en G. De Baets, bijgestaan door de griffier H. Van der -Zwalmen, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij zijn arrest nr. 42.627 van 21 april 1993 in zake Marc Calistri tegen de Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Executieve, - tussenkomende partij : Claudine Louis -, heeft de Raad van State, afdeling administratie, zesde 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 met toepassing van de bepalingen betreffende het statuut van het rijkspersoneel zou worden bevorderd, die bevordering zou worden ontnomen om ideologische en filosofische redenen en voor zover die bepaling slechts van toepassing is op een deel van de overheidsdiensten van de Franse Gemeenschap ? »

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

M. Calistri heeft de vernietiging gevorderd van de besluiten van de Franse Gemeenschapsregering van 24 augustus 1989 houdende benoeming van C. Louis tot adjunct-adviseur en houdende haar aanstelling, in die hoedanigheid, bij de algemene directie voor sport en toerisme; hij heeft ook de vernietiging gevorderd van de impliciete weigering die voortvloeit uit de voormelde besluiten om hem te benoemen tot adjunct-adviseur en hem aan te stellen bij diezelfde algemene directie, alsmede de vernietiging van de beslissing om hem het hogere ambt te ontnemen, waarvan hij ingevolge die besluiten het slachtoffer is geweest.

Na te hebben besloten dat de tewerkstelling in culturele functies bij de overheidsdiensten van de Franse Gemeenschap tot de werkingssfeer van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 behoort, heeft de Raad van State, die de vordering inwilligde van de tussenkomende partij op wie de aangevochten akten betrekking hebben, aan het Hof de hierboven vermelde prejudiciële vraag gesteld.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de verzending van een expeditie van de voormelde verwijzingsbeslissing, die op 6 mei 1993 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 aanleiding was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven conform artikel 77 van de organieke wet op het Hof, bij op 4 juni 1993 ter post aangetekende brieven, die op 7 en 8 juni 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld. De aan M. Calistri toegezonden aangetekende brief is teruggekeerd met de vermelding « niet afgehaald ».

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 juni 1993.

Jean Claude Dufrasnes, wonende te 1180 Brussel, Gatti de Gamondstraat 30, bus 5, heeft bij op 25 juni 1993 ter post aangetekende brief een memorie van tussenkomst ingediend.

Claudine Louis, wonende te 1150 Brussel, Parmentierlaan 2, heeft bij op 6 juli 1993 ter post aangetekende brief een memorie van tussenkomst ingediend.

De Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van haar Minister-Voorzitter, wiens kantoren gevestigd zijn te 1040 Brussel, Kunstlaan 19 AD, heeft bij op 8 juli 1993 ter post aangetekende brief een memorie ingediend, en bij op 16 juli 1993 ter post aangetekende brief een tweede memorie, die de eerste memorie teniet doet en vervangt.

Afschriften van die memories zijn conform artikel 89 van de organieke wet overgezonden bij op 18 augustus 1993 ter post aangetekende brieven, die op 20 en 23 augustus 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Er is geen memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 1 oktober 1993 is rechter H. Boel aangewezen als lid van de zetel, enkel met het oog op de verlenging van de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen.

Bij beschikking van 1 oktober 1993 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, tot 6 mei 1994 verlengd.

Bij beschikking van 3 november 1993 is rechter H. Boel aangewezen als lid van de zetel en als rechter-verslaggever, ter vervanging van de heer L. De Grève, die tot voorzitter van het Hof is verkozen.

Bij beschikking van 3 november 1993 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting op 1 december 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 3 november 1993 ter post aangetekende brieven, die op 4, 5, 8 en 9 november 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Op de terechtzitting van 1 december 1993 :

- zijn verschenen :
- . Mr. M. Uyttendaele, advocaat bij de balie te Brussel, voor C. Louis;
- . Mr. E. Lemmens, *loco* Mr. T. Giet, advocaten bij de balie te Luik, voor de Franse Gemeenschap;
- hebben de rechters Y. de Wasseige en H. Boel verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd conform 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 in het geding zijnde 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 -

De memorie van tussenkomst van J.-Cl. Dufrasnes

A.1.1. Op grond van de artikelen 87 en 88 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, wordt in de memorie het belang van de tussenkomende partij verantwoord door verwijzing naar het beroep dat die partij voor de Raad van State heeft ingesteld tegen de benoeming van C. Louis, ditmaal in de graad van adviseur : « Mocht (het) Hof van oordeel zijn dat artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 in strijd is met de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet, dan zal de Raad van State niet anders kunnen dan de benoeming van Mevrouw Claudine Louis in de graad van adjunct-adviseur vernietigen. De vernietiging van die benoeming zal de benoeming van dat personeelslid in de graad van adviseur tot gevolg hebben », betrekking waarvoor de tussenkomende partij kandidaat was.

A.1.2. Primair wordt in de memorie, met verwijzing naar de rechtspraak van de Raad van State, artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 strijdig geacht met artikel 6 van de Grondwet « in zoverre op grond van dat artikel 20 de aanhangers van een politieke ideologie bij voorrang recht hebben op een benoeming of een bevordering ».

A.1.3. Subsidiair is in de memorie gesteld dat in zoverre artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 « slechts geldt voor een deel van de bestuursdiensten van de Franse Gemeenschap », het een schending inhoudt van artikel 6 van de Grondwet. Er wordt immers « een discriminatie (ingevoerd) ten opzichte van de andere personeelsleden die geen betrekkingen bekleden betreffende culturele functies », zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat; artikel 20 « breekt met een van de algemene rechtsbeginselen in ambtenarenzaken, namelijk de verplichting voor de overheid de titels en de verdiensten van alle personeelsleden die kandidaat zijn voor een benoeming of een bevordering, objectief te onderzoeken en te vergelijken ».

De memorie van C. Louis, verzoekster tot tussenkomst

A.2.1. In de memorie wordt in de eerste plaats herinnerd aan de feiten, de antecedenten van de zaak en verschillende elementen van de procedure voor de Raad van State, inzonderheid het feit dat de auditeur heeft gesteld dat de benoeming en de aanstelling van C. Louis niet « kennelijk onredelijk » waren.

A.2.2. 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 *6bis* en *59bis*, § 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.2.3. 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.2.4. 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.2.5. 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.2.5.1. 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 ~~zu~~ 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.2.5.2. 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 be-

roepsbekwaamheid 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^o, 3^o en 4^o) 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, betref, 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.2.6. 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.2.3 hiervoor).

A.2.7. 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 personeels statuut.

A.2.8.1. 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 derhalve 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.2.8.2. 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.2.8.3. 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.2.5.1) 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 betekenis 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.2.9. 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 C. Louis voorstelt, 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.

De memorie van de Franse Gemeenschapsregering

A.3.1. Op 16 juli 1993 heeft de advocaat van de Franse Gemeenschapsregering aan het Hof een tweede memorie gestuurd die de eerste memorie « vernietigt en vervangt » en waarin « enkel de tweede bladzijde lichtjes gewijzigd » is.

A.3.2.1. In de memorie worden de antecedenten en de procedure voor de Raad van State in herinnering gebracht; volgens de memorie heeft de verzoekende partij voor de feitenrechter geen middel aangevoerd dat is afgeleid uit de schending van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 en heeft zij evenmin een memorie neergelegd naar aanleiding van de heropening van de debatten waartoe door de Raad van State is beslist om de partijen de kans te geven de draagwijdte die aan die bepaling moet worden gegeven, toe te lichten.

A.3.2.2. De Franse Gemeenschap heeft van haar kant aangevoerd dat zij tegelijkertijd « ervoor diende te zorgen, enerzijds, de best mogelijke werking van de dienst te verzekeren door de ambtenaren te kiezen die het meest geschikt zijn om de vacante betrekkingen te bekleden en, anderzijds, te vermijden dat een bepaalde politieke strekking een onverantwoord monopolie of overwicht zou krijgen », waarbij de toetsing door de Raad van State slechts marginaal kan zijn.

A.3.3. Ten aanzien van het ten deze voor het Hof verdedigde standpunt, wordt in de memorie gewezen op het stilzwijgen in de parlementaire voorbereiding en op de discordantie tussen de Franse en de Nederlandse tekst van artikel 20 van de wet van 20 juli 1973, die de interpretatie ervan dubbelzinnig maakt. Dienovereenkomstig is

gesteld dat « de Franse Gemeenschap nauwgezet heeft gehandeld in overeenstemming met de interpretatie die de Raad van State aan de betwiste bepaling had gegeven ».

In de memorie wordt tot besluit gesteld dat « het haar (de Franse Gemeenschap) niet toekomt zich in de plaats te stellen van de wetgever in zijn normatieve functie, of van de Raad van State of het Arbitragehof in hun interpretatieve functie, zodat zij, wat de in het arrest van 21 april 1993 gestelde vraag betreft, zich enkel kan richten naar het oordeel van Uw Hoog Rechtscollege ».

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de memorie van tussenkomst van J.-Cl. Dufresnes

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 memorie is 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 partij C. Louis 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 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 6bis en 59bis, § 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 de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er 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 minderheidsstrekkings 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 20 januari 1994.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior