

Rolnummer 563
Arrest nr. 33/94 van 26 april 1994

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen gesteld door de Raad van State bij arrest in zake H. Van Damme tegen de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen en de Belgische Staat.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters K. Blanckaert, L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen

Bij arrest nr. 42.818 van 6 mei 1993 heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1° Worden de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet geschonden door de artikelen 415, tweede lid, en 610 van het Gerechtelijk Wetboek en 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in zoverre voormelde artikelen de griffier aan wie door de procureur-generaal bij het Hof van Beroep de tuchtstraf van waarschuwing of censuur wordt opgelegd, niet de mogelijkheid bieden daartegen een annulatieberoep in te dienen bij de Raad van State, terwijl de meeste andere overheidsambtenaren die mogelijkheid wel hebben ?

2° Houdt de wet van 13 mei 1955, in zoverre zij goedkeuring verleent aan artikel 6.1 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 4 november 1950 te Rome, een schending in van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet, indien het voornoemde verdragsartikel aldus wordt uitgelegd dat de tegen griffiers van de rechterlijke orde ingestelde tuchtprocedures geen betrekking hebben op de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen, met het gevolg dat deze zich niet op de bij dat artikel bepaalde waarborgen kunnen beroepen, terwijl de werknemers van de privé-sector dit wel kunnen ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

1. Bij een op 5 april 1984 ter post aangetekend schrijven vordert H. Van Damme, griffier bij de rechtbank van koophandel te Antwerpen, bij de Raad van State de vernietiging van de beslissing van de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen van 26 januari 1984, waarbij aan de verzoeker de tuchtstraf van de censuur met berisping wordt opgelegd. Die beslissing werd op 6 februari 1984 ter kennis gebracht van de verzoeker, nadat hij op 12 januari 1984, bijgestaan door zijn raadsman, door de Procureur-generaal in zijn middelen van verdediging was gehoord.

De verzoeker vraagt eveneens dat de Raad van State als rechtscollege van hoger beroep zou zitting houden in verband met de tegen verzoeker ingestelde tuchtrechtelijke vervolgingen en de zaak daartoe ter verdere behandeling voor de Raad zou vaststellen.

2. De Raad van State overweegt in de verwijzingsbeslissing :

« Overwegende dat de bij artikel 610 van het Gerechtelijk Wetboek aan het Hof van Cassatie verleende bevoegdheid die van de Raad van State uitsluit;

Overwegende echter dat verzoeker, na er voorafgaandelijk te hebben op gewezen dat de vordering tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 610 van het Gerechtelijk Wetboek krachtens artikel 1088 van hetzelfde Wetboek enkel kan worden ingesteld door de Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en hijzelf tegen de bestreden tuchtmaatregel geen enkel rechtsmiddel kan aanwenden, doet gelden dat de Raad van State ingeval hij zich op grond van artikel 610 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, onbevoegd zou verklaren om van het ingediende annulatieberoep kennis te nemen, het in de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel en verbod van discriminatie zou schenden, aangezien de andere overheidsambtenaren wel de mogelijkheid hebben om een hen opgelegde tuchtstraf voor de Raad van State te bestrijden;

Overwegende dat het bijtreden van verzoekers stelling de vaststelling impliceert van de strijdigheid van de

artikelen 415, tweede lid, en 610 van het Gerechtelijk Wetboek en 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met het gelijkheidsbeginsel, neergelegd in de artikelen 6 en *bis* van de Grondwet; dat luidens artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof alleen dit Hof bevoegd is om over die strijdigheid van de wet met de Grondwet uitspraak te doen en het in laatste aanleg beslissende rechtcollege, waarvoor het wordt opgeworpen, verplicht is dat probleem aan het Arbitragehof voor te leggen;

Overwegende dat verzoeker vervolgens tegenwerpt dat, aangezien aan de hem opgelegde tuchtstraf het verlies van de wedde van één maand verbonden is, de betwisting bij uitstek betrekking heeft op een 'burgerlijk recht', met name het recht van de werknemer op loon voor gepresteerde arbeid, zodat hij overeenkomstig artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (E.V.R.M.), ondertekend te Rome op 4 november 1950 en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955, recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie; dat hij doet gelden dat die rechterlijke instantie te dezen de Raad van State is;

Overwegende dat de verwerende partijen daarop antwoorden dat de tegen leden van de rechterlijke orde, zoals griffiers, ingestelde tuchtprocedures die betrekking hebben op rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de niet-contractuele rechtsbetrekkingen die het publiekrecht instelt tussen de Staat en zijn organen, niet kunnen worden geacht betrekking te hebben op een vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen in de zin van artikel 6.1 E.V.R.M.;

Overwegende dat verzoeker evenwel repliceert dat in verband met de toepassing van artikel 6.1 E.V.R.M. een door artikel 14 E.V.R.M. verboden discriminatie zou ontstaan, indien aan de griffier het recht wordt ontzegd om zich op eerstgenoemd artikel te beroepen, terwijl andere werknemers, zoals alle andere werknemers in overheidsdienst alsmede werknemers in de privé-sector, wel het recht hebben om zich op dat artikel te beroepen, waardoor meteen in de toepassing van de wet van 13 mei 1955 houdende goedkeuring van het E.V.R.M., een door de artikelen 6 en *bis* van de Grondwet verboden discriminatie zou worden gemaakt; dat verzoeker in dat verband onder meer doet gelden :

' Daarenboven dienen de bewoordingen van het EVRM op extensieve wijze geïnterpreteerd. Het gaat inderdaad niet op een EVRM te hebben waarvan met betrekking tot artikel 6.1 een zeer groot gedeelte van de bevolking (ambtenaren) is uitgesloten.

Tenslotte vindt men het meest doorslaggevend argument in de logica dat het uiteraard niet opgaat werknemers uit de private sector wel en werknemers uit de openbare sector niet te beschermen wanneer voor de werknemer dezelfde belangen op het spel staan. Op beide categorieën van werknemers heeft het uitoefenen van hun taak immers een invloed op hun vermogen in privaatrechtelijke zin, t.t.z. loon, pensioen, afdanking enz. De aard van de rechtsbetrekking tussen werkgever en werknemer moet dus worden verworpen als criterium; de positie van de werknemer is immers per definitie een privaatrechtelijke positie, die evenwel in een publiekrechtelijke rechtsbetrekking overheid/werknemer kan worden opgenomen ';

Overwegende dat verzoekers repliek de vraag doet rijzen of de wet van 13 mei 1955 houdende goedkeuring van het E.V.R.M., in de door de verwerende partijen vooropgestelde interpretatie van artikel 6.1 E.V.R.M. in strijd is met de artikelen 6 en *bis* van de Grondwet; dat verzoeker uitdrukkelijk vraagt die vraag prejudicieel aan het Arbitragehof voor te leggen. »

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Een expeditie van de verwijzingsbeslissing is ter griffie van het Hof ontvangen op 1 juni 1993.

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 geen aanleiding was tot toepassing van artikel 71 of 72 van de organieke wet.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven conform artikel 77 van de organieke wet bij op 2 juli 1993 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 juli 1993.

Memories zijn ingediend door :

- de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen, Gerechtsgebouw, Antwerpen, bij op 6 augustus 1993 ter post aangetekende brief;
- H. Van Damme, Henri Dunantstraat 36, Edegem, bij op 10 augustus 1993 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, Brussel, bij op 18 augustus 1993 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 september 1993 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen, bij op 15 oktober 1993 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 18 oktober 1993 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 4 november 1993 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 1 juni 1994.

Bij beschikking van 16 december 1993 heeft voorzitter L. De Grève de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 21 december 1993 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 januari 1994.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen evenals aan hun advocaten bij op 21 december 1993 ter post aangetekende brieven.

Op de terechtzitting van 13 januari 1994 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. H. Schyvens, *loco* Mr. J. Lenaerts, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor H. Van Damme;
 - . Mr. B. Maes, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. R. Bützler, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen en de Belgische Staat;
 - . Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en J. Delruelle verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van 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. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen en de Belgische Staat

A.1.1. In de eerste prejudiciële vraag is de eventuele discriminatie aan de orde tussen de in artikel 415 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde griffiers en de meeste andere overheidsambtenaren aan wie een tuchtstraf wordt opgelegd en die deze, in tegenstelling tot de griffiers, voor de Raad van State kunnen bestrijden.

De voornoemde partijen zijn van oordeel dat dit onderscheid in de regeling van de tuchtprocedure berust op een criterium waarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, rekening houdende met het doel en de gevolgen van de ter beoordeling staande normen, alsmede met de redelijkheid van de verhouding tussen de aangevoerde middelen en het beoogde doel. De onbevoegdheid van de Raad van State vloeit voort uit de verbondenheid van de magistraten van het openbaar ministerie met de rechterlijke orde en uit het beginsel van de onafhankelijkheid van die orde ten opzichte van de uitvoerende macht. Die onafhankelijkheid kan enkel door een uitdrukkelijke wetsbepaling worden beperkt. Bovendien worden zowel de griffiers als het openbaar ministerie in het Gerechtelijk Wetboek uitdrukkelijk betiteld als « organen van de rechterlijke macht », die krachtens de Grondwet te onderscheiden zijn van de organen van de uitvoerende macht.

Bepaalde motieven van het arrest nr. 76/92 van 18 november 1992 kunnen *mutatis mutandis* of bij analogie op onderhavige prejudiciële vraag worden toegepast : a) Een recht om in tuchtzaken te worden berecht door een orgaan waarvan de samenstelling van collegiale aard zou zijn, behoort niet tot de rechten en vrijheden die aan de Belgen zijn toegekend en die bijgevolg, krachtens artikel 6*bis* van de Grondwet zonder discriminatie moeten worden verzekerd; b) Gelet op hun verschillende bevoegdheden en vanwege het bestaan van een grondwettelijke basis voor een verschillend statuut, is het verschil in de tuchtprocedure tussen zittende magistraten en magistraten van het openbaar ministerie niet in strijd met de artikelen 6 en 6*bis* van de Grondwet. *A fortiori* moet dit besluit ook gelden voor het aangevoerde verschil in de tuchtprocedure ten aanzien van griffiers die leden zijn van de rechterlijke orde en « de meeste andere overheidsambtenaren ».

A.1.2. In de tweede prejudiciële vraag is uitsluitend de eventuele discriminatie aan de orde tussen de in artikel 415 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde griffiers en de « werknemers in de privé-sector » met betrekking tot de mogelijkheid om zich op de bij artikel 6.1 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (E.V.R.M.) bepaalde waarborgen te beroepen. Dat onderscheid kan wettig worden verantwoord. Volgens de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (E.H.R.M.) kunnen rechten en verplichtingen waarvan de publiekrechtelijke aspecten zwaarder wegen dan de privaatrechtelijke, niet worden omschreven als « burgerlijk » in de zin van artikel 6.1 E.V.R.M. Dit heeft tot gevolg dat ambtenarenzaken, voor zover de betrokken ambtenaar een activiteit uitoefent die ook als een « typische overheidstaak » kan worden beschouwd, *niet* vallen onder de toepassing ervan. Een tuchtrechtelijk geschil met betrekking tot een griffier kan in het licht van de rechtspraak van het Hof van Cassatie niet worden beschouwd als een geschil over burgerlijke rechten en verplichtingen. Een griffier neemt ongetwijfeld deel aan het overheidsgezag. De onmogelijkheid van griffiers om met betrekking tot de tegen hen ingestelde tuchtvervolgingen zich te beroepen op artikel 6.1 E.V.R.M. wordt rechtstreeks verantwoord door het verdragsrechtelijk begrip « burgerlijke rechten en verplichtingen », die moeten worden gezien in tegenstelling tot de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de uitoefening van een openbaar ambt waarmee een deelneming aan het overheidsgezag is gemeoid. Dat onderscheid is objectief en in redelijkheid te verantwoorden, mede gelet op de onafhankelijkheid van de leden van de rechterlijke macht.

Bovendien moet artikel 6.1 E.V.R.M. worden beschouwd als een verdragsregel met rechtstreekse werking die in de Belgische rechtsorde voorrang moet krijgen op de nationaalrechtelijke regels. Aangezien de wet van 13 mei 1955 artikel 6.1. E.V.R.M. slechts goedkeurt, kan zij bezwaarlijk worden geacht zelf een niet wettig verantwoord discriminatoir onderscheid te bevatten.

Standpunt van H. Van Damme

A.2.1. Volgens die partij kan er geen twijfel over bestaan dat de tuchtprocedure die tegen hem als griffier werd ingesteld de bij artikel 6.1 E.V.R.M. bepaalde waarborgen inzake eerlijke procesvoering behoorde te kunnen genieten. In zijn arrest van 26 november 1992 in zake G. Lombardo tegen Italië, besliste het E.H.R.M. dat vermeld artikel van toepassing is op de rechtsbetrekkingen tussen de overheid en haar ambtenaren, zodra burgerrechtelijke aanspraken van de ambtenaar in het geding worden gebracht. Ten deze is dat het geval nu de opgelegde tuchtstraf een aantasting inhoudt van zijn professionele eer en een inhouding van de wedde van één maand. Gelet op de primauteit van het internationaal recht kan geen enkele interne rechtsregel aan de toepasselijkheid van artikel 6.1 E.V.R.M. in de weg worden gelegd. Het behoeft geen betoog dat de verzoeker geen eerlijk proces heeft gehad; de zaak werd niet in het openbaar behandeld, noch uitgesproken door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie; de vervolging en beoordeling geschiedde door één en dezelfde instantie. Aan de eisen van artikel 6.1 E.V.R.M. kan enkel worden voldaan in het kader van een beroepsprocedure.

In zoverre de Raad van State zich onbevoegd zou verklaren, blijft verzoeker verstoken van een wezenlijk recht. Er bestaat geen dienstige verantwoording om een bepaalde categorie van burgers en ambtenaren de waarborg van artikel 6.1 E.V.R.M. te ontnemen. De «eigenheid» van het ambt van griffier is geen voldoende verantwoording, te meer daar hij bij schorsing of afzetting wel over de mogelijkheid beschikt om de beslissing van de Minister van Justitie aan te vechten bij de Raad van State. Op tal van andere punten worden griffiers wel gelijkgesteld met andere overheidsambtenaren. Het rechtsmiddel waarin artikel 610 van het Gerechtelijk Wetboek voorziet, kan enkel worden ingesteld door de Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie. De beslissing waarbij de Procureur-generaal aan een griffier een tuchtstraf oplegt, is evenwel een administratieve rechtshandeling, wat onder meer ook blijkt uit het feit dat volgens de rechtsleer een willig beroep bij de Minister van Justitie mogelijk is. Een en ander is niet onverenigbaar met het statuut van het openbaar ministerie, dat een duaal karakter heeft : enerzijds vormt het een onderdeel van de rechterlijke orde, anderzijds maakt het deel uit van de uitvoerende macht.

A.2.2. Om die redenen verzoekt die partij :

- de prejudiciële vragen bevestigend te beantwoorden;
- te zeggen dat de verzoeker op grond van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet en rekening houdende met artikel 6.1 E.V.R.M. de mogelijkheid dient te hebben om zich inzake de door de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen tegen hem ingestelde tuchtvervolging, te voorzien bij een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie;
- te zeggen dat hij de betwiste beslissing kon en kan aanvechten door een beroep tot vernietiging als bepaald bij artikel 14 van de wetten op de Raad van State;
- vast te stellen dat de in artikel 610 van het Gerechtelijk Wetboek aan het Hof van Cassatie verleende bevoegdheid geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de Raad van State, vermits artikel 610 van het Gerechtelijk Wetboek geen rechtsmiddel opent voor de betrokkene.

Standpunt van de Ministerraad

A.3.1. De rechtsleer beschouwt de griffier als « een openbare ambtenaar die deel uitmaakt van de rechterlijke orde ». In zoverre hij, in het algemeen, de goede interne werking van de rechtsmacht verzekert, oefent hij een rechterlijke functie uit. De griffiers worden benoemd door de Koning. De Koning is de disciplinaire overheid wat betreft de tuchtsancties van schorsing en afzetting (artikel 415 van het Gerechtelijk Wetboek). Zij zijn disciplinair onderworpen aan het openbaar ministerie (artikel 403 van het Gerechtelijk Wetboek), behoudens wat betreft de fouten die zij begaan in de bijstand die zij aan de rechter verlenen (artikel 415 van het Gerechtelijk Wetboek). Die dualiteit strekt ertoe elke inmenging van het parket in de bevoegdheden van de rechter te vermijden. De griffiers bevinden zich niet in een situatie die vergelijkbaar is met de ambtenaren die ressorteren onder de uitvoerende macht. Zelfs al wordt aangenomen dat er sprake is van vergelijkbare situaties, moet worden vastgesteld dat er voor het betrokken onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, rekening houdende met de specificiteit van het statuut van griffier.

De artikelen 415, tweede lid, en 610 van het Gerechtelijk Wetboek sluiten als zodanig niet uit dat tegen de tuchtmaatregel opgelegd door de Procureur-generaal een voorziening in Cassatie wordt ingesteld op grond van overschrijding van bevoegdheid en dat de vernietiging van de betrokken maatregel wordt gevorderd. De griffier beschikt aldus over een beroep dat gelijkwaardig is met het annulatieberoep bij de Raad van State. In die grondwetsconforme uitlegging schenden de betrokken bepalingen de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet niet.

A.3.2. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, moet worden opgemerkt dat de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (E.C.R.M.) en het E.H.R.M. in hun rechtspraak in beginsel de toepassing uitsluiten van artikel 6 E.V.R.M. op tuchtprocedures ten aanzien van openbare ambtenaren, zelfs indien die procedures een weerslag hebben op burgerlijke rechten, omdat die procedures publiekrechtelijke rechtsverhoudingen in het geding brengen, die vreemd zijn aan het begrip burgerlijk recht. Het recht van een griffier van de rechterlijke macht op wedde onderscheidt zich fundamenteel van het recht op bezoldiging van een werknemer in de privé-sector. De eerste is een orgaan bekleed met de attributen van de openbare macht, zodat zijn statuut vreemd is aan ieder burgerlijk of contractueel recht.

De interpretatie van het begrip « burgerlijke rechten » waardoor publiekrechtelijke rechtsverhoudingen worden uitgesloten, is gestoeld op de overweging dat het rechtssysteem van het merendeel van de Verdragsluitende Staten gebaseerd is op een onderscheid tussen het publiekrecht en het privaatrecht. In het publiekrecht is het rechterlijk toezicht gevoelig minder geëvolueerd. Een integrale uitbreiding van de waarborgen van artikel 6 E.V.R.M. tot de publiekrechtelijke sfeer zou aanleiding geven tot plotselinge en diepgaande wijzigingen van de rechtssystemen der Verdragsluitende Staten. Binnen de Raad van Europa wordt trouwens gewerkt aan een bijzonder Aanvullend Protocol betreffende de waarborgen ten aanzien van administratieve procedures. Het Hof dient met die evolutieve overgangstoestand rekening te houden bij de beoordeling van de verenigbaarheid ervan met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

In zoverre de wet van 13 mei 1955 goedkeuring verleent aan artikel 6.1 E.V.R.M., houdt zij geen schending in van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Antwoord van de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen en de Belgische Staat

A.4.1. H. Van Damme beroept zich ten onrechte op het arrest van het E.H.R.M. van 26 november 1992. Ten deze is niet louter het recht op vergoeding van een ambtenaar aan de orde, maar slechts de wettigheid van het opleggen van de tuchtstraf van censuur met berisping door de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen wegens laakbare feiten die betrokkene als griffier in opspraak brachten en afbreuk deden aan de waardigheid van zijn ambt. Aangezien een griffier ongetwijfeld deelneemt aan het overheidsgezag, kan dat disciplinair geschil met betrekking tot de rechten en verplichtingen die uit zijn statuut voortvloeien, geen betrekking hebben op « het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen » in de zin van artikel 6.1 E.V.R.M. Rechten en verplichtingen waarvan de publiekrechtelijke aspecten zwaarder wegen dan de privaatrechtelijke, kunnen niet worden beschouwd als burgerlijk in de zin van voormelde bepaling. Ten deze is de inhouding van de wedde van één maand slechts een door de wet zelf (artikel 405 *in fine* van het Gerechtelijk Wetboek) bepaald gevolg van het opleggen van voormelde tuchtstraf.

A.4.2. De beschouwingen van H. Van Damme, luidens welke bij de tegen hem gevoerde tuchtprocedure de vereisten van artikel 6.1 E.V.R.M. niet werden geëerbiedigd, zijn niet ter zake dienend. Thans zijn enkel de door de Raad van State gestelde prejudiciële vragen aan de orde.

Antwoord van de Ministerraad

A.5.1. Een aandachtige lezing van het arrest van het E.H.R.M. van 26 november 1992, dat handelt over procedures betreffende het rustpensioen van een magistraat, leidt tot de conclusie dat het Hof besloot tot de toepasselijkheid van artikel 6 E.V.R.M., omdat het van oordeel was dat de procedure in kwestie nauw aanleunt bij het contentieux van de sociale zekerheid van werknemers, waarvoor het Hof reeds tot de toepassing van artikel 6 had besloten. Onderhavige zaak, die betrekking heeft op een disciplinaire vervolging, vertoont daarentegen geen enkele analogie met de zaak die aanleiding gaf tot het arrest van 26 november 1992. Disciplinaire vervolgingen lastens leden van de rechterlijke macht hebben geen betrekking op « burgerlijke rechten en verplichtingen » in de zin van artikel 6 E.V.R.M.

A.5.2. De handeling waarbij de tuchtrechtelijke sanctie werd opgelegd is geen administratieve rechtshandeling. Bij de uitoefening van zijn tuchtrechtelijke bevoegdheid ten aanzien van een griffier, draagt het openbaar ministerie bij tot het handhaven van de rechterlijke discipline. In dien hoofde handelt het als lid van de rechterlijke macht en niet als administratieve overheid. Iedere andere uitlegging zou onverenigbaar zijn met het grondwettelijk beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

- B -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.1. De eerste prejudiciële vraag luidt :

« 1° Worden de artikelen 6 en *Bis* van de Grondwet geschonden door de artikelen 415, tweede lid, en 610 van het Gerechtelijk Wetboek en 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in zoverre voormelde artikelen de griffier aan wie door de procureur-generaal bij het Hof van Beroep de tuchtstraf van waarschuwing of censuur wordt opgelegd, niet de mogelijkheid bieden daartegen een annulatieberoep in te dienen bij de Raad van State, terwijl de meeste andere overheidsambtenaren die mogelijkheid wel hebben ? »

B.2. Met toepassing van artikel 415, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt een griffier bij de rechtbank van koophandel « gewaarschuwd en gecensureerd » door de procureur-generaal bij het hof van beroep.

Artikel 610 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« Het Hof van Cassatie neemt kennis van vorderingen tot nietigverklaring van de handelingen waardoor rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie, alsook tuchtrechtelijke overheden van ministeriële ambtenaren en van de balie, hun bevoegdheid mochten hebben overschreden ».

Zoals blijkt uit het arrest waarbij de prejudiciële vraag is gesteld, moeten die bepalingen gelezen worden in samenhang met artikel 1088 van het Gerechtelijk Wetboek, dat luidt :

« De handelingen waarbij de rechters en de ambtenaren van het openbaar ministerie, alsmede de tuchtoverheid van de ministeriële ambtenaren of van de balie hun bevoegdheid mochten hebben overschreden, worden onverminderd de bepalingen van artikel 502, door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie aangebracht bij dit hof, op voorschrift van de minister van Justitie, zelfs wanneer de wettelijke termijn voor de voorziening in cassatie verstreken is en geen enkele partij in voorziening is gekomen.

Het hof vernietigt de handelingen, indien daartoe grond bestaat ».

B.3. De Raad van State heeft bij herhaling geoordeeld dat de bij artikel 610 van het Gerechtelijk Wetboek aan het Hof van Cassatie verleende bevoegdheid, de bevoegdheid van de Raad van State uitsluit.

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 statuut van de griffiers van de hoven en rechtbanken wijkt op bepaalde punten af van het statuut van andere overheidsambtenaren. De griffiers nemen binnen de rechtscolleges deel aan taken betreffende de uitoefening van de rechterlijke macht. Zij zijn, voor wat betreft de lichtere straffen, disciplinair onderworpen aan het toezicht van het openbaar ministerie, behoudens wat betreft de fouten begaan in de bijstand die zij aan de rechter verlenen (artikelen 403 en 415 Gerechtelijk Wetboek). De specificiteit van de functie van griffier verantwoordt dat voor hem een tuchtstatuut geldt dat afwijkt van dat van de ambtenaren die onder de uitvoerende macht ressorteren.

De onbevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring gericht tegen de handelingen van de ambtenaren van het openbaar ministerie als tuchtoverheid van de griffier, vloeit voort uit de wil van de wetgever om het toezicht op die handelingen toe te vertrouwen aan de rechterlijke macht, meer bepaald aan het Hof van Cassatie.

Op zich beschouwd is dat verschil in behandeling tussen griffiers van de rechterlijke macht en andere ambtenaren redelijkerwijze verantwoord. Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de voor de griffiers geldende rechtsbescherming ten aanzien van tuchtmaatregelen opgelegd door een procureur-generaal, in vergelijking met de rechtsbescherming die andere ambtenaren genieten, niet discriminatoir is.

B.6.1. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot de prejudiciële vraag, vat de Raad van State de artikelen 610 en 1088 van het Gerechtelijk Wetboek in die zin op dat tegen de beslissing waarbij de procureur-generaal bij een hof van beroep een griffier waarschuwt of censureert, geen ander

beroep mogelijk is dan een vordering tot vernietiging ingesteld door de Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie op voorschrift van de Minister van Justitie.

Volgens die interpretatie kan de griffier, enerzijds, zijn zaak niet voor de Raad van State brengen en heeft hij, anderzijds, niet de hoedanigheid om ze bij het Hof van Cassatie aanhangig te maken. Hij wordt dus beroofd van de rechtsbescherming die aan andere ambtenaren wordt toegekend, zonder dat de in B.5 vermelde verschillen die ongelijkheid kunnen verantwoorden.

Aldus opgevat schenden de artikelen 415, tweede lid, en 610 van het Gerechtelijk Wetboek, in samenhang gelezen met artikel 1088 van hetzelfde Wetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (vroegere artikelen 6 en *6bis*).

B.6.2. Evenwel, luidens artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek, neemt het Hof van Cassatie kennis van de beslissingen in laatste aanleg die voor het Hof worden gebracht wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Het Arbitragehof stelt vast dat het Hof van Cassatie een voorziening heeft ontvangen tegen de beslissing van een procureur-generaal, waarbij de tuchtstraf van de schriftelijke waarschuwing opgelegd wordt aan een parketmagistraat (Cass., 21 november 1991, A.C., 1991-1992, p. 254).

Het Hof vermag echter niet te onderzoeken of artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State al dan niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (vroegere artikelen 6 en *6bis*) schenden, doordat zij de door de procureur-generaal gewaarschuwde of gecensureerde griffier niet zouden toestaan een vernietigingsberoep in te stellen bij de Raad van State, omdat die vraag door de verwijzende rechter niet is gesteld.

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft

B.7. De Raad van State vraagt het Hof of de wet van 13 mei 1955, in zoverre zij goedkeuring verleent aan artikel 6.1 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (E.V.R.M.), een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (vroegere artikelen 6 en *6bis*), « indien het voornoemde verdragsartikel aldus wordt

uitgelegd dat de tegen griffiers van de rechterlijke orde ingestelde tuchtprocedures geen betrekking hebben op de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen, met het gevolg dat deze zich niet op de bij dat artikel bepaalde waarborgen kunnen beroepen, terwijl de werknemers van de privé-sector dit wel kunnen ».

B.8. Naar luid van artikel 60 E.V.R.M., zal geen bepaling van het Verdrag « worden uitgelegd als beperkingen op te leggen of inbreuk te maken op de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, welke verzekerd kunnen worden ingevolge de wetten van enige Hoge Verdragssluitende Partij ... ».

Hieruit vloeit voort dat, ongeacht de toepassingsfeer ervan, artikel 6.1 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en diensgevolge de goedkeuringswet van 13 mei 1955 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schenden, vermits artikel 6.1 E.V.R.M. noodzakelijkerwijze in die zin moet worden geïnterpreteerd dat het de rechten, die het interne recht de griffiers van de rechterlijke orde in tuchtzaken waarborgt, niet beperkt noch eraan afbreuk doet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1° de artikelen 415, tweede lid, en 610 van het Gerechtelijk Wetboek, in samenhang gelezen met artikel 1088 van het Gerechtelijk Wetboek, in die zin geïnterpreteerd dat alleen de Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, op voorschrift van de Minister van Justitie, een vordering tot nietigverklaring bij het Hof van Cassatie kan instellen tegen een beslissing van een procureur-generaal bij het hof van beroep om de tuchtstraf van de waarschuwing of de censuur aan een griffier van de rechtbank van koophandel op te leggen, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (vroegere artikelen 6 en *6bis*);

2° in zoverre zij goedkeuring verleent aan artikel 6.1. van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, schendt de wet van 13 mei 1955 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (vroegere artikelen 6

en *6bis*) niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 26 april 1994.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève