

Rolnummer 1636
Arrest nr. 84/2000 van 5 juli 2000

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 277 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters G. De Baets en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, A. Arts en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 78.181 van 19 januari 1999 in zake H. Meert tegen de Erasmushogeschool Brussel, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 8 maart 1999, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 277 van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap artikel 10 van de Grondwet door aan het zittend departementshoofd stemrecht te geven bij de verkiezing van het departementshoofd ? »

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

Op 22 september 1997 komt de departementsraad van het departement Rits van de Erasmushogeschool Brussel bijeen voor de verkiezing van een departementshoofd. Er zijn twee kandidaten : H. Meert, het zittend departementshoofd, en M. Verduyn. H. Meert neemt geen deel aan de stemming « op advies van de algemeen-directeur die denkt te weten dat een departementshoofd-voorzitter die niet behoort tot de rechtstreeks verkozen leden van de departementsraad of tot de gecoöpteerde leden, geen stemrecht heeft bij de verkiezing van het departementshoofd ». M. Verduyn wordt met één stem verschil verkozen.

Op 25 september 1997 dient H. Meert bij het bestuurscollege van de Erasmushogeschool een bezwaarschrift in tegen de verkiezing van M. Verduyn. Dat bezwaar wordt op 29 september 1997 als niet-gegrond verworpen. Het bestuurscollege bekrachtigt de verkiezing.

Bij arrest nr. 69.085 van 23 oktober 1997 schorst de Raad van State bij uiterst dringende noodzakelijkheid de tenuitvoerlegging van de beslissing van de departementsraad van 22 september 1997 waarbij M. Verduyn tot departementshoofd wordt verkozen en van de beslissing van het bestuurscollege van 29 september 1997 die die verkiezing bekrachtigt. De Raad van State oordeelt dat artikel 277 van het hogescholendecreet werd geschonden omdat luidens die bepaling H. Meert, als zittend departementshoofd, stemrecht had bij de verkiezing voor een nieuw mandaat, maar dit stemrecht niet heeft mogen uitoefenen.

Op 6 november 1997 beslist het bestuurscollege om zo snel mogelijk een nieuwe verkiezing te organiseren. Het bestuurscollege stelt tevens vast dat H. Meert sedert oktober 1997 niet langer kan worden geacht departementshoofd te zijn. Op 10 december 1997 kiest de departementsraad opnieuw M. Verduyn tot departementshoofd.

Op 12 december 1997 dient H. Meert bij het bestuurscollege een bezwaarschrift in tegen de verkiezing van M. Verduyn. Dat bezwaar wordt op 16 december 1997 ongegrond verklaard.

Bij arrest nr. 70.589 van 9 januari 1998 schorst de Raad van State bij uiterst dringende noodzakelijkheid de tenuitvoerlegging van de beslissing van de departementsraad van 10 december 1997 waarbij M. Verduyn tot departementshoofd wordt verkozen en van de beslissing van het bestuurscollege van 16 december 1997 die die verkiezing bekrachtigt. De Raad van State oordeelt dat het gezag van gewijsde van het schorsingsarrest nr. 69.085 van 23 oktober 1997 werd geschonden.

Alvorens zich in beide zaken ten gronde uit te spreken, stelt de Raad van State, op verzoek van de Erasmushogeschool Brussel, de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 8 maart 1999 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

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

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 15 juni 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 juli 1999.

Bij beschikking van 19 juli 1999 heeft de voorzitter in functie, op verzoek van de Erasmushogeschool Brussel, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd tot 30 september 1999.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Erasmushogeschool Brussel bij 20 juli 1999 ter post aangetekende brief.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 28 juli 1999 ter post aangetekende brief;
- de Erasmushogeschool Brussel, Nijverheidskaai 170, 1070 Brussel, bij op 30 september 1999 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 12 oktober 1999 ter post aangetekende brieven.

De Erasmushogeschool Brussel heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 5 november 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 juni 1999 en 29 februari 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 8 maart 2000 en 8 september 2000.

Bij beschikking van 24 mei 2000 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 14 juni 2000.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 24 mei 2000 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 13 juni 2000 heeft voorzitter M. Melchior rechter-verslaggever H. Coremans, wettig verhinderd, vervangen door rechter A. Arts, die tevens verslaggever werd.

Op de openbare terechtzitting van 14 juni 2000 :

- zijn verschenen :
- . Mr. R. Rombaut, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de Erasmushogeschool Brussel;
- . Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en L. François verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Erasmushogeschool Brussel

A.1. Volgens de Erasmushogeschool Brussel is de in het geding zijnde bepaling in strijd met het onpartijdigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel in zoverre zij het departementshoofd zou toestaan zijn stemrecht uit te oefenen voor de verkiezing van een nieuw departementshoofd, waarvoor hij zelf kandidaat is.

De Erasmushogeschool Brussel wijst erop dat het recht niet volledig en uitsluitend in de wet, *in casu* in het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap (hogeschooldecreet), wordt geformuleerd en dat zowel het Hof van Cassatie als de Raad van State een beroep hebben gedaan op algemene rechtsbeginselen die aan de gehele rechtsorde ten grondslag liggen en om die reden als fundamenteel worden bestempeld. Zij vermeldt inzonderheid het beginsel *nemo iudex in sua causa* en gaat ervan uit dat het beginsel van de onpartijdigheid ook voor organen van het actief bestuur geldt, voor zover dit met de aard en de structuur van het betrokken orgaan verenigbaar is.

Om haar standpunt te staven, refereert de Erasmushogeschool Brussel aan decretale en reglementaire bepalingen (de artikelen 264 en 269 van het hogeschooldecreet; artikel 19 van het reglement van de departementsraden), aan rechtspraak (R.v.St., *Kesteloot*, nr. 24.568, 3 juli 1984; R.v.St., *Thijs*, nr. 26.116, 28 januari 1986) en aan rechtsleer (Leus K., « De plicht tot onpartijdigheid als beginsel van behoorlijk bestuur », in Opdebeeck I. (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993, pp. 172 e.v.; Van Heuven D. en Van Volssem F., « De kiesheidsregels voor gemeentemantatarissen », *T. Gem.* 1991, p. 139).

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.2. Of er een verschil in behandeling is, hangt volgens de Vlaamse Regering af van het antwoord op de vraag of de in het geding zijnde bepaling in alle omstandigheden meebrengt dat het zittend departementshoofd in de departementsraad waarvan hij deel uitmaakt stemgerechtigd is. Zij wijst erop dat het onpartijdigheidsbeginsel voor de organen van het actief bestuur ook buiten het tuchtrecht geldt als algemeen rechtsbeginsel in de vormen van *nemo iudex in causa sua* en *justice should not only be done, but should also be seen to be done*. Er mag geen twijfel over bestaan dat alle overheden in alle omstandigheden onpartijdig moeten zijn. Het onpartijdigheidsbeginsel vereist, ook buiten iedere wets- of verordeningsbepaling om, dat de leden van een overheidsorgaan geen persoonlijk, materieel of moreel, belang hebben bij de dossiers waarover ze moeten oordelen.

Om haar standpunt te staven, refereert de Vlaamse Regering aan rechtspraak (R.v.St., *Kesteloot*, nr. 24.568, 3 juli 1984; R.v.St., *Thijs*, nr. 26.116, 28 januari 1986; R.v.St., *Dellaert*, nr. 35.714, 23 oktober 1990; R.v.St., *Buyle*, nr. 35.924, 4 december 1990; R.v.St., *Van Steenberge*, nr. 39.098, 30 maart 1992; R.v.St., *Barbieux*, nr. 39.134, 31 maart 1992; R.v.St., *Reyniers*, nr. 39.156, 3 april 1992; R.v.St., *Van der Cammen*, nr. 66.119, 30 april 1997) en rechtsleer (Daurmont O. en Batsel  D., « Cinq années de jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux principes généraux du droit administratif (1985-1989) », *A.P.T.* 1990, p. 278; Leus K., « De plicht tot onpartijdigheid als beginsel van behoorlijk bestuur », in Opdebeeck I. (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993, pp. 189 e.v.; Van Mensel A., *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Gent, Mys en Breesch, 1997, pp. 18 e.v.; Van Orshoven P., « Algemene beginselen van behoorlijk fiscaal en ander bestuur », in

Actuele problemen van fiscaal recht, Postuniversitaire Cyclus W. Delva 1988-1989, Gent, Mys en Breesch, pp. 6-7, en « Algemene rechtsbeginselen in alle rechtstakken - Over de grondwettelijke waarde van de publiek- en privaatrechtelijke beginselen », in *Publiek recht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Postuniversitaire Cyclus W. Delva 1996-1997, Gent, Mys en Breesch, 1997, p. 25).

A.3. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de decretale structuur van de departementsraad zich niet ertegen verzet dat het onpartijdigheidsbeginsel ten aanzien van één van de leden van die raad zou worden toegepast. Meer bepaald zou de in het geding zijnde bepaling niet eraan in de weg staan dat het zittend departementshoofd, met toepassing van dat beginsel, niet deelneemt aan de verkiezing van een nieuw departementshoofd waarvoor hij zelf kandidaat is.

- B -

B.1. Een « Vlaamse autonome hogeschool » is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid. De bestuursorganen van een dergelijke instelling zijn de raad van bestuur, het bestuurscollege, de algemene directeur, de departementsraden, de departementshoofden en de andere door de raad van bestuur bepaalde organen.

B.2. Artikel 277 van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap bepaalt :

« § 1. De departementsraad verkiest het departementshoofd voor een hernieuwbare termijn van vier academiejaren onder het benoemd onderwijzend personeel van het departement, uit de groep van lectoren, hoofdlectoren, docenten, hoofddocenten, hoogleraren en gewoon hoogleraren. Het departementshoofd is de voorzitter van de departementsraad. Indien hij op het ogenblik van zijn verkiezing geen zitting heeft in de departementsraad, wordt hij van rechtswege lid met stemrecht.

§ 2. In afwijking van § 1 van dit artikel wordt het eerste departementshoofd aangesteld door de raad van bestuur, voor een termijn van 2 academiejaren.

[...] »

B.3. De Raad van State wenst te vernemen of voormeld artikel 277 het gelijkheidsbeginsel schendt « door aan het zittend departementshoofd stemrecht te geven bij de verkiezing van het departementshoofd ».

De verzoekende partij voor de Raad van State is met toepassing van artikel 277, § 2, tot departementshoofd aangesteld. Naar het oordeel van de Raad van State heeft het zittend

departementshoofd stemrecht in de departementsraad, ook wanneer hij niet is verkozen (artikel 277, § 1) maar door de raad van bestuur is aangesteld (artikel 277, § 2).

Het Hof beperkt zijn onderzoek derhalve tot de bepaling die in de departementsraad stemrecht verleent aan het departementshoofd dat buiten de leden van de departementsraad is verkozen of aangesteld (artikel 277, § 1, laatste zin).

B.4. Met die bepaling beoogt de decreetgever enkel de situatie te regelen van het departementshoofd dat buiten de leden van de departementsraad is verkozen of aangesteld. Zonder die bepaling zou dat departementshoofd wel de departementsraad voorzitten doch er geen medebeslissend lid van zijn.

B.5. Weliswaar kan de in het geding zijnde bepaling een verschil in behandeling tot gevolg hebben wanneer het departementshoofd zijn stemrecht uitoefent voor de verkiezing van een nieuw departementshoofd. In de hypothese dat het departementshoofd zelf kandidaat is om opnieuw tot departementshoofd te worden verkozen en er andere kandidaten zijn die geen stemrecht hebben in de departementsraad, worden de kandidaten voor de verkiezing verschillend behandeld. Eerstgenoemde kan in dat geval voor zichzelf stemmen, terwijl de andere kandidaten dat per hypothese niet kunnen.

Evenwel kan de maatregel die op algemene wijze aan het departementshoofd stemrecht verleent in de departementsraad, redelijkerwijze niet worden geacht zijn evenredig karakter te verliezen doordat hij in een bijzonder geval van samenloop van omstandigheden tot een ongelijkheid zou kunnen leiden.

Het voormelde gevolg doet geen afbreuk aan het verantwoord karakter van de maatregel.

B.6. Het beginsel van onpartijdigheid, waaraan in de memories voor het Hof wordt gerefereerd, staat evenmin eraan in de weg dat de maatregel verantwoord is.

Het Hof stelt dienaangaande vast dat, ten aanzien van de leden van twee andere bestuursorganen van de autonome hogescholen, de raad van bestuur respectievelijk het bestuurscollege, het decreet van 13 juli 1994 bepaalt dat zij « [zich] onthouden [...] van het beraadslagen en het stemmen over aangelegenheden die henzelf, hun echtgenoten en hun bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad persoonlijk aanbelangen » (artikelen 264 en 269). Ten aanzien van de leden van de departementsraad heeft de decreetgever niet in een soortgelijke bepaling voorzien.

Zonder dat het Hof moet nagaan of in zaken van verkiezing, zoals die waarover het geschil voor de Raad van State loopt, een beginsel van onpartijdigheid zich ertegen verzet dat een kandidaat het stemrecht uitoefent dat het decreet hem op een algemene wijze toekent, kunnen de gevolgen van een eventuele niet-naleving van een dergelijk beginsel te dezen redelijkerwijze niet als voldoende zwaarwichtig worden beschouwd om een maatregel die op zichzelf verantwoord is, ongrondwettig te bevinden.

Een onthoudingsplicht zou trouwens het nadeel inhouden dat wordt verhinderd dat het belang van een instelling eveneens wordt beoordeeld door degenen die waardig zijn geacht om dat belang te dienen.

B.7. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de maatregel niet zonder redelijke verantwoording is.

B.8. De prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 277 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap schendt artikel 10 van de Grondwet niet door aan het zittend departementshoofd stemrecht te geven bij de verkiezing van het departementshoofd.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 5 juli 2000.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets