

Rolnummer 4439
Arrest nr. 27/2009 van 18 februari 2009

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 608 en 610, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest nr. 179.794 van 18 februari 2008 in zake Guido Soetemans tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 februari 2008, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Houdt artikel 610, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, gelezen in samenhang met artikel 1088 van hetzelfde wetboek, in die zin geïnterpreteerd dat een beslissing van een procureur des Konings in verband met de opdrachten van een magistraat van het openbaar ministerie voor het Hof van Cassatie bestreden kan worden met een vordering tot nietigverklaring, welke alleen de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, op voorschrift van de minister van Justitie, kan instellen, en in samenhang met artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, in die zin geïnterpreteerd dat de betrokken magistraat van het openbaar ministerie tegen een dergelijke beslissing geen beroep tot nietigverklaring kan instellen bij de Raad van State, een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het in verband met de toegang tot de Raad van State een niet te verantwoorden verschil in het leven roept tussen de magistraten van het openbaar ministerie en de ambtenaren van de besturen ?

2. Houden de artikelen 608 van het Gerechtelijk Wetboek, in die zin geïnterpreteerd dat een beslissing van een procureur des Konings in verband met de opdrachten van een magistraat van het openbaar ministerie door de betrokkene voor het Hof van Cassatie bestreden kan worden met een voorziening in cassatie, en 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, in die zin geïnterpreteerd dat de betrokkene tegen een dergelijke beslissing geen beroep tot nietigverklaring kan instellen bij de Raad van State, een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat ze in verband met de toegang tot de Raad van State een niet te verantwoorden verschil in het leven roepen tussen de magistraten van het openbaar ministerie en de ambtenaren van de besturen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Guido Soetemans, wonende te 3020 Herent, Groenstraat 15;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 21 oktober 2008 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Lahousse *loco* Mr. E. De Ridder, advocaten bij de balie te Mechelen, voor Guido Soetemans;

. Mr. E. Jacobowitz, tevens *loco* Mr. P. De Maeyer, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

G. Soetemans is eerste substituut-procureur des Konings bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Op 30 oktober 2007 heeft hij bij de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging gevorderd van de beslissing van 13 september 2007 van de procureur des Konings te Brussel, waarbij hij van zijn takenpakket wordt ontlast en wordt geaffecteerd aan het politieparket te Vilvoorde.

Uit het onderzoek van de ambtshalve opgeworpen exceptie blijkt dat de Raad van State volgens de vigerende wetgeving geen rechtsmacht heeft om van de voorliggende vordering kennis te nemen. Die conclusie zou slechts anders kunnen zijn, indien uit het antwoord van het Grondwettelijk Hof op de door de Raad van State te stellen prejudiciële vragen zou blijken dat de betrokken wetsbepalingen door een ongrondwettigheid zijn aangetast. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing en stelt, alvorens ten gronde uitspraak te doen, de hiervoor aangehaalde prejudiciële vragen. De eerste vraag wordt op verzoek van G. Soetemans gesteld, de tweede vraag ambtshalve.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1. De wil van de wetgever om het toezicht op de handelingen van ambtenaren van het openbaar ministerie en van tuchtrechtelijke overheden aan de rechterlijke macht toe te vertrouwen, blijkt volgens G. Soetemans uit artikel 610 van het Gerechtelijk Wetboek. Het verschil met beslissingen ten aanzien van de andere overheidsambtenaren, waarvoor de Raad van State bevoegd is, zou verantwoord zijn indien de procedure op eigen initiatief aanhangig zou kunnen worden gemaakt voor het Hof van Cassatie. Op grond van artikel 610 van het Gerechtelijk Wetboek, in samenhang gelezen met artikel 1088 van hetzelfde Wetboek, kan echter enkel de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, op voorschrift van de minister van Justitie, de zaak aanhangig maken. De betrokkene zou daardoor de rechtsbescherming worden ontzegd die de andere ambtenaren genieten, zonder dat de eigenheid van het statuut van een lid van het openbaar ministerie dat verschil in behandeling kan verantwoorden.

A.2. Uit de arresten nrs. 33/94 en 31/96 leidt de Ministerraad in de eerste plaats af dat de magistraten van het openbaar ministerie en de ambtenaren van de besturen met betrekking tot de rechtsbescherming die zij genieten tegen beslissingen die hen rechtstreeks aanbelangen, voldoende vergelijkbare categorieën van rechtsonderhorigen uitmaken. Het onderscheid tussen beide categorieën steunt op een objectief criterium en het toezicht waarmee de wetgever het Hof van Cassatie belast dient volgens de Ministerraad een rechtmatig doel. Het verschil in behandeling zou geen kennelijk onevenredige gevolgen hebben omdat uit het verwijzingsarrest zelf, in het bijzonder uit de tweede prejudiciële vraag, volgt dat de magistraten van het openbaar ministerie de nietigverklaring van de betrokken beslissingen kunnen vorderen bij het Hof van Cassatie, zodat zij niet van iedere rechtsbescherming verstoken zijn.

A.3. G. Soetemans verwijst in zijn repliek naar twee arresten van het Hof van Cassatie, respectievelijk van 31 mei 2001 en van 14 december 2005, waaruit blijkt dat geen enkele wetsbepaling voorziet in een andere vordering tot nietigverklaring van de handelingen waarbij de rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie, alsmede de tuchtoverheid van de openbare en ministeriële ambtenaren en van de balie hun bevoegdheid zouden hebben overschreden, dan die waarbij die handelingen door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, op voorschrift van de minister van Justitie, bij dat Hof worden aangebracht. Anderzijds merkt

hij op dat de in het geding zijnde bepalingen artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schenden en meent hij dat enkel de Raad van State ten aanzien van de verdoken tuchtsanctie de nodige objectieve waarborgen en rechtsbescherming kan bieden.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.4. Volgens de Ministerraad dient in essentie te worden onderzocht of de procedure tot nietigverklaring voor het Hof van Cassatie een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen inhoudt in vergelijking met de procedure voor de Raad van State. Het Hof zou reeds in andere materies - met name inzake onteigeningen bij uiterst dringende noodzakelijkheid - voor recht hebben gezegd dat de rechtsbescherming die door de Raad van State wordt geboden niet verder reikt dan die welke de rechtzoekende voor de hoven en rechtbanken kan vinden. Ook in dit geval ziet de Ministerraad niet in waarom het toezicht door het Hof van Cassatie in plaats van door de Raad van State de rechten van de partijen op onevenredige wijze zou beperken. Hij meent zelfs dat het toezicht door het Hof van Cassatie tot een ruimere rechtsbescherming kan leiden, gelet op de rechtspraak van de Raad van State volgens welke, behalve in geval van een verkapte tuchtstraf of in geval van wijziging van de rechtstoestand, loutere maatregelen in het belang van de dienst geen aanvechtbare administratieve rechtshandelingen uitmaken.

A.5. G. Soetemans verwijst naar zijn argumentatie ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag en meent dat hij verstoken blijft van het recht om op eigen initiatief de procedure bij het Hof van Cassatie aanhangig te maken.

- B -

Ten aanzien van de omvang van de prejudiciële vragen

B.1. De beslissing van een procureur des Konings in verband met de opdrachten van een magistraat van het openbaar ministerie vormt in de regel een maatregel van inwendige aard waartegen geen beroep kan worden ingesteld.

Uit de motieven van het arrest waarbij aan het Hof een vraag wordt gesteld, blijkt evenwel dat de voor de Raad van State bestreden beslissing zou kunnen zijn genomen vanwege het gedrag van de betrokkene en bijgevolg een verholde tuchtsanctie zou kunnen zijn.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die hypothese.

Ten aanzien van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

B.2.1. De prejudiciële vragen strekken ertoe van het Hof te vernemen of artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in die zin geïnterpreteerd dat tegen een beslissing van een procureur des Konings in verband met de opdrachten van een magistraat van het openbaar ministerie, die een verholde tuchtsanctie zou kunnen vormen, door de laatstgenoemde geen beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State kan worden ingesteld, terwijl de « ambtenaren van de besturen » die het voorwerp uitmaken van een soortgelijke beslissing wel een dergelijk beroep zouden kunnen instellen.

B.2.2. Artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt :

« De afdeling [bestuursrechtspraak] doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen :

1° van de onderscheiden administratieve overheden;

2° van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Arbitragehof, van de Raad van State en van de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.

Artikel 159 van de Grondwet is eveneens van toepassing op de in 2° bedoelde akten en reglementen ».

B.2.3. Op grond van die bepaling is de Raad van State slechts bevoegd om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring indien de bestreden handeling kan worden beschouwd, hetzij als een handeling van een administratieve overheid, in de zin van artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, hetzij als een handeling van een van de overheden opgesomd in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, voor zover het in het laatste geval gaat om een handeling met betrekking tot een overheidsopdracht of met betrekking tot een lid van het personeel van de betrokken overheid.

De Raad van State, verwijzende rechter, stelt vast dat de procureur des Konings een gerechtelijke en geen administratieve overheid is en dat hij derhalve niet onder artikel 14, § 1,

eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State valt. Hij stelt eveneens vast dat met het « personeel » van de « organen van de rechterlijke macht » niet de magistraten zelf worden bedoeld, maar wel het administratief personeel van de griffies en de parketten, zodat hij evenmin op grond van artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van een beslissing van een procureur des Konings in verband met de opdrachten van een magistraat van het openbaar ministerie.

B.2.4. Luidens artikel 151, § 1, van de Grondwet is « het openbaar ministerie [...] onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen ».

B.2.5. De ambtenaar van het openbaar ministerie heeft de hoedanigheid van magistraat en in die hoedanigheid neemt hij deel aan de rechtsbedeling, wat hem fundamenteel onderscheidt van de ambtenaren.

B.2.6. Dat verschil verantwoordt dat de wetgever aan de Raad van State niet de toetsing van de handelingen van een procureur des Konings toevertrouwt in verband met de opdrachten van een magistraat van het openbaar ministerie.

Een beroep bij een orgaan buiten de rechterlijke orde tegen een dergelijke beslissing zou niet mogelijk zijn zonder dat, tegelijk, de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie in een aangelegenheid die zijn eigen organisatie en werking betreft, op het spel komt te staan en de uitoefening van de voortaan aan de korpschefs toevertrouwde beleidsfuncties wordt belemmerd.

B.3. In zoverre artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een ambtenaar van het openbaar ministerie niet toestaat voor de Raad van State een beroep in te stellen tegen de beslissing van de procureur des Konings die verband houdt met de opdrachten die hij hem toevertrouwt, en die een verhulde tuchtsanctie zou kunnen vormen, is die bepaling niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ten aanzien van de artikelen 608, 610 en 1088 van het Gerechtelijk Wetboek

B.4.1. De eerste prejudiciële vraag heeft tevens betrekking op artikel 610, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, in samenhang gelezen met artikel 1088 van hetzelfde Wetboek, in die zin geïnterpreteerd dat de beslissing van een procureur des Konings in verband met de opdrachten van een magistraat van het openbaar ministerie voor het Hof van Cassatie kan worden bestreden met een beroep tot nietigverklaring, dat alleen de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, op voorschrift van de minister van Justitie, kan instellen.

De tweede prejudiciële vraag heeft tevens betrekking op artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek, in die zin geïnterpreteerd dat de beslissing van een procureur des Konings in verband met de opdrachten van een magistraat van het openbaar ministerie voor het Hof van Cassatie kan worden bestreden met een voorziening.

B.4.2. Artikel 610, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« Onverminderd artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, neemt het Hof van Cassatie kennis van vorderingen tot nietigverklaring van de handelingen waardoor rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie, alsook tuchtrechtelijke overheden van openbare en ministeriële ambtenaren en van de balie, hun bevoegdheid mochten hebben overschreden ».

B.4.3. Die bepaling moet in samenhang worden gelezen met artikel 1088 van hetzelfde Wetboek, naar luid waarvan onder meer de handelingen van de ambtenaren van het openbaar ministerie wegens machtsoverschrijding bij het Hof van Cassatie kunnen worden aangebracht door de procureur-generaal bij dat Hof, op voorschrift van de minister van Justitie. De betrokkene zelf beschikt dus niet over de hoedanigheid om de in artikel 610 bedoelde vordering tot nietigverklaring in te stellen.

B.4.4. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot de prejudiciële vragen, interpreteert de Raad van State de artikelen 610 en 1088 van het Gerechtelijk Wetboek in die zin dat tegen een beslissing van een procureur des Konings in verband met de opdrachten van een magistraat van het openbaar ministerie 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.

B.4.5. In een arrest van 31 mei 2001 (*Arr. Cass.*, 2001, nr. 328) heeft het Hof van Cassatie die interpretatie uitdrukkelijk bevestigd, volgens welke, enerzijds, de magistraat van het openbaar ministerie zijn zaak niet voor de Raad van State kan brengen en, anderzijds, hij niet de hoedanigheid heeft om ze bij het Hof van Cassatie aanhangig te maken.

B.4.6. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de artikelen 610 en 1088 van het Gerechtelijk Wetboek een ambtenaar van het openbaar ministerie niet toestaan voor het Hof van Cassatie een beroep in te stellen tegen de beslissing van de procureur des Konings in verband met de opdrachten die hem worden toevertrouwd en die een verhulde tuchtsanctie zouden kunnen vormen.

B.5.1. Artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« Het Hof van Cassatie neemt 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 ».

B.5.2. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, heeft het Hof in zijn arrest nr. 33/94 van 26 april 1994 vastgesteld, met verwijzing naar een arrest van het Hof van Cassatie van 21 november 1991 (*Arr. Cass.*, 1991-1992, nr. 153), dat een beslissing van een korpsoverste van het openbaar ministerie met toepassing van artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek het voorwerp kan uitmaken van een voorziening in cassatie, die de betrokkene zelf kan instellen.

B.5.3. Het cassatieberoep is een buitengewoon rechtsmiddel waardoor een partij in de mogelijkheid wordt gesteld om, wegens schending van de wet of wegens verzuim van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, de vernietiging te vragen van een beslissing gewezen in laatste aanleg. Het Hof treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf.

B.5.4. In het voormelde arrest van 31 mei 2001 heeft het Hof van Cassatie als volgt geoordeeld over een voorziening tegen een beslissing van een voorzitter van een rechtbank van koophandel :

« Overwegende dat, enerzijds, de bestreden handeling ertoe strekt, overeenkomstig artikel 316 van het Gerechtelijk Wetboek, de dienst van de Rechtbank van Koophandel te Brussel te regelen voor het gerechtelijk jaar 2000-2001;

Dat, anderzijds, geen enkele tuchtprocedure is ingesteld tegen eiseres en dat de voorzitter van de rechtbank van koophandel haar, bij de bestreden handeling, geen verwittiging, die van de in artikel 405, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, op beperkende wijze opgesomde tuchtstraffen, de enige is die krachtens artikel 412, 2°, van dat wetboek onder haar bevoegdheid valt, evenmin als een van die overige straffen, heeft opgelegd;

Overwegende dat het Hof niet bevoegd is de feiten na te gaan waaruit eiseres beweert af te leiden dat haar een vermomde tuchtstraf zou zijn opgelegd;

Overwegende dat de bestreden handeling een maatregel van inwendige aard is die niet de kenmerken heeft van de in de artikelen 608 en 609, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde beslissingen waartegen cassatieberoep kan worden ingesteld; ».

B.5.5. Zelfs indien artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek, in de interpretatie vermeld in de prejudiciële vraag, het Hof van Cassatie de bevoegdheid zou verlenen om kennis te nemen van een voorziening tegen een beslissing van de procureur des Konings ten aanzien van een magistraat van het openbaar ministerie, is het, wegens de beperkte draagwijdte van een cassatieberoep, aan het Hof van Cassatie niet toegestaan de feiten na te gaan waaruit zou worden afgeleid of de beslissing van een procureur des Konings in verband met de aan een magistraat van het openbaar ministerie toevertrouwde opdrachten een verholde tuchtsanctie vormt.

B.6. Uit wat voorafgaat volgt dat tegen de beslissing van een procureur des Konings in verband met de aan een magistraat van het openbaar ministerie toevertrouwde opdrachten geen enkel dienstig beroep kan worden ingesteld, zelfs wanneer een dergelijke beslissing een verholde tuchtsanctie zou vormen.

B.7. Die ontstentenis van enig beroep is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, maar die discriminatie vindt haar oorsprong noch in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, noch in de artikelen 608, 610 en 1088 van het Gerechtelijk Wetboek. Zij vloeit voort uit het feit dat geen enkele bepaling van het Gerechtelijk Wetboek het mogelijk maakt een beroep in te stellen.

In artikel 405 van het Gerechtelijk Wetboek worden de tuchtstraffen opgesomd die kunnen worden opgelegd aan de magistraten en in artikel 415 worden de overheden aangewezen die bevoegd zijn om kennis te nemen van de beroepen die worden ingesteld tegen die straffen, maar geen enkele bepaling maakt een beroep mogelijk tegen een maatregel van inwendige aard die een verhulde tuchtsanctie zou vormen.

B.8. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

B.9. Het staat aan de wetgever te beoordelen tot welk type van beroep de beslissing van een procureur des Konings moet leiden in verband met de opdrachten van een magistraat van het openbaar ministerie en die een verhulde tuchtsanctie zou kunnen vormen, en dat beroep te organiseren binnen de rechterlijke orde.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 610, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, in samenhang gelezen met artikel 1088 van hetzelfde Wetboek en met artikel 14, § 1, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

- Artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 14, § 1, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 18 februari 2009

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt