

Rolnummer 5072
Arrest nr. 161/2011 van 20 oktober 2011

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zoals vervangen bij de wet van 15 mei 2007, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit rechter J.-P. Snappe, waarnemend voorzitter, voorzitter M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van rechter J.-P. Snappe,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 209.778 van 16 december 2010 in zake P.F. tegen de Belgische Staat en tegen de Hoge Raad voor de Justitie, in aanwezigheid van M.-A. P. en anderen, tussenkomen partijen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 december 2010, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 14, § 1, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zoals het voortvloeit uit de wet van 15 mei 2007, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het de kandidaten voor een ambt in de magistratuur een beroep bij de Raad van State ontzegt tegen de beslissingen die te hunnen aanzien zijn genomen door de Hoge Raad voor de Justitie en die tot gevolg hebben dat hun de toegang tot het ambt van magistraat wordt ontzegd, terwijl de kandidaten voor een ander openbaar ambt over een dergelijk beroep beschikken tegen de beslissingen die te hunnen aanzien zijn genomen door Selor ? ».

Memories zijn ingediend door :

- P.F.;
- Sophie Debelle, wonende te 4000 Luik, rue Saint-Gilles 376b, en Catherine Bayard, wonende te 4000 Luik, rue Darchis 30;
- de Hoge Raad voor de Justitie;
- de Ministerraad.

P.F., de Hoge Raad voor de Justitie en de Ministerraad hebben memories van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 7 juli 2011 :

- zijn verschenen :
- . P.F., in eigen persoon;
- . Mr. A.-S. Renson, tevens *loco* Mr. E. Gillet, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Hoge Raad voor de Justitie;
- . Mr. G. Pijcke, advocaat bij de balie te Brussel, tevens *loco* Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

Bij arrest nr. 155/2011 van 13 oktober 2011, heeft het Hof de vordering tot wraking van rechter P. Nihoul, ingesteld door P.F., verworpen.

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

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

De verzoeker voor de Raad van State heeft voor die laatste de nietigverklaring gevorderd van zijn resultaat bij de eerste proef van het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage, van de rangschikking van de geslaagden van het vergelijkend toelatingsexamen tot die stage en van het proces-verbaal van dat vergelijkend toelatingsexamen. De Raad van State stelt de Belgische Staat buiten het geding en verklaart de tussenkomst van acht partijen ontvankelijk. Sommige onder hen voeren, samen met de Hoge Raad voor de Justitie, een grond van niet-ontvankelijkheid aan afgeleid uit de onbevoegdheid van de Raad van State.

De Raad van State merkt op dat artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitdrukkelijk voorziet in de bevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van de Hoge Raad voor de Justitie voor bepaalde op exhaustieve wijze opgesomde handelingen, namelijk die met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van zijn personeel. De Raad van State merkt op dat de toepassing van de in het geding zijnde bepaling aldus tot gevolg zou hebben een verschil in behandeling tot stand te brengen tussen de kandidaten voor een overheidsambt die beschikken over een beroep voor de Raad van State tegen de beslissingen die Selor ten aanzien van hen heeft genomen in het kader van een selectieproef die Selor organiseert, en de kandidaten voor een ambt in de magistratuur, die niet over een dergelijk beroep beschikken tegen de beslissingen van de Hoge Raad voor de Justitie, eveneens genomen in het kader van een door die Raad georganiseerde selectieproef en die tot gevolg hebben hun de toegang tot het ambt van magistraat te ontzeggen; daar het Hof in zijn arrest nr. 136/2009 niet op die vraag heeft geantwoord, stelt de Raad van State aan het Hof de hiervoor weergegeven vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoeker voor de Raad van State steunt op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en vraagt dat zijn identiteit niet wordt vrijgegeven bij de bekendmaking van het arrest in antwoord op de prejudiciële vraag en dat het arrest geen elementen bevat die het mogelijk maken hem te identificeren.

A.1.2. Daarnaast vraagt hij dat de memorie van de Ministerraad uit de debatten wordt geweerd, daar een ontslagnemende regering, in een periode van lopende zaken, het verloop van de debatten niet mag trachten te beïnvloeden, terwijl de Raad van State zelf de federale overheidsdienst Justitie buiten het geding heeft gesteld.

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de omvang van de prejudiciële vraag

A.2.1. De Hoge Raad voor de Justitie en de Ministerraad herinneren aan de feiten van de zaak en aan de procedure in het bodemgeschil. De Hoge Raad voor de Justitie brengt in herinnering dat de oorspronkelijke inhoud van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State mettertijd te eng is gebleken. De wetten van 25 mei 1999 en 15 mei 2007 hebben die uitgebreid tot de akten en reglementen met betrekking tot de overheidsopdrachten en het personeel van sommige overheden, zonder daarom echter aan het begrip zelf van administratieve overheid te raken. De wetgever heeft zich verzet tegen een te ruime definitie van de bevoegdheid van de Raad van State. De Ministerraad wijst erop dat de arresten nrs. 31/96 en 89/2004 hebben geleid tot de wijziging van artikel 14 bij de wetten van 25 mei 1999 en 15 mei 2007.

A.2.2. De Hoge Raad voor de Justitie herinnert ook eraan dat die Raad een grondwettelijke instelling is die zich bevindt buiten de hiërarchie van de hoven en rechtbanken en die is opgericht om de benoeming van de magistraten te depolitiseren. De Raad bestaat uit twee taalcolleges met elk een benoemings- en aanwijzingscommissie en een advies- en onderzoekscommissie; zijn opdrachten zijn bepaald bij artikel 151, § 3, van de Grondwet, dat zijn bevoegdheid inzake voordracht onderscheidt van die inzake de toegang tot het ambt van rechter. De tweede is een voorwaarde voor de eerste, waarbij de eigenlijke benoeming of aanwijzing onder de bevoegdheid van de Koning valt. De toegang tot de magistratuur gebeurt via twee wegen : de ene - die te dezen is gevolgd - is bestemd voor de kandidaten zonder veel beroepservaring en die het slagen voor een vergelijkend examen voor de toegang tot een gerechtelijke stage veronderstelt, en de andere is voorbehouden aan de kandidaten met een ruime beroepservaring via een examen inzake beroepsbekwaamheid. Die twee proeven worden georganiseerd door de Hoge Raad voor de Justitie. Een derde weg staat open voor de kandidaten met een ervaring als advocaat : zij zijn vrijgesteld van het examen inzake beroepsgeschiktheid en zijn onderworpen aan een mondeling evaluatie-examen. De benoemingsprocedure omvat de voorafgaande adviezen (waarover de kandidaten opmerkingen kunnen richten aan de minister van Justitie), een voordracht door de benoemingscommissie van de Hoge Raad voor de Justitie op basis van een benoemingsdossier voorgelegd door de minister van Justitie en, ten slotte, een benoeming of weigering tot benoeming.

A.2.3. De Hoge Raad voor de Justitie is van mening dat de prejudiciële vraag te ruim is geformuleerd : zij is weliswaar beperkt tot de toegangsprocedure (en niet de procedure inzake de benoeming of de aanwijzing), maar maakt geen onderscheid naargelang die de eerste of de tweede weg van toegang betreft. De verzoeker voor de Raad van State heeft de eerste weg gevolgd, zodat het Hof zijn onderzoek tot die hypothese zou moeten beperken.

De verzoeker voor de Raad van State deelt die analyse.

A.2.4. De Ministerraad is van zijn kant van mening dat de eerste weg van toegang de enige in het geding is en herinnert aan de draagwijdte van de gerechtelijke stage bepaald in artikel 259octies van het Gerechtelijk Wetboek.

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

A.3.1. De Ministerraad verwijst naar artikel 151 van de Grondwet en voert aan dat de Hoge Raad voor de Justitie door de Grondwet de bevoegdheid geniet de kandidaten te selecteren en die voor te dragen voor een ambt in de magistratuur; hij is nooit een administratieve overheid geweest in de zin van de in het geding zijnde bepaling, zoals wordt aangegeven in zowel de parlementaire voorbereiding van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek die daarop betrekking hebben, de rechtsleer, als de tekst zelf van artikel 14, gewijzigd bij de wet van 25 mei 1999 die de Hoge Raad voor de Justitie vermeldt naast de administratieve overheden. Door de opdracht die de Grondwet hem heeft toevertrouwd, plaatst zij de beslissingen van de Hoge Raad voor de Justitie - impliciet maar zeker - buiten de toetsing van de Raad van State, die, toen het voormelde artikel 151 is aangenomen, bevoegd was om kennis te nemen van de handelingen en beslissingen van uitsluitend de administratieve overheden. Het betreft dus een keuze van de Grondwetgever, die het Hof niet vermag te controleren.

De Hoge Raad voor de Justitie deelt dat standpunt in zijn memorie van antwoord.

A.3.2. De tussenkomenende partijen voeren aan dat de Hoge Raad voor de Justitie geen administratieve overheid is, maar een onafhankelijke overheid die is opgericht bij artikel 151 van de Grondwet en waarvan slechts bepaalde handelingen kunnen worden aangevochten voor de Raad van State. Het Hof zou de vraag niet bevestigend kunnen beantwoorden zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de Hoge Raad voor de Justitie, onafhankelijkheid die is opgenomen in de Grondwet.

A.3.3. De verzoeker voor de Raad van State is van mening dat artikel 151 van de Grondwet niet kan worden aangevoerd om artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te weren. Hij voert aan dat de Hoge Raad voor de Justitie moet handelen in overeenstemming met dat Verdrag (ongeacht of het gaat om een van zijn ambtenaren of een gerechtelijke stagiair) dat de rechten bepaalt zonder welke de waarborg van de menselijke waardigheid opgenomen in artikel 23 van de Grondwet nutteloos zou zijn. Ook dat is een keuze van de Grondwetgever, die het de betrokkenen mogelijk maakt het voormelde artikel 6 aan te voeren om te beletten dat artikel 151 afbreuk doet aan hun fundamentele rechten. In zijn arrest nr. 50.702 van 14 december 1994 heeft de Raad van State zich overigens bevoegd verklaard om een beslissing van het Wervingscollege der magistraten

- waarvan de bevoegdheden vervolgens zijn overgedragen aan de Hoge Raad voor de Justitie - met betrekking tot een verhandeling van dezelfde aard als die welke hier in het geding is, te controleren.

Ten aanzien van de herformulering van de prejudiciële vraag

A.4.1. De verzoeker voor de Raad van State vraagt aan het Hof zijn rechtspraak met betrekking tot artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opnieuw in overweging te nemen. Hij herinnert aan de vijf arresten die het in die aangelegenheid heeft gewezen en voert aan dat, hoewel het arrest nr. 136/2009 antwoordde op een vraag die op dezelfde wijze was geformuleerd als die welke te dezen is gesteld, de feitelijke omstandigheden in die zaak wezenlijk verschillend waren : in de onderhavige zaak is de schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens uitgebreid aangevoerd voor de Raad van State, waarbij de in het geding zijnde rechten die zijn van de stagiair om een wedde te ontvangen en een specifieke opleiding te genieten; het gaat hier niet om een (mondeling) examen maar om een vergelijkend examen (waarbij kandidaten met elkaar in concurrentie staan) dat moet beantwoorden aan de beginselen van doeltreffendheid, objectiviteit en transparantie gesteld in artikel 7 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 2003 tegen de corruptie en in het kader waarvan de kandidaten op gelijke voet moeten worden behandeld; ten slotte gaat het niet erom magistraten aan te werven, maar wel gerechtelijke stagiairs, die niet de hoedanigheid van magistraat hebben en een wedde ontvangen die vergelijkbaar is met die van een ambtenaar van niveau A. In zijn memorie van antwoord voegt hij eraan toe dat zij de hoedanigheid van overheidsambtenaar hebben.

Hij voert aan dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het Hof ertoe zou moeten brengen de ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling vast te stellen indien die in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij het beroep voor de Raad van State tegen een beslissing dat de kandidaat niet is geslaagd voor een schriftelijke proef van het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage niet mogelijk maakt.

A.4.2. De verzoeker voor de Raad van State is van mening dat de vraag erin bestaat te weten, wanneer een kandidaat niet slaagt voor het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage, welke rechter bevoegd is om kennis te nemen van een beroep betreffende het verlies van de burgerlijke rechten die het recht op de wedde en het recht op een specifieke opleiding zijn. Hij geeft toe dat de door de Raad van State gestelde vraag niet helemaal op die manier is gesteld en is dus van mening dat die moet worden geherformuleerd om rekening te houden met zijn specifieke geval.

A.4.3. In zijn memorie van antwoord is de Ministerraad van mening dat de prejudiciële vraag niet dient te worden geherformuleerd, daar de Raad van State het zelf niet nuttig heeft geacht het Hof te ondervragen over artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat de verzoeker nochtans reeds voor hem had aangevoerd. In elk geval is artikel 6 alleen van toepassing wanneer de betwisting betrekking heeft op rechten en verplichtingen met een burgerlijk karakter, hetgeen te dezen niet het geval is en de onbevoegdheid van de Raad van State zou inhouden krachtens artikel 144 van de Grondwet. De verzoeker voert het recht van de gerechtelijke stagiair op een wedde en op een opleiding ten onrechte aan, vermits hij geen aanspraak kan maken op dergelijke rechten daar hij niet is geslaagd voor het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage. Artikel 7 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie, dat de verzoeker aanvoert zonder uiteen te zetten hoe het zou zijn geschonden, heeft geen enkele rechtstreekse werking.

Ten aanzien van de vergelijkbaarheid

A.5.1. De Hoge Raad voor de Justitie - alsook, in ondergeschikte orde, de Ministerraad en de tussenkomenende partijen - leiden een argument af uit de verschillende aard van zowel de Hoge Raad voor de Justitie en van Selor als van de in te vullen ambten om aan te voeren dat de situaties niet met elkaar vergelijkbaar zijn. De Hoge Raad voor de Justitie is volgens die laatste een onafhankelijke grondwettelijke overheid die onder geen enkel van de drie machten valt, hetgeen wordt verklaard door het doel waarvoor hij is opgericht; dat bijzondere statuut wordt bevestigd door de in het geding zijnde bepaling, die, door de handelingen van de Raad te beperken die aan de toetsing van de Raad van State kunnen worden voorgelegd, uitsluit dat hij een administratieve overheid in de zin van die bepaling kan vormen. Dat is overigens het geval voor de andere grondwettelijke overheden die worden opgesomd in artikel 14, § 1, 2°, van de voormelde gecoördineerde wetten, en dat is ook het standpunt van de rechtsleer, de Raad van State en de rechtspraak van de hoven en rechtbanken.

Selor, het selectiebureau van de federale overheid, overigens bevoegd voor de aanwerving bij de administraties van de gewesten en gemeenschappen en belast met de organisatie van de aanwervingsprocedure, de vaststelling van het programma en de vragen van de proeven, de aanwijzing van de jury's en de opmaak van de lijsten van de geslaagden, is daarentegen onbetwistbaar een administratieve overheid. Het is een dienst van de Staat met een afzonderlijk beheer die valt onder het ministerie van Openbaar Ambt.

De twee overheden zijn dus niet vergelijkbaar, evenmin als de posten die zij invullen, waarbij de ene vallen onder de rechterlijke macht en dus een onafhankelijkheid veronderstellen, en de andere onder de uitvoerende macht en dus een hiërarchische ondergeschiktheid veronderstellen.

A.5.2. De Ministerraad voegt eraan toe dat het statuut van de ambtenaren fundamenteel verschilt van dat van de magistraten; de Raad van State breidt zijn rechtspraak met betrekking tot de eerstgenoemden in verband met de toegang tot het ambt niet uit tot de laatstgenoemden. Het arrest nr. 3/93 van het Hof heeft evenzo gesteld dat het niet ging om vergelijkbare categorieën wat de maatregelen tot vaststelling van de wedden betreft.

A.5.3. De tussenkommende partijen voegen eraan toe dat men zich niet zou kunnen inbeelden dat een administratief rechtscollege - ook al is dat het hoogste - beslissingen zou kunnen controleren die zijn genomen door een onafhankelijke overheid, opgericht bij de Grondwet zelf, om selectieproeven voor magistraten te organiseren. De kandidaat die niet is gekozen voor een openbaar ambt, verliest overigens in voorkomend geval elke mogelijkheid om het ooit uit te oefenen, terwijl de kandidaat voor een ambt van magistraat zoveel maal als hij dat wenst anoniem kan deelnemen aan het vergelijkend toelatingsexamen tot de stage. De op de Hoge Raad voor de Justitie toepasselijke bepalingen schenden dus geenszins de fundamentele rechten van de magistraten en zijn bovendien van dien aard dat zij de grondwettelijke onafhankelijkheid van de Hoge Raad voor de Justitie waarborgen.

A.5.4. De verzoeker voor de Raad van State is van mening dat de twee categorieën van personen vergelijkbaar zijn, aangezien de kandidaten voor een ander openbaar ambt, net als de kandidaten voor de gerechtelijke stage, zoveel maal als zij dat wensen kunnen deelnemen aan de selectieproeven. Beiden beschikken over een recht op een evaluatie van de proeven op basis van objectieve, transparante, betrouwbare en relevante criteria, overeenkomstig artikel 7 van het voormelde Verdrag tegen de corruptie.

Ten gronde

A.6.1. De verzoeker voor de Raad van State is van mening dat, indien de vraag niet dient te worden geherformuleerd, rekening ermee moet worden gehouden dat de gerechtelijke stagiairs en de ambtenaren van niveau A, ten aanzien van de aanwerving, vergelijkbare categorieën vormen, vermits zij overheidsbetrekkingen invullen die worden gefinancierd door de gemeenschap en ambten uitoefenen die in beide gevallen vereisen de actualiteit van bepaalde rechtsdomeinen te volgen, het woord te nemen tijdens vergaderingen, een juridisch verdedigbare oplossing te vinden ten opzichte van praktische gevallen, gemotiveerde beslissingen te nemen, juridische adviezen op te stellen en contacten met advocaten te onderhouden. Het delictie karakter van de taken van de gerechtelijke stagiair vereist dat de aanwervingsmethodes minstens even betrouwbaar, strikt en transparant zijn als die voor de ambtenaren van niveau A en het is niet aanvaardbaar dat zij niet het voorwerp kunnen uitmaken van enig beroep, terwijl zij precies toegang verlenen tot ambten met een grotere verantwoordelijkheid. In ondergeschikte orde voert hij aan dat de voorbereiding op proeven voor de toelating tot de gerechtelijke stage, rekening houdend met het verlies van verlof of de vermoeidheid waarmee die gepaard gaat, met het feit dat de evaluatiecriteria zeer subjectief zijn en met het feit dat een beslissing tot niet-slagen niet vatbaar voor beroep zou zijn, een onmenselijke of vernederende behandeling zou kunnen vormen.

A.6.2. De verzoeker voor de Raad van State is van mening dat het verschil in behandeling niet relevant is in het licht van het door de wetgever nagestreefde doel : de benoemingen in de magistratuur objectiveren, zal moeilijk zijn indien de gerechtelijke stagiairs worden aangeworven volgens vage criteria die niet door een rechter worden gecontroleerd. Dat verschil in behandeling tast de burgerlijke rechten van de kandidaat aan en heeft een onevenredig effect, aangezien het onvoldoende ernstige karakter van het vergelijkend examen niet zou kunnen worden bekritiseerd door een rechter, terwijl dat vergelijkend examen toegang verleent tot ambten die het mogelijk maken te beslissen over vrijheidsberovingen en aangezien de vergelijkende examens voor ambtenaren van niveau C of D strikter, controleerbaarder en transparanter zijn dan die voor de gerechtelijke stagiairs. Het Hof zou de vraag moeten beantwoorden door zich te inspireren op het arrest nr. 79/2010 in plaats van op het arrest nr. 136/2009.

A.6.3. De Hoge Raad voor de Justitie voert in ondergeschikte orde aan dat de kandidaten die niet erin slagen toegang te krijgen tot de magistratuur via de eerste weg, wel degelijk beschikken over een mogelijkheid om de wettigheid van de beslissing van de Hoge Raad voor de Justitie te betwisten. Er bestaat immers een mogelijkheid van beroep tegen het ministerieel besluit tot benoeming als gerechtelijk stagiair. Die benoeming is een ingewikkelde operatie die voorbereidende handelingen veronderstelt, zoals de beslissing van de Hoge Raad voor de Justitie. De mogelijke onwettigheid ervan zal kunnen worden aangeklaagd in het kader van het beroep tegen de benoemingsakte. De kandidaat moet overigens niet wachten op de bekendmaking van de besluiten tot benoeming van de stagiairs als magistraat, maar kan dat doen vanaf de bekendmaking van de ministeriële besluiten tot benoeming als gerechtelijk stagiair. Hij kan dus kiezen en de onmogelijkheid om de beslissing tot het al dan niet slagen voor het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage onmiddellijk te betwisten, vormt geen onevenredig nadeel in het licht van het nagestreefde doel.

A.6.4. De Ministerraad is van mening dat de benoeming van de magistraten een ingewikkelde juridische operatie is en voert aan dat de niet-geslaagde kandidaten voor een benoeming in de magistratuur aan de Raad van State kunnen vragen het koninklijk besluit houdende benoeming van de gekozen kandidaat te schorsen en nietig te verklaren.

A.6.5. De verzoeker voor de Raad van State is van mening dat de oplossingen die worden verdedigd door de Hoge Raad voor de Justitie en door de Ministerraad geen daadwerkelijk beroep vormen wegens de termijn tussen het slagen voor het vergelijkend toegangsexamen en het benoemingsbesluit, alsook wegens de twijfel die heerst over het werkelijke belang van de niet-geslaagde kandidaat om de benoeming van een magistraat te betwisten, en de daaruit voortvloeiende rechtsonzekerheid.

A.7.1. In nog meer ondergeschikte orde voeren de Hoge Raad voor de Justitie en de Ministerraad aan dat, indien een discriminatie zou moeten worden vastgesteld, die niet zou voortvloeien uit de in het geding zijnde bepaling maar uit een lacune in de wetgeving, daar de in het geding zijnde beslissingen niet het voorwerp kunnen uitmaken van enig bij de wet geregeld beroep. Het Hof heeft reeds voor die oplossing gekozen in zijn arrest nr. 31/96 en te dezen zou dezelfde redenering moeten worden gevolgd.

A.7.2. De verzoeker voor de Raad van State is van mening dat, indien een lacune in de wetgeving bestaat, die kan worden verholpen door de Raad van State door zich bevoegd te verklaren om kennis te nemen van het bij hem ingestelde beroep. Hij vraagt aan het Hof een oplossing te vinden die in overeenstemming is met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- B -

B.1. 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 Grondwettelijk Hof, 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.2.1. In het arrest waarbij het Hof wordt ondervraagd, oordeelt de Raad van State dat het voormelde artikel 14, § 1, « de bevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van de Hoge Raad voor de Justitie expliciet en ondubbelzinnig voorbehoudt aan bepaalde akten van die Raad die exhaustief worden opgesomd, namelijk die met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van zijn personeel ». De Raad van State besluit tot zijn onbevoegdheid om kennis te nemen van het beroep dat is ingesteld door de verzoekende partij die niet geslaagd is voor de eerste proef van het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage. Na die vaststelling te hebben gedaan, ondervraagt de Raad van State het Hof over de bestaanbaarheid van artikel 14, § 1, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet « in zoverre het de kandidaten voor een ambt in de magistratuur een beroep bij de Raad van State ontzegt tegen de beslissingen die te hunnen aanzien zijn genomen door de Hoge Raad voor de Justitie en die tot gevolg hebben dat hun de toegang tot het ambt van magistraat wordt ontzegd, terwijl de kandidaten voor een ander openbaar ambt over een dergelijk beroep beschikken tegen de beslissingen die te hunnen aanzien zijn genomen door Selor ».

B.2.2. Volgens de verzoeker voor de Raad van State moet de vraag worden geherformuleerd teneinde rekening te houden met zijn specifieke geval, zodat wordt bepaald welke rechter bevoegd is om kennis te nemen van het beroep dat betrekking heeft op het verlies van de burgerlijke rechten dat zou voortvloeien uit de hem betreffende beslissing.

De duidelijke bewoordingen van de door de Raad van State gestelde vraag verantwoordt geenszins een herformulering en het antwoord op een vraag die is geformuleerd op basis van de elementen die de verzoeker voor de Raad van State aanvoert, zou niet ertoe bijdragen het aan de Raad van State voorgelegde geschil op te lossen.

Het verzoek wordt verworpen.

B.2.3. De verzoeker voor de Raad van State vraagt dat de memorie van de Ministerraad uit de debatten wordt geweerd, daar de Regering ontslagnemend is en de perken van het begrip lopende zaken haar niet in staat stellen het debat te beïnvloeden door een memorie in te

dienen. Hij stelt overigens vast dat de Raad van State zelf de federale overheidsdienst Justitie buiten het geding heeft gesteld.

De verdediging van de belangen van de federale Staat in de procedures voor het Hof overschrijdt niet de grenzen van wat een ontslagnemende regering die met de lopende zaken is belast, vermag te doen. Het gegeven dat de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, buiten het geding is gesteld door het verwijzingsarrest, is overigens niet relevant, vermits het de Ministerraad is die, krachtens artikel 85, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, ertoe gemachtigd is memories aan het Hof te richten.

Het verzoek wordt verworpen.

B.3.1. Uit het arrest blijkt dat de voor de Raad van State bestreden akten betrekking hebben op de beslissingen die door de Hoge Raad voor de Justitie zijn genomen in het kader van de procedure voor toelating tot de gerechtelijke stage bepaald in artikel 259*octies* van het Gerechtelijk Wetboek. Bij een van die akten werd de verzoekende partij voor de Raad van State ervan op de hoogte gebracht dat ze niet geslaagd was voor het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage, hetgeen, volgens het arrest waarbij aan het Hof een vraag is gesteld, tot gevolg heeft dat zij geen toegang meer heeft tot het ambt van magistraat. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die hypothese.

B.3.2. Met toepassing van het koninklijk besluit van 22 december 2000 betreffende de selectie en de loopbaan van het rijks personeel, wordt Selor ermee belast selectieproeven te organiseren waarbij de toegang tot bepaalde overheidsfuncties afhankelijk wordt gemaakt van het welslagen voor die proeven.

B.4.1. Krachtens de in B.1 vermelde bepaling heeft de wetgever, zonder aan het begrip zelf van administratieve overheid te raken de bevoegdheid van de Raad van State uitgebreid tot administratieve akten die uitgaan van overheden die geen deel uitmaken van de uitvoerende macht en de organen die daarvan afhangen. Die uitbreiding betreft onder meer de akten en reglementen van de Hoge Raad voor de Justitie, voor zover die betrekking hebben op overheidsopdrachten en leden van zijn personeel.

B.4.2. Artikel 151, § 2, van de Grondwet, waarbij de Hoge Raad voor de Justitie wordt opgericht, bepaalt :

« § 2. Er bestaat voor geheel België een Hoge Raad voor de Justitie. Bij de uitoefening van zijn bevoegdheden respecteert hij de onafhankelijkheid bedoeld in § 1.

De Hoge Raad voor de Justitie bestaat uit een Nederlandstalig en uit een Franstalig college. Elk college telt evenveel leden en is paritair samengesteld enerzijds uit rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie die rechtstreeks verkozen worden door hun gelijken onder de voorwaarden en op de wijze bij de wet bepaald, en anderzijds uit andere leden benoemd door de Senaat met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen onder de voorwaarden bij de wet bepaald.

Binnen elk college is er een benoemings- en aanwijzingscommissie en een advies- en onderzoekscommissie, die elk paritair zijn samengesteld overeenkomstig de bepaling van het vorige lid.

De wet bepaalt nader de samenstelling van de Hoge Raad voor de Justitie, zijn colleges en hun commissies evenals de voorwaarden waaronder en de wijze waarop zij hun bevoegdheden uitoefenen ».

B.4.3. De opdrachten van de Hoge Raad voor de Justitie worden vermeld in artikel 151, § 3, van de Grondwet, dat bepaalt :

« § 3. De Hoge Raad voor de Justitie oefent zijn bevoegdheden uit in volgende materies :

1° de voordracht van de kandidaten voor een benoeming tot rechter, zoals bedoeld in § 4, eerste lid, of tot ambtenaar van het openbaar ministerie;

2° de voordracht van de kandidaten voor een aanwijzing in de functies bedoeld in § 5, eerste lid, en in de functies van korpschef bij het openbaar ministerie;

3° de toegang tot het ambt van rechter of van ambtenaar van het openbaar ministerie;

4° de vorming van de rechters en de ambtenaren van het openbaar ministerie;

5° het opstellen van standaardprofielen voor de aanwijzingen bedoeld in 2°;

6° het geven van adviezen en voorstellen inzake de algemene werking en de organisatie van de rechterlijke orde;

7° het algemeen toezicht op en de bevordering van het gebruik van de interne controlemiddelen;

8° met uitsluiting van enige tuchtrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheid :

- het ontvangen en het opvolgen van klachten inzake de werking van de rechterlijke orde;
- het instellen van een onderzoek naar de werking van de rechterlijke orde.

Onder de voorwaarden en op de wijze bepaald bij de wet, worden de bevoegdheden vermeld onder 1° tot en met 4° toegewezen aan de bevoegde benoemings- en aanwijzingscommissie en de bevoegdheden vermeld onder 5° tot en met 8° toegewezen aan de bevoegde advies- en onderzoekscommissie. De wet bepaalt in welke gevallen en op welke wijze de benoemings- en aanwijzingscommissies enerzijds, en de advies- en onderzoekscommissies anderzijds, hun bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen.

Een wet aan te nemen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, bepaalt de overige bevoegdheden van deze Raad ».

De voormelde bepaling maakt dus een onderscheid tussen, enerzijds, de bevoegdheid van de Hoge Raad voor de Justitie om kandidaten voor te dragen voor een ambt van rechter of ambtenaar van het openbaar ministerie en, anderzijds, zijn bevoegdheid inzake toegang tot het ambt van rechter of ambtenaar van het openbaar ministerie. Enkel personen die voordien werden toegelaten tot het ambt van magistraat kunnen worden voorgedragen met het oog op een benoeming of een aanwijzing. De proeven van toegang tot de magistratuur vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de Hoge Raad voor de Justitie, terwijl aan die Raad in het kader van de benoeming van een rechter of een ambtenaar van het openbaar ministerie enkel een bevoegdheid van voordracht wordt toegekend, aangezien de eigenlijke benoeming onder de bevoegdheid van de Koning valt.

B.4.4. Drie toegangswegen tot de magistratuur worden geopend door het Gerechtelijk Wetboek. Een van die wegen, gevolgd door de verzoeker voor de Raad van State en voorbehouden aan de kandidaten zonder lange beroepservaring, veronderstelt het slagen voor een vergelijkend examen voor de toelating tot een gerechtelijke stage, dat wordt georganiseerd door de Hoge Raad voor de Justitie. Luidens artikel 259*octies*, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek wordt het aantal plaatsen van gerechtelijk stagiair jaarlijks bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit (eerste lid); de geslaagden voor het vergelijkend toelatingsexamen worden benoemd tot gerechtelijk stagiair door de minister van Justitie (tweede lid). Luidens artikel 259*octies*, § 2, duurt de stage drie jaar. Op het einde van die stage kan de stagiair tot rechter of ambtenaar van het openbaar ministerie worden benoemd (artikelen 187, 190 en 194 van het Gerechtelijk Wetboek).

B.5. Noch artikel 151, § 3, 3°, van de Grondwet, noch de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek die aan de Hoge Raad voor de Justitie de bevoegdheid toekennen om het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage te organiseren, noch artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepalen dat de kandidaten voor dat vergelijkend examen over een beroep voor de Raad van State beschikken tegen beslissingen die te hunnen aanzien worden genomen door de Hoge Raad voor de Justitie. Er bestaat dus een verschil in behandeling in vergelijking met de kandidaten voor een vergelijkend examen voor de toegang tot een openbaar ambt, die over een beroep bij de Raad van State beschikken tegen beslissingen die door Selor te hunnen aanzien zijn genomen.

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

B.6.1. De Ministerraad voert aan dat de Grondwetgever, met het aannemen van artikel 151 van de Grondwet op een ogenblik - 20 november 1998 - dat de Raad van State alleen bevoegd was ten aanzien van de akten en beslissingen van uitsluitend de administratieve overheden, en bijgevolg niet ten aanzien van die van de Hoge Raad voor de Justitie, impliciet maar zeker heeft beoogd dat de akten en beslissingen waarmee die laatste de in artikel 151, § 3, van de Grondwet opgesomde bevoegdheden uitoefent, niet het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State; het Hof zou niet bevoegd zijn om zich over een keuze van de Grondwetgever uit te spreken.

B.6.2. Het aannemen van een wet na het aannemen van een grondwetsbepaling volstaat niet om duidelijkheid te hebben over een keuze van de Grondwetgever.

Ten aanzien van de vergelijkbaarheid

B.7.1. De Hoge Raad voor de Justitie, de Ministerraad en de tussenkomende partijen werpen tegen dat de situaties niet vergelijkbaar zijn om reden inzonderheid van de verschillende aard van de Hoge Raad voor de Justitie en Selor, alsmede de verschillende aard van de vacante functies.

B.7.2. Wanneer de toegang tot een rechter voor één categorie van personen wordt belemmerd, kan die categorie van personen worden vergeleken met elke categorie van personen waarvoor de toegang tot een rechter niet wordt belemmerd.

Er dient te worden nagegaan of de door de wetgever ingevoerde regeling niet ertoe leidt dat aan een categorie van personen, op een discriminerende manier, het recht op een daadwerkelijk jurisdictioneel beroep wordt ontzegd.

B.8. Het eigen karakter van de Hoge Raad voor de Justitie, die een grondwettelijke instelling is, vergt dat zijn onafhankelijkheid wordt gewaarborgd.

De noodzaak om die onafhankelijkheid te vrijwaren verantwoordt evenwel niet dat de kandidaten die zich aanbieden voor het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage een beroep tot vernietiging wordt ontzegd tegen de beslissingen die de Hoge Raad voor de Justitie in dat verband heeft genomen.

B.9. Het ontbreken van die jurisdictionele waarborg, die wel is toegekend aan de kandidaten voor een vergelijkend examen voor de toegang tot een openbaar ambt, die over een beroep bij de Raad van State beschikken tegen beslissingen die te hunnen aanzien zijn genomen door Selor, is strijdig met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie : die ontstentenis staat niet in verhouding tot de gewettigde zorg de vrijheid van handelen van de Hoge Raad voor de Justitie te vrijwaren want het belang dat wordt beschermd door de invoering van een beroep tot nietigverklaring is even reëel en even legitiem bij de kandidaten aan wie de toegang wordt ontzegd tot een ambt ter voorbereiding op de magistratuur als bij de kandidaten aan wie de toegang tot een ander openbaar ambt wordt ontzegd. In zijn advies dat voorafgaat aan de wet van 22 december 1998 « tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de Hoge Raad voor de Justitie, de benoeming en aanwijzing van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem », had de Raad van State overigens de vraag gesteld of « geen rechtstreeks beroep tegen de voordracht kan worden ingesteld wanneer die tot gevolg heeft dat een kandidaat definitief wordt uitgesloten » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1677/2, p. 3, voetnoot).

B.10. Die situatie kan slechts worden verholpen door een optreden van de wetgever, waarbij hij, gelet op de onafhankelijkheid die aan de Hoge Raad voor de Justitie moet worden verzekerd, zou kunnen overwegen te voorzien in specifieke waarborgen waarvoor hij niet moest zorgen bij de totstandkoming van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

B.11. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat, in tegenstelling tot wat in het verwijzingsarrest is gesteld, de discriminatie haar oorsprong niet vindt in het voormelde artikel 14, maar in een lacune van de wetgeving, te weten de ontstentenis van organisatie van een beroep tot nietigverklaring van de beslissingen die door de Hoge Raad voor de Justitie worden genomen ten aanzien van kandidaten die deelnemen aan het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage.

B.12. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

- De ontstentenis van een wetsbepaling die een beroep regelt tegen een beslissing die de Hoge Raad voor de Justitie heeft genomen ten aanzien van de kandidaten die deelnemen aan het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 20 oktober 2011.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J.-P. Snappe