

Rolnummer 856
Arrest nr. 31/96 van 15 mei 1996

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 52.156 van 10 maart 1995 in zake C.-A. de Meester de Betzenbroeck tegen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 14, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, artikel 10 van de Grondwet, doordat het bepaalt dat de afdeling administratie van de Raad van State uitspraak doet ' 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 van de onderscheiden administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken', waarbij dat artikel 14 zo geïnterpreteerd wordt dat het elk beroep tot nietigverklaring uitsluit tegen handelingen, zelfs administratieve handelingen, gesteld door de wetgevende vergaderingen, en inzonderheid door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, of door organen ervan, ten aanzien van de leden van hun personeel of de gegadigden voor een indienstneming in die hoedanigheid, waardoor die personen elk beroep tot nietigverklaring wordt ontzegd ? »

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

Bij een verzoekschrift ingediend op 6 februari 1992 heeft Charles-Antoine de Meester de Betzenbroeck voor de Raad van State de vernietiging gevorderd van de beslissing genomen door een examencommissie ingesteld door een van de organen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, beslissing waarbij de verzoeker, doordat hij niet was geslaagd voor het taalexamen dat de Raad voor een examen van boekhouder had georganiseerd, niet werd opgenomen in de wervingsreserve die na afloop van laatstgenoemd examen werd samengesteld.

Zich baserend op artikel 14 van de wetten op de Raad van State en op de rechtsleer en de rechtspraak volgens welke de wetgevende machten en hun organen geen « bestuurlijke overheden » zijn, hebben de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de auditeur-verslaggever bij de Raad van State geoordeeld dat de Raad van State niet bevoegd was om uitspraak te doen over een handeling, zelfs een bestuurshandeling, gesteld door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, die een orgaan van de wetgevende macht is.

De verzoeker heeft doen gelden dat het genoemde artikel 14 artikel 10 van de Grondwet zou schenden indien de Raad van State niet bevoegd zou zijn om uitspraak te doen over loutere bestuurshandelingen van wetgevende vergaderingen met betrekking tot ambtenaren of kandidaat-ambtenaren, omdat aldus een discriminatie zou bestaan tussen de ambtenaren die ressorteren onder overheden die met de diverse uitvoerende bevoegdheden zijn belast of ervan afhankelijk en de ambtenaren die onder de wetgevende vergaderingen of hun organen ressorteren, een discriminatie die aan laatstgenoemden ieder jurisdictioneel beroep zou ontzeggen; hij heeft de Raad van State verzocht aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen. De Raad van State heeft dat gedaan in de hiervoor weergegeven bewoordingen.

III. De rechtspleging voor het Hof

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 21 juni 1995 ter griffie ingekomen.

Bij beschikking van dezelfde dag 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 10 augustus 1995 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 augustus 1995.

Memories zijn ingediend door :

- C.-A. de Meester de Betzenbroeck, wonende te 1040 Brussel, Charles De Grouxstraat 28, bij op 14 september 1995 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 22 september 1995 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 19 oktober 1995 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- C.-A. de Meester de Betzenbroeck, bij op 15 november 1995 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, bij op 17 november 1995 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 28 november 1995 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 21 juni 1996.

Bij beschikking van 9 januari 1996 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 1 februari 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 10 januari 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 1 februari 1996 :

- zijn verschenen :

. Mr. H. Dineur *loco* Mr. J.-P. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel, voor C.-A. de Meester de Betzenbroeck;

. Mr. M. Mahieu, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. François en H. Coremans 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 -

Memorie van de verzoeker voor de Raad van State

A.1.1. Artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt in die zin geïnterpreteerd dat de handelingen die uitgaan van wetgevende vergaderingen of van organen van die vergaderingen ontsnappen aan de aan de Raad van State toevertrouwde wettigheidstoetsing en dat die handelingen, voor zover te hunnen aanzien geen enkele andere wettigheidstoetsing bestaat, aan iedere toetsing ontsnappen.

A.1.2. In een functionele benadering van de bestuurshandeling zijn tal van handelingen die uitgaan van de wetgevende macht volkomen vreemd aan de wetgevende functie zelf. Men dient er zelfs van uit te gaan dat sommige organen van de wetgevende macht beslissingen nemen die zonder meer bestuurshandelingen zijn en dat tegen de desbetreffende beslissing perfect een beroep tot vernietiging had kunnen worden ingesteld voor de Raad van State (volgens de definitie van de uitvoerbare handeling gegeven door A. Vranckx) indien zij niet door een orgaan van een wetgevende vergadering was uitgebracht.

A.1.3. De bewoordingen van de betwiste bepaling, waaruit een verschil in behandeling voortvloeit tussen de personen die zijn beoogd door een bestuurshandeling die uitgaat van een orgaan van de uitvoerende macht en de personen die zijn beoogd door een bestuurshandeling die uitgaat van een orgaan van de wetgevende macht, vinden hun oorsprong in de wil het beginsel van de scheiding der machten niet te schenden. Het was de bedoeling iedere inmenging in de uitoefening van de wetgevende functie, die integraal aan de Kamers is opgedragen, te verhinderen. In die context is het niet duidelijk in welk opzicht de toetsing, door de Raad van State, van loutere bestuurshandelingen die uitgaan van een orgaan van de wetgevende macht en geen enkel verband vertonen met de wetgevende functie, ertoe zou kunnen leiden dat de eerbiediging van het voormelde beginsel van de scheiding der machten wordt belemmerd. Anders gezegd, de discriminatie ingevoerd door artikel 14, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, zoals het thans wordt geïnterpreteerd, kan niet objectief worden verantwoord doordat zij gevolgen heeft die geenszins in verhouding staan tot het doel dat door die wetgeving wordt nagestreefd.

A.1.4. In dat verband, en met betrekking tot dezelfde problematiek van de scheiding der machten, heeft de Raad van State reeds gebruik gemaakt van het functionele criterium om zich bevoegd te verklaren om kennis te nemen van sommige beslissingen die uitgaan van organen van de rechterlijke macht (zie onder meer het arrest Dubois, nr. 12.443 van 7 juni 1967). Zo ook heeft het hoge administratieve rechtscollege meermaals de aard van de handeling van een gerechtelijke overheid geanalyseerd alvorens zich onbevoegd te verklaren (arresten Mille, nr. 20.671, en Croquet en Dessy, nr. 20.672, beide van 24 oktober 1980; arrest Verbeke, nr. 7.167 van 23 juni 1959).

Dezelfde redenering is toepasselijk op het onderzoek van de arresten van de Raad van State waarin hij zich bevoegd achtte ten aanzien van bestuurshandelingen die uitgaan van privaatrechtelijke rechtspersonen (zie met name over de universiteiten en de andere instellingen van het vrij onderwijs, *A.P.T.* 3/93, p. 212, en *A.P.T.* 4/93, p. 280).

Anders gezegd, het criterium op grond waarvan de Raad van State bevoegd is lijkt veeleer gekoppeld te zijn aan het begrip « bestuurshandeling » dan aan het begrip « bestuurlijke overheid » en het functionele criterium werd doorslaggevend bevonden.

A.1.5. Artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het thans wordt

geïnterpreteerd, schendt de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Artikel 6, dat aan een ieder wiens burgerlijke rechten zijn geschonden, het recht verleent zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank te laten onderzoeken, vindt toepassing in ambtenarenzaken, indien de betrokken taken niet behoren tot de uitoefening van de openbare macht, hetgeen geldt voor de functie van boekhouder bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (zie R.v.St., nr. 24.689 van 24 september 1994).

Na het lezen van hetgeen voorafgaat dient te worden geoordeeld dat geen enkel belang moet worden gehecht aan de betwisting betreffende het onafhankelijke bestaan van de artikelen 13 en 14 van het voormelde Verdrag (waarvan de arresten van het Hof van Cassatie van 1 juni 1966 en 7 september 1982 impliciet het zelfwerkende karakter hebben aanvaard), aangezien in artikel 6 van hetzelfde Verdrag een beschermd recht is verankerd waarvan de schending leidt tot de toepassing van de andere artikelen die geen onafhankelijk bestaan leiden.

Memorie van de Ministerraad

A.2.1.1. Artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is slechts de uitdrukking, in een bijzonder geval, van een grondwettelijk beginsel. Het Arbitragehof vermag zich niet uit te spreken over de overeenstemming van dat grondwettelijke beginsel met de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet en is bijgevolg onbevoegd om kennis te nemen van de gestelde prejudiciële vraag.

A.2.1.2. Reeds vóór de aanneming van het nieuwe artikel 160 van de Grondwet sloot de wet ieder beroep tot vernietiging voor de Raad van State tegen iedere handeling uit, ongeacht de aard ervan, die uitging van gelijk welk orgaan van een wetgevende macht.

De beslissingen en de rechtsleer die de verzoeker voor de Raad van State heeft geciteerd, tot staving van de stelling volgens welke de bevoegdheid van de Raad van State uitsluitend aan het begrip « bestuurshandeling » zou zijn gekoppeld en derhalve zou kunnen worden aangevoerd ten aanzien van handelingen van een dergelijke aard, die uitgaan van wetgevende overheden, hebben evenwel niet de draagwijdte en de betekenis die de verzoeker eraan toeschrijft.

Het arrest Dubois (nr. 12.443 van 7 juni 1967) heeft immers betrekking op een beslissing van een politierechter, die een individu aangetroffen in staat van landloperij ter beschikking stelt van de Regering. Bij de uitoefening van die bevoegdheid wordt de rechter niet geacht op te treden als orgaan van de rechterlijke macht, maar als medewerker van de uitvoerende macht. Alle andere individuele handelingen van de rechters ontsnappen aan de toetsing van de Raad van State. Zo ook ontsnappen de handelingen van de parketmagistraten aan de toetsing van de Raad van State. De procureur des Konings wordt evenwel beschouwd als een bestuurlijke overheid wanneer hij weigert het geval te herzien van een klerk-opsteller die een aanvraag heeft ingediend tot herziening van de beslissing waarbij het ontslag van die ambtenaar werd aanvaard (arrest Verbeke, nr. 7.167 van 23 juni 1959). In het door de verzoeker aangehaalde rechtsgeleerde artikel laat de auteur niet na te herhalen dat de Raad van State slechts bevoegd is ten aanzien van handelingen die uitgaan van organen die noch van de wetgevende, noch van de rechterlijke macht afhangen en geen enkele activiteit uitoefenen waarmee zij aan de ene of de andere van die machten zouden deelnemen (Boland, G., *La notion d'autorité administrative, Administration publique*, 1988, 81). Hij preciseert eveneens dat de handelingen van de Gewestraad, zelfs als zij van bestuurlijke aard zijn, ontsnappen aan iedere toetsing door de Raad van State.

A.2.1.3. De onbevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van de handelingen van de wetgevende macht, die tot doel heeft haar onafhankelijkheid tegenover iedere inmenging vanwege de uitvoerende macht te vrijwaren, is thans neergelegd in artikel 160 van de Grondwet. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling vloeit voort dat zij « de huidige toestand [handhaaft] omdat de bij wet bepaalde bevoegdheden van de Raad van State onveranderd blijven » (*Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 831/3, p. 2). Door te stellen dat de Raad van State « uitspraak [doet] als administratief rechtscollege » bevestigt de Grondwetgever overigens dat de Raad van State geen deel uitmaakt van de rechterlijke macht (*ibid.*, p. 7), maar wel van de uitvoerende macht, hoewel die interpretatie niet wordt bevestigd door de Minister van Binnenlandse Zaken (*ibid.*, p. 8).

Artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vormt thans de uitvoeringsmaatregel van artikel 160 van de Grondwet, dat de grondwettelijke waarde van het beginsel van de scheiding tussen de administratieve rechtscolleges en de organen van de rechterlijke macht vastlegt, enerzijds, en het feit dat de Raad van State tot de uitvoerende macht behoort, anderzijds; het houdt noodzakelijkerwijze de bekrachtiging in van de bestaande bevoegdheden van de Raad van State, zoals zij tot dan toe waren vastgesteld bij artikel 14 van de gecoördineerde wetten, en bevestigt dat de Raad van State, als orgaan van de uitvoerende macht, krachtens het

beginsel van de scheiding der machten geen handelingen die uitgaan van de wetgevende macht vermag af te keuren.

Door het voormelde artikel 14 in het geding te brengen, stelt men artikel 160 van de Grondwet, dat niet aan de toetsing van het Hof is onderworpen, aan de orde.

A.2.1.4. Artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vormt bovendien een toepassing en een vastlegging van het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten. Dat beginsel houdt onder meer in dat de overheid die tot een macht behoort, haar oordeel niet in de plaats kan stellen van dat van een overheid die afhangt van een andere macht die een discretionaire bevoegdheid uitoefent, zoals de bevoegdheid die door de wetgevende macht wordt uitgeoefend bij de aanwerving van haar personeel; dat beginsel is van openbare orde en hoewel het niet uitdrukkelijk in de Grondwet is opgenomen, is het verankerd in artikel 33 (voorheen 25) ervan, zodat de schending van dat beginsel moet worden beschouwd als een schending van de Grondwet; iedere inmenging, door een van de machten, in de werking van een andere macht, iedere beperking van haar onafhankelijkheid, zou bijgevolg een met het beginsel van de scheiding der machten strijdige inbreuk vormen en bijgevolg de Grondwet schenden.

A.2.1.5. Te dezen is de aanwerving van boekhouders niet vreemd aan de uitoefening, door de wetgevende organen, van hun wetgevende bevoegdheden en kan zij niet als een handeling van louter bestuurlijke aard worden beschouwd. Afgezien van het tot stand brengen van de wettelijke normen oefenen de vergaderingen immers een financieel toezicht uit op hun respectieve regeringen. Dat is de reden waarom de boekhouders die zij aanwerven, in het kader van hun ambt ertoe kunnen worden gebracht die organen bij te staan in de uitoefening van een van hun prerogatieven. Het is vanzelfsprekend van het grootste belang dat die boekhouders een totale onafhankelijkheid genieten ten opzichte van de uitvoerende organen.

Bijgevolg zou het aanvaarden van het beroep bij de Raad van State erop neerkomen dat aan een weliswaar rechtsprekend, maar aan de uitvoerende macht deelnemend orgaan de mogelijkheid wordt geboden een controle op een wetgevende macht uit te oefenen. Indien de wetgever een dergelijke controle zou hebben ingevoerd, zou hij de Grondwet hebben geschonden. Artikel 14 van de wetten op de Raad van State vormt derhalve de weergave, in de wet, van een fundamenteel beginsel dat in de Grondwet is vervat.

A.2.1.6. Weliswaar is het beginsel van de scheiding der machten niet absoluut - zo kan het Arbitragehof sommige handelingen van de wetgevende vergaderingen toetsen - maar dat neemt niet weg dat de Grondwet iedere controle op de organen van de wetgevende macht door de uitvoerende macht uitsluit, met inbegrip van de controle door de rechtsprekende overheden die van de uitvoerende macht afhangen, zoals de Raad van State.

Het komt het Arbitragehof niet toe de door de Grondwetgever gemaakte keuzes te beoordelen. Als de Grondwetgever heeft beslist dat de handelingen van de wetgevende organen aan de bevoegdheid van de Raad van State ontsnappen, dan kan het Arbitragehof die beslissing niet afkeuren.

A.2.2.1. Subsidiair, en ten gronde, wordt het verschil in behandeling dat uit artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voortvloeit, verantwoord door de noodzaak de onafhankelijkheid van de organen van de wetgevende machten te vrijwaren tegen iedere inmenging vanwege de uitvoerende machten, met name in de aanwerving van hun personeel. Gelet op het belang dat het beginsel van de scheiding der machten in het Belgisch publiek recht heeft, bestaat een redelijk verband van evenredigheid tussen dat verschil in behandeling en het beoogde doel.

In zijn arrest nr. 33/94 betreffende het statuut van de griffiers van de hoven en de rechtbanken heeft het Hof geoordeeld dat de eerbiediging van het beginsel van de scheiding der machten een verschil in behandeling verantwoordt tussen de ambtenaren die voor de organen van de bestuurlijke overheid werken en de ambtenaren die in dienst zijn van organen van de rechterlijke macht. Dezelfde regel geldt uiteraard ten aanzien van de ambtenaren in dienst van organen van de wetgevende macht.

Dat verschil in behandeling kan er evenwel niet toe leiden dat aan een ambtenaar alle rechtsmiddelen worden ontnomen die de andere ambtenaren kunnen aanwenden. In de zaak die tot het aangehaalde arrest heeft geleid, waren de griffiers verstoken van de mogelijkheid zelf een beroep in te stellen tegen een beslissing van waarschuwing of censuur genomen door de procureur-generaal bij een Hof van Beroep, terwijl de andere ambtenaren tegen dergelijke beslissingen een beroep tot vernietiging kunnen instellen. Tussen de vernietiging van een administratieve sanctie, die alle gevolgen ervan ongedaan maakt, en de vernietiging van een beslissing tot weigering van aanwerving bestaat evenwel een groot verschil. In het geval van een wervingsexamen heeft de vernietiging van een beslissing waarbij het bestuur weigert een kandidaat op de wervingslijsten op te nemen, immers niet tot gevolg dat de kandidaat op die lijsten wordt ingeschreven.

A.2.2.2. Gelet op de doelstelling ervan, is het verschil in behandeling niet discriminerend.

Indien de Raad van State in het beschouwde geval bevoegd was geweest, had hij eventueel de « beslissing » van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad kunnen vernietigen, maar had hij hem niet kunnen verplichten de verzoeker op de wervingslijst in te schrijven, zodat de situatie van de verzoeker bijgevolg niet fundamenteel verschilt van die van andere kandidaten voor een aanwerving die met een weigeringsbeslissing van de administratie worden geconfronteerd. In geen geval kunnen zij door een beroep voor de Raad van State hun inschrijving op een wervingslijst verkrijgen.

Het door de betwiste bepaling ingevoerde verschil in behandeling roept bijgevolg geen discriminatie in het leven van de kandidaten voor een betrekking bij wetgevende organen ten opzichte van de andere kandidaten voor betrekkingen bij andere besturen.

A.2.2.3. Dat verschil in behandeling heeft niet tot gevolg dat aan de verzoeker ieder beroep wordt ontzegd, want de wetgevende organen zijn weliswaar niet onderworpen aan het toezicht van de Raad van State, maar blijven niettemin onderworpen aan het toezicht van de hoven en de rechtbanken, in zoverre hun beslissingen betrekking hebben op burgerlijke of politieke rechten (artikel 144 van de Grondwet). De verzoeker toont echter niet aan dat hij, in het kader van een betwisting betreffende zijn burgerlijke of politieke rechten (met name in het kader van een aansprakelijkheidsvordering), niet de nietigheid van de beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zou kunnen aanvoeren voor de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht. De betwiste norm heeft derhalve niet tot gevolg dat aan de verzoeker ieder beroep wordt ontzegd om zijn rechten te doen gelden ten aanzien van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

A.2.3.1. Het Hof is niet bevoegd om uitspraak te doen over de overeenstemming van de Grondwet met de internationaalrechtelijke regels met rechtstreekse werking. De bewering van de verzoeker voor de Raad van State dat artikel 14 van de gecombineerde wetten op de Raad van State artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zou schenden doordat hij niet over de mogelijkheid zou beschikken een betwisting betreffende zijn burgerlijke rechten te laten onderzoeken, is vreemd aan de prejudiciële vraag.

A.2.3.2. Subsidiair moet worden vermeld dat, ingeval het Hof zou beslissen dat het voormelde artikel 14 moet worden beschouwd als een wet in de zin van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, het Hof geenszins bevoegd zou zijn om de overeenstemming ervan met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens te onderzoeken, vermits zijn bevoegdheid strikt beperkt is tot de toetsing van de eerbiediging van de bevoegdheidsverdelende regels en de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet. De enige toetsing waartoe het Hof overgaat, is die welke erin bestaat te bepalen of een wetgevende handeling het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, dat voortvloeit uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, miskent door een onverantwoord verschil in behandeling in het leven te roepen ten aanzien van vrijheden die hetzij door de Grondwet, hetzij door het Europees Verdrag worden gewaarborgd.

A.2.3.3. Bovendien ontsnappen de betwistingen met betrekking tot het recht op toegang tot een openbaar ambt volgens de rechtspraak van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens aan de waarborgen van artikel 6. De rechtspraak van de Raad van State en het Hof van Cassatie is te dien aanzien genuanceerder en aanvaardt dat artikel 6 toepasselijk is op betwistingen met betrekking tot ambtenarenzaken, indien de taken die aan de ambtenaar toekomen geen verband houden met de uitoefening van de openbare macht.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoeker betoogt, ligt het voor de hand dat een boekhouder in dienst van een wetgevende overheid, die ertoe kan worden gebracht de rekeningen van die overheid of zelfs, eventueel, die van sommige organen van de administratie te controleren, een taak uitoefent die verband houdt met de uitoefening van de openbare macht, doordat hij een rechtstreekse controle op openbare overheden uitoefent. Artikel 6 is bijgevolg niet toepasselijk op de betwistingen betreffende de aanwerving van een dergelijke boekhouder.

A.2.3.4. Uiterst subsidiair dient te worden gewezen op het feit dat, indien het voormelde artikel 6 te dezen toepasselijk zou zijn, het in ieder geval niet zou zijn geschonden door de betwiste bepaling, aangezien de verzoeker het recht behoudt om zich tot de gewone rechtscolleges te wenden om hun de geschillen betreffende zijn burgerlijke rechten voor te leggen, met name in het kader van een aansprakelijkheidsvordering van de tegenpartij.

Memorie van antwoord van de verzoeker voor de Raad van State

A.3.1. Door te vermelden dat de Raad van State reeds heeft aanvaard handelingen gesteld door organen van de rechterlijke macht te onderzoeken, heeft de verzoeker voor de Raad van State niet gepoogd een uitzonderlijke draagwijdte te geven aan een rechtspraak, die overigens zeer sporadisch is.

A.3.2.1. Het loutere feit dat het bestaan van de Raad van State thans in de Grondwet is verankerd, heeft niet tot gevolg dat alle wettelijke bepalingen houdende organisatie van zijn bevoegdheid of van de voor de Raad van State te volgen procedure in evenveel toepassingsmaatregelen van de Grondwet worden omgezet, zodat zij zelf bepalingen van grondwettelijke aard zouden vormen die de bevoegdheid van het Hof uitsluiten. Een dergelijke conclusie dient des te meer te worden verworpen daar het voormelde artikel 160 van de Grondwet uitdrukkelijk bepaalt dat « de bevoegdheid en de werking » van de Raad van State door de wet zullen worden vastgesteld.

A.3.2.2. Het feit dat de Raad van State tot de uitvoerende macht zou behoren werd reeds betwist vóór de grondwetsherziening van 1993, waaruit thans blijkt dat de Raad van State, overeenkomstig de mening van verschillende rechtsgeleerden, een rechtscollege *sui generis* is, dat niet definitief bij een van de drie machten kan worden ondergebracht.

Artikel 160 van de Grondwet verwijst overigens niet naar het begrip « bestuurlijke overheid » en beperkt zich ertoe de Raad van State te kwalificeren als een administratief rechtscollege.

A.3.3. Het beginsel van de scheiding der machten verzet zich er niet tegen dat de voor de Raad van State bestreden handeling aan het oordeel van de Raad kan worden onderworpen. Vermits de Raad van State niet tot de uitvoerende macht behoort, zou het bijgevolg volstrekt logisch en in overeenstemming met de Grondwet zijn dat de Raad van State de wettigheid zou toetsen van een loutere bestuurshandeling gesteld door een orgaan van een wetgevende vergadering, op dezelfde wijze als de Raad de wettigheid toetst van de bestuurshandelingen van de twee andere machten. Aangezien dat beginsel ertoe strekt de burger te beschermen tegen de bevoegdheidsoverschrijdingen door de ene of de andere van de drie machten, is het niet duidelijk hoe het de bekritiseerde discriminatie zou kunnen verantwoorden. Dat beginsel heeft bovendien een relatief karakter, dat een wederzijdse controle tussen de machten niet uitsluit. Aan dat beginsel, als geheel beschouwd, een grondwettelijke waarde verlenen, is bijgevolg buitensporig.

A.3.4. De Ministerraad lijkt het benoemingsproces van boekhouders verbonden aan de Gewestraad te verwarren met de handelingen van diezelfde Gewestraad waaraan de genoemde boekhouders geacht worden mee te werken en men kan niet betogen dat de toetsing van sommige bestuurshandelingen gesteld door organen van de wetgevende vergaderingen, voor die vergaderingen en hun organen de mogelijkheid zou inperken om vrijelijk de personen te kiezen die hen in de uitoefening van hun prerogatieven bijstaan. Met het aanleggen van de wervingsreserve in kwestie, zoals het in de openbare dienst gebeurt, werd zonder enige twijfel beoogd de doorzichtigheid van het benoemingsproces te waarborgen; de in het vooruitzicht gestelde aanwerving was die van ambtenaren in een openbare dienst, en niet van personen verbonden aan een politieke fractie, zonder dat er sprake van was de handelingen te toetsen die tot de prerogatieven van de wetgevende macht behoren, waaraan de ambtenaar-boekhouder, hypothetisch, zijn medewerking zou dienen te verlenen.

A.3.5. Het onderscheid dat voortvloeit uit de in het geding zijnde bepaling kan niet aanvaardbaar, noch evenredig worden bevonden, gelet op het doel ervan, namelijk de eerbiediging van de scheiding der machten, aangezien de Raad van State een rechtscollege « *sui generis* » is.

De verwijzing naar het arrest nr. 33/94 is niet relevant, want in dat arrest had het Hof uitdrukkelijk gesteld dat de griffiers binnen de rechtscolleges deelnemen aan taken betreffende de uitoefening van de rechterlijke macht. In het kader van onderhavige zaak was het nooit de bedoeling zich te mengen in de uitoefening van de wetgevende functie, maar wel te overwegen sommige louter administratieve, en bijgevolg aan de wetgevende functie vreemd zijnde handelingen van de wetgevende vergaderingen of hun organen door de Raad van State te laten toetsen. Bovendien had de wetgever, zoals het Hof in dat arrest preciseert, de toetsing van de handelingen van het openbaar ministerie als tuchtoverheid van de griffiers aan de rechterlijke macht toevertrouwd. Dat is logisch, want de tuchtstraf is per definitie het gevolg van handelingen die de griffiers in de uitoefening van hun ambt hebben gesteld, welke griffiers, zoals het Hof in herinnering heeft gebracht, deelnemen aan de uitoefening van de rechterlijke macht.

A.3.6. Er bestaat wel degelijk een discriminatie van de kandidaten voor een betrekking bij wetgevende organen ten opzichte van de kandidaten voor betrekkingen bij andere besturen, aangezien de eerstgenoemden over geen enkel objectief beroep bij een administratief rechtscollege beschikken. Bovendien zou de vernietiging van de bestreden handeling door de Raad van State weliswaar niet tot gevolg hebben dat de verzoeker op de wervingslijst wordt ingeschreven, maar dat neemt niet weg dat die vernietiging per definitie een herstel van de wettigheid zou vormen en de verzoeker een bijkomende kans zou bieden om op die lijst te worden ingeschreven.

A.3.7. Het beroep waarover de kandidaat voor de hoven en rechtbanken beschikt, biedt hem de mogelijkheid om in voorkomend geval het herstel in tegenwaarde voor de geleden schade te verkrijgen, maar het heeft uiteraard niet hetzelfde onderwerp, noch hetzelfde gevolg als het beroep tegen de andere bestuurshandelingen, namelijk aan de verzoeker het herstel in natura bieden dat de bestaansreden is, samen met het herstel van de wettigheid, van het objectief beroep tegen bestuurshandelingen.

A.3.8.1. De verzoeker voor de Raad van State vordert dat voor recht zou worden gezegd dat artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State artikel 10 van de Grondwet schendt, afzonderlijk of in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

A.3.8.2. Dat artikel 6 is wel degelijk toepasselijk op het onderhavige geval, aangezien voor de functie waarnaar de verzoeker heeft gesolliciteerd een oproep tot de kandidaten heeft plaatsgevonden, in het kader waarvan duidelijk bleek dat de betrekking van boekhouder niet de uitoefening van de openbare macht inhield.

Eens te meer stuurt de tussenkomenende partij aan op een verwarring tussen de leden van de wetgevende vergadering, die belast zijn met de uitoefening van de wetgevende functie, en de leden van de administratieve diensten, die een uitvoerende functie hebben en geenszins over prerogatieven van de openbare macht beschikken.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.4.1. In de memorie wordt geantwoord op de memorie en de memorie van antwoord van de verzoeker voor de Raad van State; het laatstgenoemde stuk werd door de verzoeker zelf overgezonden aan de Ministerraad. Het Hof zal oordelen of het opportuun is, voor het Hof, ambtshalve de neerlegging te gelasten van aanvullende memories, indien het oordeelt dat de partijen nieuwe schriftelijke argumenten moeten geven voor de stellingen die zij tijdens de mondelinge debatten aan het Hof zullen voorleggen.

A.4.2. Zoals verzoeker voor de Raad van State betoogt, heeft het loutere feit dat het bestaan van de Raad van State thans in de Grondwet is verankerd weliswaar niet tot gevolg dat alle wettelijke bepalingen die de bevoegdheid van de Raad regelen of de voor de Raad te volgen procedure organiseren tot evenveel toepassingsmaatregelen van de Grondwet worden omgevormd, zodat zij zelf bepalingen van grondwettelijke aard zouden vormen, maar dat neemt niet weg dat het Hof niet bevoegd zou zijn om kennis te nemen van die bepalingen welke alleen een in de Grondwet verankerd beginsel bevestigen; zijn bevoegdheid beperkt zich tot de bepalingen die de uitoefening vormen, door de wetgever, van een beoordelingsbevoegdheid die de Grondwet hem verleent. Dat geldt niet voor het desbetreffende artikel 14, aangezien de Grondwetgever uitdrukkelijk de bedoeling had het bestaan van de Raad van State, alsmede de omvang van diens bevoegdheden, zoals zij door de bestaande wetgeving waren vastgelegd, te bevestigen en bijgevolg de bevoegdheid van de Raad van State te beperken tot de toetsing van de handelingen die uitgaan van de bestuurlijke overheden. Door te verklaren dat de wet de bevoegdheid van de Raad van State zou bepalen, heeft de Grondwetgever de wetgever er zeker niet toe gemachtigd de vorige stand van zaken te wijzigen, die de Grondwetgever wilde vastleggen, noch aan de Raad van State een verschillende of ruimere bevoegdheid te verlenen dan die welke voortvloeit uit het grondwettelijk voorschrift zelf. Aldus ligt het voor de hand dat de wetgever niet zou vermogen, steunend op de machtiging van de Grondwetgever, aan de Raad van State een bevoegdheid toe te kennen in burgerlijke zaken, strafzaken of sociale zaken.

A.4.3. Het verschil in behandeling ingevoerd door artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is een toepassing van het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten.

Er wordt geenszins betoogd dat de Raad van State een onderdeel zou zijn van de uitvoerende macht, maar hij is zonder twijfel een specifiek rechtscollege, waarvan de onafhankelijkheid werd vastgelegd, met name ten aanzien van de administratie. De Raad van State is geen rechter in de administratie maar is de rechter van de administratie en een zelfs « soepele » opvatting van het beginsel van de scheiding der machten - een beginsel dat uit het geheel van de Grondwet blijkt - verantwoordt niet dat de Raad van State zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen ten aanzien van alle bestuurshandelingen die uitgaan van alle openbare overheden, terwijl het een rechtscollege is dat de Grondwet zelf als een administratief rechtscollege heeft gekwalificeerd en waarvan zij de bevoegdheid, die voorheen beperkt was tot de enkele toetsing van de handelingen gesteld door de bestuurlijke overheden, heeft bevestigd.

In werkelijkheid betekent het relatieve karakter van het beginsel van de scheiding der machten dat sommige uitzonderingen erin kunnen worden aangebracht, maar dat zij uit de wil van de Grondwetgever zelf moeten blijken. Dat geldt voor de jurisdictionele toetsing van de normen die uitgaan van wetgevende overheden.

Aldus was de wil van de Grondwetgever, bij de oprichting van het Arbitragehof, alle handelingen die uitgaan van de wetgevende overheden aan het oordeel van het Hof te onderwerpen, op voorwaarde dat zij in de vorm van een wet zijn uitgevaardigd, maar zonder dat de inhoud van die handelingen noodzakelijkerwijze normatief dient te zijn. De van de wetgevende overheden uitgaande handelingen die een bestuurlijk karakter hebben maar niet in de vorm van wetten zijn gesteld, zijn daarentegen aan de toetsing van het Arbitragehof onttrokken. Daaruit vloeit nog niet voort dat zij aan het oordeel van de afdeling administratie van de Raad van State zouden dienen te worden onderworpen.

Het is dus door de wil van de Grondwetgever zelf, en door het beperkte karakter van de uitzonderingen die hij in het beginsel van de scheiding der machten heeft aangebracht, dat de door de verzoeker betreunde situatie werd vastgelegd : aangezien de handelingen van bestuurlijke aard gesteld door wetgevende overheden niet de vorm van een wet hebben aangenomen, zijn zij niet onderworpen aan de beoordeling van de afdeling administratie van de Raad van State, noch aan die van het Arbitragehof.

A.4.4. Het beginsel van de scheiding der machten vindt toepassing in de rechtspleging ten gronde doordat, aangezien de wetgevende overheden, naast andere prerogatieven, de plicht hebben de uitgaven en de begroting van hun respectieve regeringen te controleren en zij daarvoor een beroep kunnen doen op de medewerking van de boekhouders die zij aanwerven, de aanwerving van die boekhouders niet vreemd is aan de uitoefening, door de wetgevende organen, van hun eigen bevoegdheden en niet kan worden beschouwd als een handeling van louter bestuurlijke aard en doordat iedere toetsing van de Raad van State op de aanwerving van de boekhouders door een wetgevende Raad een inmenging zou vormen in de uitoefening, door die Raad, van zijn prerogatieven.

De uitsluiting van een dergelijke controle, door artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is derhalve slechts een toepassing van het beginsel van de scheiding der machten, dat zonder enige twijfel een grondwettelijke norm is.

A.4.5. Ten aanzien van de ontstentenis van discriminatie dient erop te worden gewezen dat het belang van de verzoeker om in rechte te treden, ingeval hij daadwerkelijk de mogelijkheid zou hebben een beroep in te stellen, niet wordt betwist. Maar het resultaat van een dergelijk beroep, gesteld dat het bestaat, blijft een relatief en beperkt resultaat, en het verschil in behandeling tussen de kandidaten voor een ambt die een dergelijk beroep kunnen instellen en de kandidaten voor een ander ambt die geen dergelijk beroep kunnen instellen, is op zichzelf beperkt en niet strijdig met de door de wetgever nagestreefde doelstelling, die, het zij herhaald, erin bestaat de onafhankelijkheid van de wetgevende organen te vrijwaren, behoudens uitdrukkelijk in de Grondwet vastgelegde uitzondering.

De verzoeker toont niet aan dat hij bij ontstentenis van een beroep ertoe strekkende de nietigheid te laten vaststellen van de handeling die hij voor de afdeling administratie van de Raad van State heeft aangevochten, niet zou beschikken over een beroep met dezelfde doeleinden voor de rechtbanken van de rechterlijke orde. Professor Flamme schrijft daarentegen dat de wettigheidstoetsing van de bestuurshandelingen die door artikel 107 (thans 159) van de Grondwet aan de rechtbanken van de rechterlijke orde wordt toevertrouwd, in geen enkel opzicht verschilt van de aan de Raad van State toevertrouwde toetsing, onder voorbehoud van de aard van de sanctie die bij vastgestelde onwettigheid kan worden uitgesproken : weigering tot toepassing in het eerstgenoemde geval, vernietiging met terugwerkende kracht in het laatstgenoemde geval. In een arrest van 21 april 1988 heeft het Hof van Cassatie overigens beslist dat de individuele handelingen onder de werkingssfeer van het voormelde artikel 159 vallen.

A.4.6. Vermeld dient te worden dat de laatste bijzin van de door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag niet als dusdanig kan worden aangenomen en dat het Arbitragehof ongetwijfeld kan verklaren dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet in die zin dient te worden geïnterpreteerd dat aan de betrokkenen « elk beroep tot nietigverklaring wordt ontzegd ».

Zelfs indien dit het geval zou zijn en het beroep bij de rechtbanken van de rechterlijke orde aan de verzoeker slechts een recht op schadevergoeding voor de nadelige gevolgen van de onregelmatig geachte handeling zou verlenen, zou hieruit geen verboden discriminatie voortvloeien, aangezien de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in die zin moeten worden geïnterpreteerd dat zij aan elke burger en in alle omstandigheden de mogelijkheid zouden moeten bieden beroepen in te stellen die identiek zijn aan die waarover andere burgers, geplaatst in soortgelijk geachte omstandigheden, beschikken. Het volstaat dat de Grondwet aan de burger een daadwerkelijk beroep biedt.

A.4.7. Ten aanzien van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dient erop te worden gewezen dat het Hof niet bevoegd is om een schending, door een grondwettelijke bepaling (te dezen artikel 160 van de Grondwet, bevestigd door de betwiste bepaling), van een regel vervat in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens te beoordelen.

Subsidiair dient erop te worden gewezen dat hetzelfde zou gelden indien zou worden aangenomen dat de betwiste bepaling geen grondwettelijke waarde heeft en een « gewone » wettelijke norm is. Het Hof is immers onbevoegd om te oordelen over de verenigbaarheid van wettelijke normen met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, behalve in de gevallen waarin de schending van een bepaling van het Verdrag bovendien een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou vormen.

Bovendien is vereist dat, opdat die beoordeling wordt uitgeoefend, een in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verankerd recht in het geding is.

Naar luid van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat door de verzoeker wordt aangevoerd, heeft een ieder echter het recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld, die zal beslissen over de betwistingen omtrent zijn rechten en verplichtingen van burgerlijke aard. Het recht om te worden opgenomen in een wervingslijst van een openbare overheid is een politiek recht. Het is geen recht met een burgerrechtelijk karakter en valt niet onder de werkingssfeer van het voormelde artikel 6.1. Bijgevolg wordt de bevoegdheid van het Hof om na te gaan of de betwiste wet in het onderhavige geval een door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verboden discriminatie zou invoeren, uitgesloten door de ontstentenis van het recht op een eerlijk proces inzake politieke rechten.

- B -

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

B.1.1. De Ministerraad doet gelden dat het Hof niet bevoegd zou zijn om kennis te nemen van de prejudiciële vraag, aangezien die vraag betrekking heeft op artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dat in die zin is geïnterpreteerd dat het ieder beroep tot vernietiging uitsluit tegen handelingen, zelfs tegen bestuurshandelingen, van de wetgevende vergaderingen : die interpretatie is in overeenstemming met het beginsel van de scheiding der machten waarop de Grondwet steunt en is thans verankerd in artikel 160 ervan.

B.1.2. Artikel 160 van de Grondwet bepaalt :

« Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.

De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen. »

Wanneer de Grondwetgever het bestaan van een Raad van State heeft bevestigd, heeft hij weliswaar geen enkel voorbehoud gemaakt ten aanzien van de overeenstemming van de thans aan die instelling erkende bevoegdheid met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Aangezien hij echter in artikel 160, eerste lid, de wetgever belast met het bepalen van de bevoegdheid van de Raad van State, kan men uit dat stilzwijgen niet afleiden dat artikel 14 van de gecordineerde wetten op de Raad van State en de interpretatie die dat hoge rechtscollege aan die bepaling heeft gegeven integraal een optie zouden vertegenwoordigen die in de Grondwet is ingeschreven.

B.1.3. Het beginsel van de scheiding der machten kan zijnerzijds evenmin worden aangevoerd om te betogen dat de bevoegdheid van de wetgever, ten aanzien van het onderwerp van de prejudiciële vraag, door artikel 160 van de Grondwet zou zijn gebonden en dat de prejudiciële vraag bijgevolg aan de bevoegdheid van het Hof zou ontsnappen; immers, naast het feit dat geen enkele bepaling van de Grondwet de Raad van State bij de instellingen van de uitvoerende macht plaatst, kan uit de verdeling van de staatsfuncties en de regeling van de verhoudingen tussen de onderscheiden staatsmachten, zoals die in de Grondwet zijn ingeschreven en in artikel 33, tweede lid, van de Grondwet zijn vastgelegd, niet worden afgeleid dat de bevoegdheid van de krachtens de Grondwet door de wet nader aangewezen rechter ophoudt wanneer bij het te beslechten geschil een wetgevend orgaan betrokken is.

B.1.4. De prejudiciële vraag, waarvan niet kan worden betwist dat zij betrekking heeft op een wetsbepaling, behoort tot de bevoegdheid van het Hof krachtens artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Ten gronde

B.2.1. De Raad van State is opgericht als een specifiek rechtscollege om, naast die waarin de hoven en rechtbanken voorzien, een bijkomende rechtsbescherming te bieden tegen onwettige bestuurshandelingen.

Artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State biedt aan elke belanghebbende de mogelijkheid om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen « de akten en reglementen van de onderscheidene administratieve overheden ».

B.2.2. De ambtenaren in dienst van een bestuurlijke overheid kunnen derhalve, in zoverre zij laten blijken van het vereiste belang, bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring instellen tegen de bestuurshandelingen van die overheid.

Daarentegen genieten de ambtenaren in dienst van een wetgevende vergadering wel de bescherming van hun subjectieve rechten door de gewone rechter, maar zij beschikken niet over enige mogelijkheid om de vernietiging van een bestuurshandeling van die vergadering te vorderen.

De ambtenaren in dienst van een bestuurlijke overheid en de ambtenaren in dienst van een wetgevende vergadering - of, zoals te dezen, de kandidaten voor een betrekking bij een dergelijke vergadering - worden dus verschillend behandeld op het vlak van de jurisdictionele waarborgen.

B.3. 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.4. Het eigen karakter van de wetgevende vergaderingen, die verkozen zijn en houders zijn van het residu van de soevereiniteit, vergt dat hun onafhankelijkheid volledig wordt gewaarborgd.

De noodzaak om die onafhankelijkheid te vrijwaren verantwoordt evenwel niet dat aan de ambtenaren van de wetgevende vergaderingen een beroep tot nietigverklaring tegen de bestuurshandelingen van die vergaderingen zou worden ontzegd.

Het ontbreken van die jurisdictionele waarborg, die wel is toegekend aan de ambtenaren die van bestuurlijke overheden afhangen, is strijdig met het grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel : dat ontbreken staat niet in verhouding tot de gewettigde zorg de vrijheid van handelen van de verkozenen te vrijwaren want het belang dat wordt beschermd door de invoering van een beroep tot vernietiging is even reëel en even legitiem bij de ambtenaren van de wetgevende vergaderingen als bij die van de bestuurlijke overheden.

B.5. Die situatie kan slechts worden verholpen door een tussenkomst van de wetgever, waarbij hij, gelet op de onafhankelijkheid die aan de wetgevende vergaderingen moet worden gewaarborgd, zou kunnen overwegen te voorzien in specifieke waarborgen waarvoor hij niet moest zorgen bij de totstandkoming van de gecordineerde wetten op de Raad van State.

B.6. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat, in tegenstelling tot wat in het verwijzingsarrest is gesteld, de discriminatie haar oorsprong niet vindt in de bepaling van artikel 14, maar in een lacune van de wetgeving, te weten de ontstentenis van organisatie van een beroep tot nietigverklaring van bestuurs-handelingen die door de wetgevende vergaderingen of hun organen worden gesteld.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- de ontstentenis van enig beroep tot nietigverklaring van bestuurshandelingen uitgaande van een wetgevende vergadering of van haar organen, terwijl een dergelijk beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld tegen bestuurshandelingen uitgaande van een bestuurlijke overheid, schendt het grondwettelijke gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

- de discriminatie vindt haar oorsprong niet in artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

- de prejudiciële vraag moet negatief worden beantwoord.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 mei 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior