

Rolnummer 2310
Arrest nr. 54/2002 van 13 maart 2002

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snyers en E. Derycke, 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. 101.509 van 5 december 2001 in zake A. Brouillard tegen de Kamer van volksvertegenwoordigers, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 28 december 2001, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet indien het in die zin wordt geïnterpreteerd dat de Raad van State niet bevoegd zou zijn om kennis te nemen van het beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld door een kandidaat voor een betrekking bij de diensten van een wetgevende vergadering, die geen personeelslid is van die vergadering, tegen de weigering hem te laten deelnemen aan een wervingsexamen, terwijl dat beroep openstaat voor kandidaten die geen personeelslid zijn van een administratieve overheid en die zich kandidaat stellen voor een betrekking bij de diensten van die overheid ? »

### II. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 28 december 2001 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.

Op 23 januari 2002 hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de organieke wet, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

Overeenkomstig artikel 72, tweede lid, van de organieke wet is van de conclusies van de rechters-verslaggevers aan de partijen in het bodemgeschil kennisgegeven bij op 24 januari 2002 ter post aangetekende brieven.

De Kamer van volksvertegenwoordigers, Paleis der Natie, 1008 Brussel, heeft een memorie met verantwoording ingediend bij op 7 februari 2002 ter post aangetekende brief.

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.

### III. *In rechte*

- A -

A.1. In hun conclusies hebben de rechters-verslaggevers meegedeeld dat zij met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ertoe zouden kunnen worden gebracht het Hof voor te stellen de vraag van de Raad van State te beantwoorden met een arrest van onmiddellijk antwoord.

A.2.1. In haar memorie met verantwoording herinnert de Kamer van volksvertegenwoordigers in de eerste plaats aan de retroacta van de prejudiciële vraag, zowel wat de feiten betreft als de procedure voor de verwijzende rechter.

A.2.2. In de memorie wordt vervolgens de wijziging toegelicht van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals zij is doorgevoerd naar aanleiding van het arrest nr. 31/96 van het Hof; er

wordt gewezen op de draagwijdte van dat arrest, meer bepaald op het feit dat het Hof heeft beslist dat het tot de bevoegdheid van de wetgever behoorde om voor de ambtenaren van de wetgevende vergaderingen in de nodige rechtsmiddelen te voorzien.

Uit een vergelijkend onderzoek van de verschillende voorstellen die werden ingediend om de voormelde bepaling te wijzigen, besluit de memorie dat de wetgever aan de Raad van State alleen de bevoegdheid heeft willen toekennen om kennis te nemen van de beslissingen ten aanzien « van de personen die reeds deel uitmaken van het ambtenarenbestand van de wetgevende vergaderingen », en dus niet de bevoegdheid om kennis te nemen van de beslissingen in verband met het aanwerven van personen die nog niet tot het personeel van die vergaderingen behoren. Het nieuwe artikel 14, § 1, kan bijgevolg niet in die zin worden geïnterpreteerd.

A.2.3. In de memorie wordt vervolgens toegelicht dat de onbevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van de beroepen die door de kandidaten voor een betrekking worden ingediend, geen discriminatie inhoudt omdat zij voor de burgerlijke rechter een vordering kunnen instellen, hetzij tot vergoeding van de schade die zij zouden lijden door een onregelmatige beslissing inzake aanwerving, hetzij tot erkenning van hun recht, dat als subjectief wordt beschouwd, om deel te nemen aan een wervingsexamen. Rekening houdend met die elementen zou, zoals in de zaak waarover het Hof in zijn arrest nr. 109/2001 heeft beslist, ertoe moeten worden besloten dat er geen sprake is van discriminatie.

A.3. Subsidiar geeft de memorie ten slotte aan dat, in de veronderstelling dat de onbevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van de beroepen die worden ingesteld door kandidaten voor een betrekking bij de diensten van een wetgevende vergadering, discriminerend is, die discriminatie niet het gevolg zou zijn van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten maar van een tekortkoming van de wetgever, in de logica van het voormelde arrest nr. 31/96 van het Hof.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zoals die bepaling is gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 25 mei 1999 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, alsook van het Gerechtelijk Wetboek »; ingevolge die wijziging bepaalt artikel 14, § 1, voortaan :

« De afdeling 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 van de onderscheiden administratieve overheden, alsook tegen de administratieve handelingen van wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Arbitragehof, evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad van de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel. »

B.2. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, was die wetswijziging een antwoord op het arrest van het Hof nr. 31/96 van 15 mei 1996, inzonderheid op de volgende motieven :

« 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 gecoördineerde 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 bestuurshandelingen die door de wetgevende vergaderingen of hun organen worden gesteld. »

B.3.1. Op grond van het nieuwe artikel 14, § 1, kan de afdeling administratie van de Raad van State voortaan kennis nemen van de beroepen tot nietigverklaring die worden ingesteld tegen « de administratieve handelingen van wetgevende vergaderingen of van hun organen » met betrekking tot leden van hun personeel.

B.3.2. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, heeft de wetgever, door middel van die wetswijziging,

« [...] de gelijkheid willen herstellen tussen de ambtenaren van de administratieve overheden en die van de wetgevende vergaderingen of van hun organen; overwegende dat diegenen die niet de hoedanigheid van ambtenaar van een administratieve overheid hebben en die uitgesloten worden van een aanwervingsprocedure die hen in staat zou stellen die hoedanigheid te verkrijgen, beroep kunnen instellen bij de Raad van State; dat een minder gunstige behandeling van kandidaten die geen personeelslid zijn van een wetgevende vergadering maar die, nadat ze op regelmatige wijze de wens hebben uitgedrukt om dat te worden, van de aanwervingsprocedure worden uitgesloten of de voorkeur zien uitgaan naar andere kandidaten, op geen enkele wijze kan worden verantwoord; dat artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, in die zin lijkt te moeten worden geïnterpreteerd dat de kandidaten voor een functie bij de diensten van de overheden bedoeld in die bepaling, voor het instellen van een beroep bij de Raad van State, met de personeelsleden van die overheden moeten worden gelijkgesteld en dat de Raad van State bijgevolg bevoegd is om kennis te nemen van de vordering ».

B.3.3. Die interpretatie van artikel 14, § 1, is, in tegenstelling tot wat in de memorie met verantwoording wordt beweerd, in overeenstemming met het arrest nr. 31/96 van het Hof, in de voormelde motieven ervan. Het Hof merkt in het bijzonder op dat het geschil dat destijds aan de Raad van State was voorgelegd en dat aanleiding heeft gegeven tot de prejudiciële vraag die bij het arrest nr. 31/96 is beslecht, eveneens betrekking had op de situatie van een geweigerde kandidaat voor een betrekking bij de diensten van een parlementaire vergadering, geval dat het Hof (B.2.2, derde alinea, van voormeld arrest) uitdrukkelijk heeft gelijkgesteld met het geval van de ambtenaren die reeds in dienst zijn bij een dergelijke vergadering. Bovendien heeft de beslechting van geschillen in verband met ambtenarenzaken betrekking op zowel de kandidaten voor een ambt bij een overheid als de titularissen van zulk een ambt, wat bevestigd wordt door

het recht dat - zoals de verwijzende rechter opmerkt - aan de eerste categorie is toegekend om, wat betreft hun kandidatuur voor een ambt bij een administratieve overheid, de weigering van die kandidatuur voor de Raad van State te betwisten.

In die interpretatie kan een kandidaat voor een betrekking bij de diensten van een wetgevende vergadering, net zoals een kandidaat voor een betrekking bij de diensten van een administratieve overheid, bij de Raad van State de weigering om hem te laten deelnemen aan een wervingsexamen, aanvechten; aangezien die kandidaten op dat gebied niet verschillend worden behandeld, schendt artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, in die interpretatie, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

B.4.1. Hoewel de verwijzende rechter voorlopig voor de interpretatie van artikel 14, § 1, die hiervoor werd onderzocht, heeft geopteerd, legt hij aan het Hof toch de vraag voor naar de grondwettigheid van een andere interpretatie van die bepaling, namelijk wanneer zij in die zin zou worden geïnterpreteerd dat een kandidaat voor een betrekking bij de diensten van een wetgevende vergadering die geen personeelslid is van die vergadering, niet de mogelijkheid heeft de nietigverklaring te vorderen van een weigering om hem aan een wervingsexamen te laten deelnemen.

In die interpretatie wordt die kandidaat anders behandeld dan diegene die zich kandidaat stelt voor een betrekking bij de diensten van een administratieve overheid – waarbij noch de ene noch de andere reeds deel uitmaakt van het personeel -, aangezien de kandidaat in dat tweede geval, zoals de verwijzende rechter opmerkt, voor de Raad van State de weigering om hem aan een wervingsexamen te laten deelnemen, kan betwisten.

B.4.2. Om de redenen die zijn toegelicht in de bovenvermelde motieven van het arrest nr. 31/96 – meer bepaald in B.4 - is die verschillende behandeling niet redelijk verantwoord. Aangezien immers de wetgever beslist heeft het recht om de administratieve handelingen van de wetgevende vergaderingen met betrekking tot ambtenarenzaken te betwisten, aan hetzelfde systeem te onderwerpen als datgene dat geldt voor de handelingen van de administratieve overheden, kan niet worden verantwoord dat de weigering die een kandidaat krijgt om deel te nemen aan een wervingsexamen, voor de Raad van State kan worden betwist wanneer het gaat om een betrekking bij de diensten van een administratieve overheid, maar niet indien het gaat om een betrekking bij een parlementaire vergadering; het belang dat wordt beschermd door de

invoering van een beroep tot nietigverklaring, is immers in het tweede geval even reëel en legitiem als in het eerste. Noch in de parlementaire voorbereiding, noch in de memorie wordt zulk een verschil in behandeling overigens verantwoord.

B.4.3. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, in de interpretatie die de verwijzende rechter heeft voorgelegd (B.4.1), de artikelen 10 en 11 van de Grondwet klaarblijkelijk schendt.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet indien het in die zin wordt geïnterpreteerd dat de Raad van State niet bevoegd zou zijn om kennis te nemen van het beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld door een kandidaat voor een betrekking bij de diensten van een wetgevende vergadering, die geen personeelslid is van die vergadering, tegen de weigering hem te laten deelnemen aan een wervingsexamen.

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 13 maart 2002.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior