

Rolnummer 2635
Arrest nr. 17/2004 van 29 januari 2004

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag over de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, M. Bossuyt, E. De Groot, A. Alen en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 115.425 van 4 februari 2003 in zake C. Verheyden tegen de Kamer van volksvertegenwoordigers, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 18 februari 2003, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, in die zin geïnterpreteerd dat de bestuurshandelingen van de wetgevende vergaderingen of van hun organen met betrekking tot de leden van hun personeel niet onder het toepassingsgebied van die wet vallen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ? »

Memories zijn ingediend door :

- C. Verheyden, wonende te 1140 Brussel, V-Daylaan 17;
- de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers;
- de Ministerraad.

De Ministerraad heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 29 oktober 2003 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 18 november 2003 na de partijen te hebben verzocht ter terechtzitting te antwoorden op de volgende vraag : « Is er rekening houdend met de intrekking van de beslissing van 12 maart 2003 van het Bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers en met de nieuwe beslissing van 2 april 2003 al dan niet aanleiding om de zaak terug te zenden naar het verwijzende rechtscollege, opdat het rekening kan houden met de aldus gewijzigde rechtssituatie ? ».

Op de openbare terechtzitting van 18 november 2003 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Dache *loco* Mr. M. E. Storme, advocaten bij de balie te Brussel, voor C. Verheyden;

. Mr. G. Van Hoorebeke, tevens *loco* Mr. N. Cahen, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Kamer van volksvertegenwoordigers;

. Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

## II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil

C. Verheyden, verzoekende partij voor de verwijzende rechter, is lid van het niet-permanent statutair personeel van de dienst Integraal Verslag van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Op 1 maart 1992 is zij benoemd in de graad van niet-permanente assistente.

Gedurende drie jaar is zij belast met een tijdelijke opdracht in dienst van de commissies.

Op 9 juli 2001 licht het Bureau van de Kamer het personeel in over zijn beslissing om artikel 17 van het statuut te wijzigen en een nieuwe personeelsformatie voor de dienst Integraal Verslag vast te stellen. Daarbij worden twee betrekkingen van niet-permanente eerste directieassistent vacant verklaard. Zes ambtenaren, onder wie de verzoekende partij voor de verwijzende rechter, stellen zich kandidaat.

Tijdens zijn zitting van 30 april 2002 weert het Bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers de kandidatuur van C. Verheyden, ten gunste van twee andere kandidaten.

Bij op 1 augustus 2002 ingediend verzoekschrift vraagt C. Verheyden aan de Raad van State de beslissing van het Bureau van de Kamer te schorsen. Zij leidt met name een middel af uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Zij voert immers aan dat de bestreden handeling een eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking is die van een bestuur uitgaat en voor een of meer bestuurden rechtsgevolgen heeft.

Artikel 1 van de wet van 29 juli 1991 verwijst naar het begrip « administratieve overheid » in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De Raad van State, die verwijst naar de wetwijziging naar aanleiding van het arrest nr. 31/96 van 15 mei 1996 van het Hof, wijst erop dat hij, *prima facie*, niet inziet om welke aanvaardbare reden de ambtenaren in dienst van een wetgevende vergadering het fundamenteel recht dat, volgens hem, de uitdrukkelijke motivering van de hen betreffende bestuurshandelingen is, zou worden ontzegd.

Hij stelt aan het Hof de onderhavige prejudiciële vraag.

## III. In rechte

- A -

*Memorie ingediend door C. Verheyden, verzoekende partij voor de verwijzende rechter*

A.1.1. C. Verheyden verwijst eerst naar het arrest nr. 54/2002 van 13 maart 2002, waarin het Hof heeft geoordeeld dat artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt indien het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het de Raad van State niet in staat stelt kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring dat een kandidaat voor een betrekking bij de diensten van een wetgevende vergadering heeft ingesteld tegen de weigering om hem aan een wervingsexamen te laten deelnemen.

A.1.2. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter verwijst eveneens naar de wijziging van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State naar aanleiding van het arrest nr. 31/96 van 15 mei 1996 van het Hof. Uit de parlementaire voorbereiding van die wijzigingswet leidt zij af dat de wetgever van mening zou zijn dat geen enkel onderscheid kan worden gemaakt tussen een persoon tewerkgesteld bij een administratieve overheid « in het algemeen » en een persoon tewerkgesteld bij de wetgevende macht wat betreft de rechtsbescherming tegen de hen betreffende handelingen. Volgens de verzoekende partij zou de onafhankelijkheid van de wetgevende macht geen verschil in behandeling vereisen inzake de motivering van de handelingen uitgaande van de vergaderingen, aangezien het niet gaat om wetgevende handelingen of handelingen inzake het toezicht ten aanzien van de uitvoerende macht. C. Verheyden stelt eveneens een andere interpretatie van de wet van 29 juli 1991 voor, die deze wet volgens haar in overeenstemming zou brengen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

*Memorie van de Ministerraad*

A.2.1. De Ministerraad is van mening dat het aangevoerde verschil in behandeling voortvloeit uit de noodzaak, in een democratische Staat, om de wetgevende vergaderingen een zeer ruime onafhankelijkheid te waarborgen, die onder meer vereist dat zij niet ertoe verplicht zijn alle door hen gestelde handelingen te verantwoorden.

A.2.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de betwiste wet leidt hij af dat de wetgever alleen de handelingen van het overheidsbestuur voor ogen heeft gehouden. De wijziging van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bij de wet van 25 mei 1999, zou dat standpunt eveneens bevestigen, aangezien de wetgever uitdrukkelijk de handelingen van de vergaderingen heeft beoogd, in plaats van het begrip « administratieve overheid » te wijzigen door die daarin op te nemen.

Het gegeven dat de wetgever de verplichting om de administratieve handelingen uitgaande van de vergaderingen uitdrukkelijk te motiveren, niet heeft uitgebreid, zou uitsluitend ressorteren onder zijn beoordelingsbevoegdheid, waarover het Hof zich niet vermag uit te spreken.

A.2.3. In ondergeschikte orde beweert de Ministerraad dat, indien het Hof zou oordelen dat een onverantwoord verschil in behandeling bestaat tussen de met elkaar vergeleken categorieën, dat verschil zou voortvloeien uit een lacune in de wetgeving en niet uit de wet van 29 juli 1991.

*Memorie van de Kamer van volksvertegenwoordigers*

A.3. De Kamer van volksvertegenwoordigers wijst erop dat, naar aanleiding van het arrest van de Raad van State van 4 februari 2003, het Bureau van de Kamer de voor de Raad van State aangevochten beslissing heeft ingetrokken en inzake de benoeming voor de vacante betrekkingen een nieuwe, naar de vorm gemotiveerde beslissing heeft genomen.

De Kamer gedraagt zich bijgevolg naar de wijsheid van het Hof wat betreft het antwoord dat op de aan hem voorgelegde prejudiciële vraag dient te worden gegeven.

*Memorie van antwoord van de Ministerraad*

A.4.1. De Ministerraad voert aan dat het door C. Verheyden voorgestelde parallellisme tussen de bevestiging van een juridictioneel beroep tegen de administratieve handelingen en de vereiste om diezelfde handelingen te motiveren, indruist tegen de wil van de wetgever zoals die uit de wet van 25 mei 1999 en de parlementaire voorbereiding ervan blijkt.

A.4.2. Hij verzet zich eveneens tegen de door C. Verheyden voorgestelde verzoenende interpretatie van de wet van 29 juli 1991. Die zou ertoe leiden dat de betekenis van de door de Raad van State gestelde vraag wordt gewijzigd, wat de partijen voor de verwijzende rechter niet kunnen doen.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, in die zin geïnterpreteerd dat het toepassingsgebied ervan zich niet uitstrekt tot de bestuurshandelingen van de wetgevende vergaderingen of van hun organen met betrekking tot de leden van hun personeel.

B.2.1. De relevante bepalingen van de in het geding zijnde wet luiden :

« Artikel 1. Voor de toepassing van deze wet moeten worden verstaan onder :

- Bestuurshandeling : de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur;

- Bestuur : de administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

- Bestuurde : elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn.

[...] »

B.2.2. Volgens de verwijzende rechter zou de ambtenaren van de wetgevende vergaderingen of van hun organen het fundamentele recht zijn ontzegd dat zou bestaan in de uitdrukkelijke motivering van de op hen betrekking hebbende handelingen, omdat de bestuurshandelingen uitgaande van die vergaderingen of van hun organen ten aanzien van de leden van hun personeel niet onder het toepassingsgebied van de voormelde wet zouden ressorteren.

B.3. Zich terdege bewust van de moeilijkheid om het begrip « bestuur », zoals vastgesteld in artikel 1 van de in het geding zijnde wet, te definiëren, heeft de wetgever gekozen voor een verwijzing naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en de daarop betrekking hebbende rechtspraak (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 215-3, p. 13).

B.4.1. Bij de totstandkoming van de wet van 29 juli 1991 was de Raad van State niet bevoegd voor administratieve handelingen van wetgevende vergaderingen of van hun organen ten aanzien van de leden van hun personeel.

B.4.2. In het arrest nr. 31/96 van 15 mei 1996 heeft het Hof voor recht gezegd dat « 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, [...] het grondwettelijke gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, [schendt] ».

B.4.3. Om uitvoering te geven aan het arrest van het Hof, heeft artikel 2 van de wet van 25 mei 1999 artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in die zin gewijzigd dat de afdeling administratie van de Raad van State ook bevoegd is om kennis te nemen van de beroepen tot nietigverklaring ingesteld « tegen de administratieve handelingen van wetgevende vergaderingen of van hun organen, [...] met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel ».

Uit de parlementaire besprekingen die aan de aanneming van de voormelde wet zijn voorafgegaan, blijkt dat de wetgever niet alle bestuurshandelingen uitgaande van de wetgevende vergaderingen of van hun organen heeft willen onderwerpen aan de bevoegdheid van de Raad van State, maar diens bevoegdheid heeft willen beperken tot sommige handelingen, zoals die ten aanzien van het personeel, aangezien dat de meest gangbare bestuurshandelingen zijn en zij, in tegenstelling tot andere handelingen, geen politiek karakter hebben (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1733/1, p. 3).

B.5. De parlementaire voorbereiding die aan de aanneming van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering is voorafgegaan, toont aan dat de wetgever beoogde dat het toepassingsgebied van die wet de mogelijke ontwikkeling van de rechtspraak met betrekking tot artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zou volgen.

De in het geding zijnde wet werd aangenomen op een ogenblik dat de wetgever de wetswijziging van artikel 14 van de gecoördineerde wetten niet kon voorzien. In de te dezen gestelde prejudiciële vraag wordt het Hof precies verzocht zich uit te spreken over het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het feit dat, zoals aangegeven door de verwijzende rechter, het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 niet uitdrukkelijk werd gewijzigd naar aanleiding van die ontwikkeling.

B.6.1. Hoewel de wetgevende vergaderingen over het residu van de soevereiniteit beschikken en, wegens hun eigen karakter, een volledige onafhankelijkheid moeten genieten, ziet het Hof niet in hoe die onafhankelijkheid zou kunnen worden aangetast door in de akte de juridische en feitelijke overwegingen te vermelden die ten grondslag liggen aan een beslissing die zij ten aanzien van hun personeel nemen, aangezien die beslissing geen enkel politiek karakter heeft en geenszins verband houdt met de wetgevende functie.

B.6.2. De vereiste van uitdrukkelijke motivering voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991 versterkt de bescherming van de bestuurde, alsook de jurisdictionele controle van de bestuurshandelingen door de Raad van State.

Vermits de wetgever de bestuurshandelingen van de wetgevende vergaderingen of hun organen met betrekking tot hun personeel heeft onderworpen aan hetzelfde rechtsbeschermingsstelsel als datgene dat van toepassing is op de handelingen van de bestuurlijke overheden, is het niet verantwoord dat de uitdrukkelijke motiveringsplicht niet op de eerstgenoemde van toepassing zou worden geacht. Naast het feit dat de personeelsleden van de wetgevende vergaderingen of hun organen verstoken zouden blijven van een waarborg tegen de mogelijke willekeur, zou de ontstentenis van uitdrukkelijke motiveringsplicht het de Raad van State onmogelijk maken een doeltreffende toetsing uit te oefenen.

B.7. Uit wat voorafgaat volgt dat, voor zover de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij de bestuurshandelingen van de wetgevende vergaderingen of van hun organen met betrekking tot de leden van hun personeel niet in haar toepassingsgebied opneemt, ze niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.8. Het Hof stelt echter vast dat de wet van 29 juli 1991 een andere interpretatie kan krijgen, die haar met de voormelde grondwetsbepalingen bestaanbaar maakt.

Rekening houdende met de onder B.5 vermelde elementen kan immers worden gesteld dat, hoewel hij de individuele handelingen uitgaande van de besturen heeft beoogd, de wetgever van 1991 de handelingen uitgaande van de wetgevende vergaderingen of hun organen ten aanzien van hun personeel niet van de uitdrukkelijke motiveringsplicht heeft willen uitsluiten, nu die

handelingen onder het toepassingsgebied van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ressorteren, waarnaar de wetgever precies wilde verwijzen.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, in die zin geïnterpreteerd dat de bestuurshandelingen van de wetgevende vergaderingen of van hun organen met betrekking tot de leden van hun personeel niet in het toepassingsgebied ervan zijn opgenomen, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, in die zin geïnterpreteerd dat de bestuurshandelingen van de wetgevende vergaderingen of van hun organen met betrekking tot de leden van hun personeel in het toepassingsgebied ervan zijn opgenomen, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

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 29 januari 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior