

Rolnummers 2701 en 2716
Arrest nr. 89/2004 van 19 mei 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 14 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, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman 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 vragen en rechtspleging*

a. Bij arrest nr. 119.261 van 12 mei 2003 in zake A. Brouillard tegen de Kamer van volksvertegenwoordigers, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 16 mei 2003, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Is artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de scheiding der machten, in zoverre het een parlementaire overheid zou gelijkstellen met een administratieve overheid door het de Raad van State, zonder dat de tekst daarin uitdrukkelijk voorziet, mogelijk te maken bij wege van exceptie na te gaan of een beslissing van een parlementaire vergadering in overeenstemming is met de hogere rechtsregels ?

2. 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, in die zin geïnterpreteerd dat de administratieve handelingen van de wetgevende vergaderingen met betrekking tot de leden van hun personeel individuele handelingen zijn, met uitsluiting van de handelingen van regelgevende aard, terwijl de leden van het personeel van de administratieve overheden bij wege van vordering of exceptie beroep kunnen instellen bij de Raad van State tegen de bepalingen met betrekking tot hun aanwerving en hun statuut, en de onwettigheid ervan op grond van artikel 159 van de Grondwet kunnen aanvoeren ? »

b. Bij arrest nr. 119.643 van 21 mei 2003 in zake R. Veulemans tegen het Rekenhof, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 13 juni 2003, 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, in die zin geïnterpreteerd dat de ‘ administratieve handelingen ’ van de wetgevende vergaderingen of van hun organen en die van het Rekenhof met betrekking tot de overheidsopdrachten en de leden van hun personeel uitsluitend individuele handelingen zijn, met uitsluiting van de reglementaire handelingen die de aanwerving en het statuut van dat personeel regelen, terwijl de leden van het personeel van de administratieve overheden bij de Raad van State de nietigverklaring – en bijgevolg de schorsing van de tenuitvoerlegging, het accessorium van de vernietiging – kunnen vorderen van de reglementaire bepalingen met betrekking tot hun aanwerving en hun statuut ? »

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2701 en 2716 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- R. Veulemans, wonende te 3360 Bierbeek, Builoostraat 2;
- het Rekenhof;
- de Ministerraad;
- de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Op de openbare terechtzitting van 14 januari 2004 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. M. Detry, advocaat bij de balie te Brussel, voor R. Veulemans;
 - . Mr. P. Goffaux, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
 - . Mr. P. Boucquey, advocaat bij de balie te Brussel, voor het Rekenhof;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken 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 de bodemgeschillen*

In de zaak nr. 2701

A. Brouillard vraagt aan de Raad van State de uitvoering te schorsen van een beslissing van de Quaestuur van de Kamer van volksvertegenwoordigers waarmee die overheid de inschrijving van de verzoeker voor een examen van tweetalig assistent onontvankelijk heeft verklaard, om reden dat hij houder was van een (universitair) diploma van een hoger niveau dan datgene dat met het in het geding zijnde examen overeenstemde.

Overwegende dat die weigering gegrond is op een beslissing met algemene draagwijdte van het College van quaestoren rijst derhalve de vraag of het aan de Raad van State toekomt de toepassing van die handeling met algemene draagwijdte te weren met toepassing van artikel 159 van de Grondwet. Aangezien die vraag voortvloeit uit de interpretatie die aan artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State zou moeten worden gegeven, in zoverre die bepaling de « administratieve handelingen » van de wetgevende vergaderingen beoogt, wordt de tweede hierboven vermelde prejudiciële vraag gesteld; de eerste vraag werd van haar kant gesteld op verzoek van de tegenpartij voor de verwijzende rechter - de Kamer van volksvertegenwoordigers.

In de zaak nr. 2716

R. Veulemans, eerste auditeur bij het Rekenhof, vordert de schorsing van de uitvoering van beslissingen genomen door het Rekenhof; die beslissingen bepalen, enerzijds, de graden die eenzelfde graad van de hiërarchie vormen en, anderzijds, de op het administratief personeel toepasselijke taalkaders.

Aangezien de tegenpartij - het Rekenhof - heeft tegengeworpen dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals gewijzigd bij de wet van 25 mei 1999, uitsluitend de individuele handelingen beoogt, voert de verzoekende partij het discriminerende karakter van een dergelijke interpretatie aan.

De Raad van State, die deze vraag - in het bijzonder op het vlak van de evenredigheid van het verschil in behandeling dat daaruit zou voortvloeien - in zijn motieven opneemt, stelt derhalve de hierboven vermelde vraag.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag gesteld in de zaak nr. 2701

Memorie van de Ministerraad

A.1. Die partij merkt in de eerste plaats op dat het Hof niet in staat is zich over die vraag uit te spreken. In die vraag zou immers noch de categorie zijn gepreciseerd waarmee de kandidaten voor een betrekking binnen de diensten van een parlementaire vergadering moeten worden vergeleken, noch, op uitdrukkelijke wijze, die laatste categorie.

De niet-toepasselijkheid van het stelsel van de exceptie van onwettigheid zou overigens, in de veronderstelling dat het discriminerende karakter ervan is aangetoond, niet voortvloeien uit artikel 14 van de gecoördineerde wetten, maar rechtstreeks uit artikel 159 van de Grondwet, dat niet door de prejudiciële vraag wordt beoogd.

Volgens de Ministerraad zou dat artikel 159 het ten slotte, door middel van een exceptie van onwettigheid, mogelijk maken de geldigheid te betwisten van dezelfde handelingen, uitgaande van een parlementaire overheid, als die waarvan de nietigverklaring voor de Raad van State kan worden gevorderd op grond van voormeld artikel 14.

Ten aanzien van de andere twee prejudiciële vragen

Memorie van de Ministerraad

A.2.1. Naast de argumentatie die wordt uiteengezet met betrekking tot de eerste vraag gesteld in de zaak nr. 2701, merkt de Ministerraad in de eerste plaats op dat de onbevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van de reglementaire handelingen van de wetgevende vergaderingen steun kan vinden in de verschillende terminologie die in de Franse tekst van artikel 14, § 1, wordt gebruikt: die bepaling beoogt immers, wat de vergaderingen betreft, de « actes administratifs », terwijl diezelfde bepaling het elders heeft over « actes et règlements des diverses autorités administratives »; dat verschil zou evenwel niet bestaan in de Nederlandstalige versie van die tekst. Op dezelfde wijze zou uit de parlementaire voorbereiding geen doorslaggevend element kunnen worden afgeleid.

A.2.2. Volgens de Ministerraad moet artikel 14 in die zin worden geïnterpreteerd dat het niet alleen de individuele administratieve handelingen beoogt, maar ook de administratieve handelingen met reglementaire draagwijdte. Dat zou zowel de gewone betekenis van de woorden « administratieve handelingen » zijn, als de betekenis die het Hof in zijn arrest nr. 31/96 eraan zou hebben willen geven. Dat artikel zou derhalve dienen te worden geïnterpreteerd « in die zin dat het in overeenstemming is met de lering van dat arrest », te meer omdat « altijd dient te worden aangenomen dat de wetten in overeenstemming zijn met de Grondwet en dienovereenkomstig dienen te worden geïnterpreteerd ».

A.2.3. In ondergeschikte orde - namelijk indien het Hof die verzoenende interpretatie niet in aanmerking zou nemen - is de Ministerraad van mening dat, zoals in het arrest nr. 31/96, zou moeten worden geoordeeld dat de discriminatie niet voortvloeit uit artikel 14, maar uit een lacune in de wetgeving.

Standpunt van de Kamer van volksvertegenwoordigers

A.3.1. In die memorie - waarvan de inhoud grotendeels in de memorie van antwoord wordt overgenomen - herinnert die partij in de eerste plaats aan de voorgeschiedenis van de prejudiciële vragen, zowel wat betreft de feiten als de rechtspleging voor de verwijzende rechter.

De Kamer van volksvertegenwoordigers wijst vervolgens, enerzijds, op de reglementaire aard van de beslissing van het College van quaestoren en, anderzijds, op het feit dat, op grond van de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1946, alsook de rechtsleer, het voornemen van de wetgever erin bestond de bevoegdheid van de Raad van State te beperken tot uitsluitend de handelingen uitgaande van de overheden die onder de uitvoerende macht vallen.

In de memorie wordt verder de draagwijdte van het arrest van het Hof nr. 31/96 van 15 mei 1996 uiteengezet, alsook de wijziging van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waartoe dat arrest heeft geleid. In dat verband wordt erop gewezen dat de wetgever geenszins alle administratieve handelingen uitgaande van de parlementaire vergaderingen onder het toezicht van de Raad van State heeft willen plaatsen, waarbij de uiteindelijk gekozen formulering als « restrictief » wordt beschouwd. Zoals zowel de rechtsleer als de parlementaire voorbereiding van het nieuwe artikel 14, § 1, zouden bevestigen, betekende die bepaling geenszins dat aan de Raad van State een bevoegdheid inzake de handelingen van reglementaire aard uitgaande van de wetgevende vergaderingen werd toegekend. Een dergelijke interpretatie van die bepaling zou derhalve niet mogelijk zijn.

A.3.2. In verband met de grond van de zaak en het verschil in behandeling waartoe artikel 14 - in die zin geïnterpreteerd dat het de reglementaire handelingen van vergaderingen niet beoogt - leidt, is de Kamer van volksvertegenwoordigers vervolgens van mening dat dit verschil in behandeling verantwoord is.

In tegenstelling tot de handelingen van individuele aard vallen de reglementaire handelingen van de vergaderingen met betrekking tot het statuut van hun personeel immers onder de organisatie van die vergaderingen; de mogelijkheid scheppen dat de Raad van State toeziet op dergelijke handelingen, zou afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van elk wetgevend orgaan, die met name wordt gewaarborgd bij de artikelen 60 en 174, eerste lid, van de Grondwet, en zou het beginsel van de scheiding der machten aantasten. De erkenning van een dergelijke bevoegdheid zou, volgens de memorie, neerkomen op het bestaan van « een middel om druk uit te oefenen op de organisatie van niet alleen een parlementaire vergadering, maar tevens de ombudsmannen ingesteld bij die vergaderingen, het Rekenhof en het Arbitragehof, alsook de organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie ».

A.3.3. In ondergeschikte orde - in de veronderstelling dat het Hof de onmogelijkheid voor de Raad van State om de geldigheid van de reglementaire handelingen van de vergaderingen te onderzoeken, discriminerend acht - voert de Kamer van volksvertegenwoordigers eveneens aan dat die discriminatie niet zou voortvloeien uit artikel 14, § 1, maar uit een nalatigheid van de wetgever, die « deze lacune in de wetgeving nog niet zou hebben opgevangen ».

Memorie van het Rekenhof

A.4.1. In die memorie voert het Rekenhof in de eerste plaats aan dat het voornemen van de wetgever, door artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten te wijzigen bij de wet van 25 mei 1999, erin bestond de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State slechts op beperkte wijze uit te breiden, waarbij die bevoegdheid niet reikt tot de reglementaire handelingen uitgaande van de wetgevende vergaderingen. Zowel de rechtsleer als de parlementaire voorbereiding zouden die restrictieve interpretatie bevestigen, in het bijzonder het feit dat de wetgever de woorden « administratieve handelingen » die in het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp werden gebruikt, niet heeft gewijzigd, terwijl de Raad van State uitdrukkelijk had opgemerkt dat die alleen de handelingen met individuele draagwijdte leken te beogen.

A.4.2. In verband met de grond van de zaak voert het Rekenhof in de eerste plaats het objectieve karakter van het verschil in behandeling aan. In tegenstelling tot de wetgevende overheden merkt het Rekenhof op dat het niet aan de uitvoerende macht, maar aan de wetgevende macht is toegewezen, ook wat de vaststelling van het statuut van zijn ambtenaren betreft.

In verband met het evenredige karakter van het in het geding zijnde verschil in behandeling - de onbevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van de reglementaire handelingen van de vergaderingen - verwijst het Rekenhof naar artikel 60 van de Grondwet, bepaling waarvan de *ratio legis* erin bestaat de onafhankelijkheid van de parlementaire vergaderingen te waarborgen. De rechtspraak van het Arbitragehof zelf aanvaardt, als verantwoording van een verschil in behandeling, de zorg om die onafhankelijkheid te waarborgen, zoals in zijn arrest nr. 20/2000 van 23 februari 2000 wordt vermeld.

Ten slotte wordt in de memorie erop gewezen dat het niet ongegrond blijkt de adressaten van handelingen verschillend te behandelen naargelang het gaat om individuele handelingen of om reglementaire handelingen. De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen legt die verplichting aldus alleen op ten aanzien van de individuele handelingen, met uitsluiting dus van de reglementaire handelingen, situatie die het Hof in zijn arrest nr. 55/2001 niet heeft afgekeurd.

A.4.3. In ondergeschikte orde is het Rekenhof van mening dat de discriminatie die het Hof zou aanvaarden, zou moeten worden toegeschreven aan een lacune in de wetgeving; het zou aan de wetgever zelf toekomen te beslissen over het soort van toezicht dat hij wenst in te stellen, alsook over het rechtscollege waaraan hij die bevoegdheid wil toekennen. In dat verband zou een rechtscollege zoals het Arbitragehof meer aangewezen zijn dan de Raad van State.

Memorie van R. Veulemans

A.5. In die memorie verwijst die partij naar het arrest nr. 31/96 van het Hof; in verband met de redenering van het Hof in dat arrest stelt zij vast dat « aangezien de jurisdictionele waarborg toegekend aan de ambtenaren in dienst van een administratieve overheid zowel ten aanzien van de individuele administratieve handelingen als ten aanzien van de reglementaire handelingen geldt, het Hof geen enkel onderscheid heeft gemaakt tussen beide soorten van beslissingen ».

Na de voorgeschiedenis te hebben uiteengezet van de voorstellen die tot de wijziging van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten hebben geleid, besluit R. Veulemans overigens hieruit dat de wil van de wetgever wel degelijk erin bestond zowel de individuele handelingen als de reglementaire handelingen in het begrip « administratieve handelingen » op te nemen.

Een andere interpretatie zou een nieuwe discriminatie teweegbrengen, die even onaanvaardbaar zou zijn als die welke het Hof in zijn arrest nr. 31/96 heeft afgekeurd. In dat verband wordt erop gewezen dat de in het geding zijnde reglementaire handelingen - waarbij de administratieve situatie van het personeel wordt vastgesteld - « niet [vallen] onder de wetgevende activiteit van de openbare overheid, maar enkel onder de administratieve en organisatorische activiteit ervan » en dat het gaat om « beslissingen die de taalkaders vaststellen of, met het oog op de toepassing van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, de graden bepalen die eenzelfde graad van de hiërarchie vormen, en dat die handelingen geen enkele politieke draagwijdte hebben, niet vallen onder de uitoefening van de wetgevende macht, maar alleen onder de institutionele activiteit van de openbare overheid ».

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.6.1. In die memorie betwist de Ministerraad in het bijzonder de stelling van de Kamer van volksvertegenwoordigers volgens welke de onbevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van de administratieve handelingen van de vergaderingen een beginsel zou vormen, ten aanzien van hetwelk bijgevolg elke afwijking - met inbegrip van die vervat in de wet van 5 mei 1999 - op restrictieve wijze zou moeten worden geïnterpreteerd. Een dergelijke stelling is niet verenigbaar met de vaststelling van ongrondwettigheid door het Hof in zijn arrest nr. 31/96, waarin het precies heeft geoordeeld dat een dergelijke regel in strijd is met de Grondwet, waardoor die niet tot beginsel kan worden verheven.

A.6.2. De Ministerraad is overigens - in ondergeschikte orde, en zoals ook de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Rekenhof aanvoeren - van mening dat, indien het Hof zou oordelen dat artikel 14, § 1, de Raad van State geen bevoegdheid toekent om kennis te nemen van de reglementaire handelingen uitgaande van de parlementaire vergaderingen, zou moeten worden vastgesteld dat die discriminatie niet voortvloeit uit artikel 14, maar uit een lacune in de wetgeving.

Memorie van antwoord van het Rekenhof

A.7.1. Die partij betwist de stelling van R. Veulemans en van de Ministerraad volgens welke artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten zowel de reglementaire handelingen als de handelingen met individuele draagwijdte als « administratieve handelingen » zou beogen.

Enerzijds, zou de parlementaire voorbereiding bevestigen dat de uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad van State uitsluitend de individuele handelingen betrof.

Anderzijds, wordt opgemerkt dat het arrest nr. 31/96 van het Hof werd gewezen in het kader van een prejudiciële vraag gesteld naar aanleiding van een beroep tot vernietiging met betrekking tot een handeling met individuele draagwijdte; de draagwijdte van dat arrest dient derhalve uitsluitend tot dat geval te worden beperkt.

A.7.2. In verband met het argument afgeleid uit de aard van de in het geding zijnde handeling - die geen politieke draagwijdte zou hebben en los zou staan van de wetgevende functie - is het Rekenhof overigens van mening dat dit argument niet relevant is; volgens die partij « heeft het bestaande verschil tussen de institutionele activiteit en de functionele activiteit van een instelling betrekking op de toepassing van de wetgeving op de verhoudingen met de vakbonden in de openbare dienst en niet op de juridictionele bescherming die de ambtenaren van de openbare dienst moeten genieten ».

Memorie van antwoord van R. Veulemans

A.8.1. Na te hebben onderstreept dat zijn standpunt aansluit bij dat van de Ministerraad wat betreft de interpretatie die aan de woorden « administratieve handelingen » dient te worden gegeven, voegt R. Veulemans evenwel eraan toe dat volgens hem - in tegenstelling tot de Ministerraad -, enerzijds, in de parlementaire voorbereiding duidelijk wordt gepleit voor de gemeenschappelijke interpretatie ervan en dat, anderzijds, het arrest waarin de prejudiciële vraag wordt gesteld, die stelling niet betwist, maar hierover alleen een vraag stelt.

A.8.2. In antwoord op het standpunt van het Rekenhof herhaalt R. Veulemans dat de voorgeschiedenis van de wet van 5 mei 1999 - en in het bijzonder het verslag van de werkgroep dat aan de goedkeuring ervan is voorafgegaan - op vaststaande wijze ervoor pleit dat het nieuwe artikel 14, § 1, eveneens de handelingen van reglementaire aard zou beogen.

Het argument afgeleid uit de verschillende aard van de wetgevende vergaderingen en de administratieve overheden werd overigens beantwoord door het Hof in zijn arrest nr. 31/96 - waarbij B.4.3 ervan wijst op de noodzaak om de onafhankelijkheid van de wetgevende vergaderingen te vrijwaren -, zonder echter dat het Hof enig onderscheid tussen de individuele en de reglementaire handelingen maakt.

In de veronderstelling dat het Hof van oordeel zou zijn dat de discriminatie voortvloeit uit een lacune in de wetgeving is R. Veulemans ten slotte van mening dat de enige mogelijkheid voor de wetgever om die lacune te verhelpen, erin zou bestaan de bevoegdheid van de Raad van State uit te breiden tot de reglementaire handelingen uitgaande van de wetgevende vergaderingen en de organen ervan; het argument afgeleid uit de « wetgevingsautonomie » van de wetgevende macht zou niet als relevant kunnen worden beschouwd.

- B -

Wat de zaak nr. 2701 betreft

Ten aanzien van de draagwijdte van de gestelde vragen

B.1.1. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing en de wijze waarop beide prejudiciële vragen zijn geformuleerd blijkt dat het Hof wordt ondervraagd over artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in die zin geïnterpreteerd dat het met de woorden « administratieve handelingen van wetgevende vergaderingen of van hun organen [...] met betrekking tot [...] leden van hun personeel » uitsluitend de individuele handelingen bedoelt en niet de handelingen van regelgevende aard.

B.1.2. De tweede prejudiciële vraag beoogt van het Hof te vernemen of het aldus geïnterpreteerde artikel 14, § 1, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat de

leden van het personeel van de wetgevende vergaderingen of hun organen, in tegenstelling tot de leden van het personeel van de administratieve overheden, niet over de mogelijkheid beschikken om, bij wege van vordering of exceptie, de wettigheid te betwisten van de reglementaire bepalingen met betrekking tot hun aanwerving en hun statuut.

B.1.3. De eerste prejudiciële vraag gaat ervan uit dat de tekst van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet uitdrukkelijk erin voorziet dat de Raad van State bij wege van exceptie kan nagaan of een beslissing van een parlementaire vergadering in overeenstemming is met de hogere rechtsregels en beoogt van het Hof te vernemen of artikel 14, § 1, geïnterpreteerd in die zin dat de Raad van State, niettegenstaande de tekst van het artikel niet uitdrukkelijk erin voorziet, bevoegd is om de reglementaire handelingen van de parlementaire vergaderingen bij wege van exceptie op hun wettigheid te toetsen, in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de scheiding der machten.

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de interpretatie eraan verleend door de verwijzende rechter

B.2.1. Het in het geding zijnde artikel 14, § 1, luidt als volgt :

« 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 assemblées, 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.2.2. De in het geding zijnde bepaling, in de huidige formulering ervan, vloeit voort uit 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 », wijziging die gevolg geeft aan het arrest nr. 31/96 van het Hof van 15 mei 1996.

De wijziging brengt met zich mee dat de afdeling administratie van de Raad van State uitspraak kan doen over 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.

B.2.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 mei 1999 blijkt dat artikel 2 is aangenomen op basis van een amendement van een parlements lid, dat geïnspireerd is op een vroeger door hetzelfde parlements lid neergelegd wetsvoorstel, waarin de woorden « bestuurshandelingen » en « actes administratifs » werden gehanteerd (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1640, p. 6, en *Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1733/1).

In antwoord op een verzoek om advies met betrekking tot een ander wetsvoorstel, dat ertoe strekt gevolg te geven aan het arrest nr. 31/96 van het Hof en waarin de woorden « akten en reglementen » en « actes et règlements » werden gehanteerd, heeft de Raad van State gewezen op de ruimere draagwijdte van dat andere voorstel, ten opzichte van het hiervoor bedoelde voorstel :

« Volgens de bedoeling van de indieners van het voorstel zou de Raad van State niet alleen bevoegd zijn voor individuele handelingen, maar ook voor regelgeving van wetgevende vergaderingen. In dat opzicht lijkt dit voorstel grondig te verschillen van het door de heer Landuyt ingediende wetsvoorstel nr. 1733/1, dat alleen betrekking heeft op bestuurshandelingen en niet op verordeningen van organen van wetgevende vergaderingen.

Het staat aan het Parlement te oordelen of de bevoegdheid van de Raad van State beperkt dient te worden tot individuele handelingen alleen of tot verordeningen mag worden uitgebreid. » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 893/3, p. 2)

B.2.4. Ofschoon in de Nederlandse tekst van het gewijzigde artikel 14 de woorden « administratieve handelingen » worden gebruikt (en niet « bestuurshandelingen »), kan uit de in de Franse tekst van dat artikel gehanteerde woorden « actes administratifs » niet worden afgeleid dat de wetgever afstand heeft willen doen van de beperkende interpretatie die de Raad van State gaf aan de woorden « actes administratifs » en « bestuurshandelingen ».

Ten gronde

B.3. Krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de ambtenaren in dienst van een administratieve overheid, voor zover zij doen blijken van het vereiste belang, bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring instellen tegen de administratieve rechtshandelingen van die overheid, ongeacht of zij van individuele of van reglementaire aard zijn.

In het kader van een beroep tot nietigverklaring van een individuele administratieve handeling beschikken die ambtenaren bovendien over de mogelijkheid om, bij wege van exceptie, de wettigheid van de reglementaire administratieve handeling die aan de bestreden handeling ten grondslag ligt, te betwisten.

De bevoegdheid van de Raad van State om, bij wege van exceptie, een reglementaire administratieve handeling buiten toepassing te laten, vloeit niet voort uit artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, maar uit artikel 159 van de Grondwet, naar luid waarvan de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.

B.4.1. Krachtens de in het geding zijnde bepaling beschikken de personeelsleden van een wetgevende vergadering over de mogelijkheid om de nietigverklaring van een individuele administratieve handeling, uitgaande van die vergadering of van een orgaan ervan, te vorderen; zij beschikken evenwel niet over de mogelijkheid om de vernietiging van een van die vergadering of van een orgaan ervan uitgaande reglementaire handeling te vorderen.

B.4.2. Uit de wet van 25 mei 1999 kan worden afgeleid dat de wetgever de individuele administratieve handelingen van de wetgevende vergaderingen of hun organen met betrekking tot hun personeel aan hetzelfde rechtsbeschermingsstelsel heeft willen onderwerpen als datgene dat van toepassing is op de handelingen van de bestuurlijke overheden. Uit die wet kan evenwel niet worden afgeleid dat de wetgever de reglementaire handelingen van die vergaderingen of hun organen aan dat rechtsbeschermingsstelsel heeft willen onderwerpen.

Wanneer ze een beroep bij de Raad van State hebben ingesteld tegen een individuele handeling van een wetgevende vergadering of van een orgaan ervan, beschikken de personeelsleden van die vergadering bijgevolg niet over de mogelijkheid om bij wege van exceptie, de wettigheid van de reglementaire handeling die aan de bestreden handeling ten grondslag ligt, te betwisten.

B.5. Het eigen karakter van de wetgevende vergaderingen, die verkozen zijn en houders zijn van het residu van de soevereiniteit, vergt dat hun onafhankelijkheid wordt gewaarborgd.

De noodzaak om die onafhankelijkheid te vrijwaren verantwoordt evenwel niet dat aan de ambtenaren van de wetgevende vergaderingen de mogelijkheid zou worden ontzegd om in het kader van een beroep tot nietigverklaring tegen individuele handelingen, bij wege van exceptie of via een procedure die tot een gelijkaardig resultaat leidt, de wettigheid van de reglementaire handeling die aan de bestreden handeling ten grondslag ligt te betwisten, noch dat hun een beroep tot nietigverklaring tegen die reglementaire handelingen zou worden ontzegd.

Het ontbreken van die jurisdictionele waarborgen, die wel zijn toegekend aan de ambtenaren die van bestuurlijke overheden afhangen, is strijdig met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie; het 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 die jurisdictionele waarborgen is even reëel en even legitiem bij de ambtenaren van de wetgevende vergaderingen als bij die van de bestuurlijke overheden.

B.6. Die situatie kan slechts worden verholpen door de organisatie van een beroep door het bevoegde normerende orgaan, dat zou kunnen voorzien in specifieke waarborgen die de onafhankelijkheid van de wetgevende vergaderingen verzekeren, onafhankelijkheid die in het bijzonder gewaarborgd is door artikel 60 van de Grondwet en analoge bepalingen in de wetten tot hervorming der instellingen.

B.7. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de discriminatie haar oorsprong vindt in de ontstentenis van organisatie van, enerzijds, een recht om, naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring van een individuele handeling, de wettigheid van de reglementaire handeling die aan de bestreden handeling ten grondslag ligt te betwisten, en van,

anderzijds, een beroep tot nietigverklaring van reglementaire handelingen die door de wetgevende vergaderingen of hun organen ten aanzien van hun personeel worden gesteld.

B.8. Om die redenen dient de tweede prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord en behoeft de eerste prejudiciële vraag geen antwoord.

Wat de zaak nr. 2716 betreft

B.9. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op artikel 14, § 1, waarvan de woorden « administratieve handelingen van [...] het Rekenhof [...] met betrekking tot [...] leden van [zijn] personeel » uitsluitend de individuele handelingen beogen en niet de handelingen van reglementaire aard.

B.10. De in het geding zijnde bepaling brengt met zich mee dat de ambtenaren in dienst van het Rekenhof, in tegenstelling tot de ambtenaren in dienst van een administratieve overheid, niet beschikken over het recht om de vernietiging te vorderen van een reglementaire handeling van het Rekenhof met betrekking tot zijn personeel.

B.11. Artikel 180 van de Grondwet bepaalt :

« De leden van het Rekenhof worden door de Kamer van volksvertegenwoordigers benoemd, voor de tijd bij de wet bepaald.

[...]

Dit Hof wordt door de wet georganiseerd. »

Artikel 20 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof bepaalt :

« In het reglement van orde van het Rekenhof kunnen geen wijzigingen worden aangebracht, dan met goedkeuring van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. »

B.12. De noodzaak om de onafhankelijkheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers te vrijwaren, verantwoordt niet dat aan de ambtenaren van het Rekenhof een beroep tot nietigverklaring tegen de reglementaire handelingen die de aanwerving en het statuut van dat personeel regelen, 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 grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Die discriminatie vindt haar oorsprong in de ontstentenis van organisatie van een beroep tot nietigverklaring van reglementaire handelingen met betrekking tot de aanwerving en het statuut van de personeelsleden van het Rekenhof.

B.13. Om die reden dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. De eerste prejudiciële vraag in de zaak nr. 2701 behoeft geen antwoord.
2. De ontstentenis van organisatie van een beroep tot nietigverklaring van reglementaire administratieve handelingen met betrekking tot de aanwerving en het statuut van de personeelsleden van de wetgevende vergaderingen en van het Rekenhof schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
3. De ontstentenis van organisatie van een procedure om, naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring van een individuele handeling van een wetgevende vergadering of van een orgaan ervan, met betrekking tot de leden van haar personeel, de wettigheid van de reglementaire handeling die aan de bestreden handeling ten grondslag ligt te betwisten, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
4. Artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, in zoverre de daarin vermelde administratieve handelingen van de wetgevende vergaderingen, van hun organen en van het Rekenhof, met betrekking tot de leden van hun personeel, enkel de individuele handelingen zijn, met uitsluiting van de handelingen van reglementaire aard.

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 19 mei 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior