

Rolnummer 2656
Arrest nr. 93/2004 van 26 mei 2004

A R R E S T

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

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, 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 P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 116.419 van 25 februari 2003 in zake L. Goovaerts tegen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 7 maart 2003, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 14 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State zoals gewijzigd door de wet van 25 mei 1999, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, indien dit artikel zou worden geïnterpreteerd in die zin dat de Raad van State niet bevoegd zou zijn om kennis te nemen van een annulatie- en/of schorsingsberoep ingesteld door een lid van het Rechtscollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tegen een beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad waarbij een einde gesteld wordt aan zijn functies, hoewel diezelfde Raad hem eerder aangesteld heeft in deze hoedanigheid ? »

Memories zijn ingediend door :

- L. Goovaerts, wonende te 1200 Brussel, Kerselarenlaan 116, en C. Lejeune, wonende te 1050 Brussel, Franklin Rooseveltlaan 32;

- de Brusselse Hoofdstedelijke Raad;

- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- L. Goovaerts en C. Lejeune;

- de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

Op de openbare terechtzitting van 24 maart 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Peerens, advocaat bij de balie te Brussel, voor L. Goovaerts en C. Lejeune;

. Mr. B. Biesemans, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad;

. Mr. D. D'Hooghe, tevens *loco* Mr. F. Vandendriessche, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse 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 bodemgeschied*

L. Goovaerts en C. Lejeune werden op 21 juni 1996 door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad benoemd tot lid van het Rechtscollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Bij beslissing van 7 juni 2002 maakte de Brusselse Hoofdstedelijke Raad een einde aan hun functies en ging over tot de benoeming van andere, door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voorgedragen leden van het Rechtscollege.

L. Goovaerts heeft bij de Raad van State tegen die beslissing een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring ingediend. C. Lejeune heeft gevraagd in de debatten te mogen tussen te komen, wat hem werd toegestaan.

De Raad van State heeft de hierboven geformuleerde vraag gesteld.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De Ministerraad is van oordeel dat de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is omdat niet wordt aangegeven welke categorieën van personen moeten worden vergeleken met het oog op een toetsing aan het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

A.1.2. In hun memorie van antwoord voeren de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter aan dat de leden van het Rechtscollege moeten worden vergeleken met alle andere personeelsleden van openbare diensten.

A.1.3. Volgens het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, is die aanwijzing van de personen met wie er zou moeten worden vergeleken in de memorie van antwoord van de partijen voor de verwijzende rechter, laattijdig.

Ten gronde

Standpunt van de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter

A.2.1. De partijen voor de verwijzende rechter zijn van oordeel dat artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt indien het zo wordt geïnterpreteerd dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring tegen een beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad waarbij een einde wordt gemaakt aan de functie van een lid van het Rechtscollege.

Artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zou voormelde bepalingen daarentegen niet schenden indien het zo wordt geïnterpreteerd dat de Raad van State bevoegd is om kennis te nemen van zulk een rechtshandeling.

A.2.2. Zij laten gelden dat het Rechtscollege - dat een jurisdictioneel karakter heeft, wat onder meer blijkt uit de rechtspraak van het Arbitragehof en van het Hof van Justitie - als een orgaan van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad moet worden beschouwd. De benoeming en het ontslag van de leden van het Rechtscollege maken administratieve handelingen van een wetgevende vergadering uit en de leden van het Rechtscollege behoren tot het personeel van de Raad.

Wanneer, bijgevolg, de Raad van State niet bevoegd zou zijn om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring tegen een beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad waarbij een einde wordt gemaakt aan de functie van een lid van het Rechtscollege, geniet het betrokken lid niet dezelfde rechtsbescherming als ambtenaren in dienst van bestuurlijke overheden, ambtenaren van wetgevende vergaderingen en magistraten van

de rechterlijke orde. Zodoende ontstaat een verschil in behandeling dat niet in een redelijke verhouding staat met het doel, dat erin bestaat de onafhankelijkheid van de wetgevende macht te waarborgen.

A.2.3. Dat de leden van het Rechtscollege zich tot de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde kunnen wenden om hun rechten te doen gelden, verhindert volgens die partijen niet dat er sprake is van een discriminatie, aangezien de aard en de gevolgen van zulk een procedure verschillen van die van een annulatieberoep bij de Raad van State en nu andere personeelsleden van openbare diensten over de twee rechtsmiddelen beschikken.

A.2.4. De door de Ministerraad gemaakte vergelijking met de leden van een bestendige deputatie gaat niet op omdat, in tegenstelling tot het mandaat van lid van een bestendige deputatie, wiens hoedanigheid is verbonden met die van provincieraadslid, het mandaat van lid van het Rechtscollege niet is verbonden aan het lidmaatschap van de Raad, omdat het Rechtscollege een jurisdictioneel orgaan is, terwijl de bestendige deputatie als administratieve overheid optreedt, en omdat de leden van het Rechtscollege een functionele onafzetbaarheid genieten die niet geldt voor de leden van een bestendige deputatie.

Standpunt van de Ministerraad

A.3.1. In zoverre de prejudiciële vraag beoogt de leden van het Rechtscollege te vergelijken met personeelsleden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad of met personeelsleden van andere rechtscolleges, betreft het volgens de Ministerraad niet-vergelijkbare categorieën van personen. De leden van het Rechtscollege zijn immers geen personeelsleden van het Rechtscollege, maar veeleer magistraten voor wie een specifieke regeling is uitgewerkt die vergelijkbaar is met het statuut van de leden van de bestendige deputaties van de provincies. Bijgevolg kunnen ze niet zinvol worden vergeleken met personeelsleden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad of van een ander rechtscollege.

A.3.2. In ieder geval is volgens de Ministerraad het ontbreken van een schorsings- of annulatieberoep tegen de beslissingen tot aanstelling en beëindiging van het mandaat van een lid van het Rechtscollege redelijk verantwoord, gelet op de onafhankelijkheid die aan wetgevende vergaderingen moet worden gewaarborgd. Het beginsel van de scheiding der machten vereist dat dergelijke vergaderingen hun bevoegdheden kunnen uitoefenen onafhankelijk van de uitvoerende macht, waaronder de Raad van State ressorteert. Bovendien heeft het gebrek aan beroepsmogelijkheid bij de Raad van State geringe gevolgen, aangezien de beslissingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad met betrekking tot de leden van het Rechtscollege onderworpen zijn aan het toezicht van de hoven en rechtbanken.

Standpunt van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest

A.4.1. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is van oordeel dat het onderscheid tussen de leden van het Rechtscollege en de personeelsleden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad op objectieve en redelijke elementen berust. Enerzijds, is het Rechtscollege geen orgaan van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, maar een op zich staande instelling, ressorterend onder het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarvan de leden aangesteld worden door de Raad. Anderzijds, zijn de leden van het Rechtscollege geen ambtenaren, noch personeelsleden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, maar mandatarissen. Volgens het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is de regeling voor de leden van het Rechtscollege vergelijkbaar met die van de bestendige deputaties van de provincies.

A.4.2. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest merkt ten slotte op dat de argumentatie over het jurisdictioneel karakter van het Rechtscollege, en de verwijzing naar de rechtspraak van het Arbitragehof en van het Hof van Justitie, niet ter zake doen.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.1.1. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is omdat niet wordt aangegeven welke categorieën van personen moeten worden vergeleken met het oog op een toetsing aan het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.1.2. De Raad van State ondervraagt het Hof over een eventuele discriminatie die het gevolg zou zijn van het feit dat hij niet bevoegd zou zijn om kennis te nemen van een annulatie- en schorsingsberoep tegen een beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad waarbij een einde wordt gemaakt aan de functie van een lid van het Rechtscollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, hoewel diezelfde Raad hem eerder had aangesteld in die hoedanigheid. Uit de motieven van het verwijzingsarrest blijkt dat de situatie van de leden van het Rechtscollege moet worden vergeleken met die van de leden van het personeel van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad die, naar luid van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals gewijzigd bij de wet van 25 mei 1999, beroepen tot nietigverklaring kunnen instellen tegen de administratieve handelingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad of van zijn organen die op hen betrekking hebben.

B.1.3. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.2.1. 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.2.2. Op grond van die bepaling, kan de afdeling administratie van de Raad van State 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.2.3. In de verwijzingsbeslissing wordt vermeld dat

« het [Rechts]college, de logistieke steun die het vanwege de Brusselse Hoofdstedelijke Raad geniet ten spijt, niet als een orgaan te beschouwen is dat ‘in het kader’ van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad is opgericht, en dat evenmin zijn leden geacht kunnen worden arbeidsprestaties te verrichten ten dienste van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad; in de huidige stand van de procedure [...] blijkt [dan ook niet] dat de bestreden benoeming van de leden van het rechtscollege, waardoor de benoemingen van onder andere de verzoeker en de tussenkomende partij beëindigd worden, een administratieve handeling is van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad met betrekking tot ‘leden van zijn personeel’ ».

Hieruit werd afgeleid dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in die zin moet worden geïnterpreteerd dat de Raad niet bevoegd zou zijn om kennis te nemen van een annulatie- en schorsingsberoep ingesteld door een lid van het Rechtscollege tegen een beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad waarbij een einde wordt gemaakt aan zijn functie. Het is in die interpretatie dat het Hof onderzoekt of de in het geding zijnde bepaling al dan niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.3.1. De Raad van State vraagt de situatie te vergelijken van een lid van het Rechtscollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan wiens functie een einde wordt gemaakt, met die van de personeelsleden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

B.3.2. Volgens de Ministerraad zouden beide categorieën niet vergelijkbaar zijn, aangezien de leden van het Rechtscollege niet, zoals een personeelslid, onderworpen zijn aan een eenzijdig vastgesteld ambtenarenstatuut of door een arbeidsovereenkomst met de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verbonden zijn.

B.3.3. Die verschillen verhinderen niet dat de categorieën van personen vergeleken kunnen worden doordat de ene categorie beroep kan instellen, hetgeen geweigerd wordt aan de andere categorie.

B.3.4. De exceptie wordt verworpen.

B.4.1. Het Rechtscollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is ingesteld door artikel 83*quinquies*, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ter uitvoering van artikel 163, tweede lid, van de Grondwet. Artikel 83*quinquies*, § 2, bepaalt :

« De rechtsprekende taken die in de provincies worden uitgeoefend door de bestendige deputatie, worden voor het grondgebied bedoeld in artikel 2, § 1, uitgeoefend door een college van 9 leden die door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, op voordracht van zijn Regering, worden aangesteld. Ten minste drie leden behoren tot de minst talrijke taalgroep.

Voor de leden van dit college gelden dezelfde onverenigbaarheden als voor de leden van de bestendige deputatie in de provincies.

Bij de procedure voor het college moeten dezelfde regels nageleefd worden als die welke van toepassing zijn wanneer in de provincies de bestendige deputatie een rechtsprekende taak vervult. »

B.4.2. De oprichting van het Rechtscollege is een gevolg van het feit dat het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad bij de splitsing van de provincie Brabant aan de indeling in provincies werd onttrokken en bijgevolg geen provincieraad, noch een bestendige deputatie heeft. Hierdoor moest in een bijzondere regeling worden voorzien voor de rechtsprekende taken die in de provincies door de bestendige deputatie worden uitgeoefend. Het College krijgt de bevoegdheden toegewezen die de bestendige deputaties in de uitoefening van hun rechtsprekende taak uitoefenen.

B.5.1. Door de wijziging van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 25 mei 1999 heeft de wetgever de gelijkheid willen herstellen tussen de ambtenaren van de administratieve overheden en die van de wetgevende vergaderingen of van hun organen wat betreft de « administratieve handelingen » met betrekking tot leden van hun personeel.

B.5.2. Wetgevende vergaderingen verrichten echter ook handelingen die geen betrekking hebben op de leden van hun personeel of op overheidsopdrachten zoals, onder meer, de voordracht of de benoeming van leden van een rechtsprekend of adviserend orgaan.

B.5.3. Tot de basisbeginselen van de democratische opbouw van de Staat behoort de regel dat de wetgevende vergaderingen, die verkozen zijn en houders zijn van het residu van de soevereiniteit, in de uitoefening van die opdracht over de ruimste onafhankelijkheid beschikken.

Dat beginsel brengt met zich mee dat, wanneer wetgevende vergaderingen handelingen verrichten die verbonden zijn met hun politiek of wetgevend optreden, die handelingen aan het rechterlijk toezicht van de Raad van State kunnen worden onttrokken.

B.5.4. De leden van het Rechtscollege zijn geen ambtenaren, noch personeelsleden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, maar mandatarissen wier functie deels vergelijkbaar is met die van de leden van de bestendige deputaties. Bovendien gelden voor de leden van het College dezelfde onverenigbaarheden als voor de leden van de bestendige deputaties. Het College is onderworpen aan dezelfde procedure- en meerderheidsregels die gelden wanneer de bestendige deputatie haar rechtsprekende bevoegdheden uitoefent.

B.5.5. De beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad waarbij die een lid van het Rechtscollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest benoemt of een einde maakt aan zijn functies is dus van een andere aard dan een administratieve handeling van de Raad met betrekking tot de leden van zijn personeel. In tegenstelling tot beslissingen betreffende personeelsaangelegenheden, die meestal door een orgaan van de wetgevende vergadering worden genomen, wordt die beslissing trouwens door de voltallige vergadering genomen.

B.5.6. Door aan de Raad de bevoegdheid toe te kennen om de leden van het Rechtscollege te benoemen, heeft de bijzondere wetgever gewild « dat de verschillende stromingen binnen deze Raad ook vertegenwoordigd zijn in het college van 9 leden » (*Parl. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, p. 297). De benoeming van de leden van het Rechtscollege is bijgevolg verbonden met het politieke optreden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

Wanneer de Brusselse Hoofdstedelijke Raad de leden van het College aanwijst, dan stelt hij een handeling die, om de in B.5.3 vermelde redenen, aan de bevoegdheid van de Raad van State kan worden onttrokken.

B.6. Aangezien het verschil in behandeling dat in de prejudiciële vraag is omschreven redelijk verantwoord is, dient die vraag ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, indien het in die zin wordt geïnterpreteerd dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van het beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld door een lid van het Rechtscollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tegen een beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad waarbij een einde wordt gemaakt aan zijn functie, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 26 mei 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts