

Willem Coppenolle
2de lic rechten
4 mei 2006

Noot administratief recht

Assistent: de hr. Stijn Verbist
K.U. Leuven

Arbitrage-arrest nr. 31/96 van 15 mei 1996, rolnummer 856

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.

De feiten die aan het arrest voor hetwelke de prejudiciële vraag wordt gesteld, voorafgegaan zijn, zijn de volgende: een boekhouder slaagt niet voor een taalexamen, waardoor hij niet op een wervingslijst van de overheid wordt opgenomen. Deze beslissing, waartegen de boekhouder bij de Raad van State beroep aantekent, werd genomen door een examencommissie van een van de organen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. De Raad van State heeft zich in deze zaak onbevoegd verklaard, omdat de beslissing niet werd genomen door een in (toenmalig) art. 14 RvSt-wet genoemde “bestuurlijke overheid”, zijnde een orgaan van de uitvoerende macht, maar door een orgaan van de wetgevende macht. Deze wetsbepaling is een toepassing van het principe van de scheiding der machten, naar luid van hetwelke de Raad van State, die niet tot de rechterlijke macht behoort, niet bevoegd is kennis te nemen van enigerlei beroep tegen de handelingen van de wetgevende macht.

Voor de verzoeker blijft echter geen enkele andere vorm van beroep tegen deze beslissing open. Uiteraard kan hij zijn burgerlijke rechten laten afdwingen voor de gewone rechtbanken (waardoor eventuele schade die door de beslissing zou zijn ontstaan, wordt vergoed), maar de beslissing zelf kan op geen enkele manier worden aangevochten. Bijgevolg roept de verzoeker het non-discriminatiebeginsel in, omwille van de discriminatie die bestaat tussen personen die onderworpen zijn aan beslissingen vanwege de uitvoerende macht en zij die onderworpen zijn aan (bepaalde bestuurlijke) beslissingen vanwege de wetgevende macht.

Verzoeker spreekt in zijn memorie over het zgn. “functionele criterium”, op grond waarvan de Raad van State z.i. moet toetsen of de beslissingen die van de wetgevende macht uitgaan ook een duidelijk verband vertonen met de functie van de wetgevende macht. Indien de beslissing van de wetgevende macht van zuiver bestuurlijke aard is, is de Raad van State

volgens de verzoeker alsnog bevoegd. Het is volgens hem immers niet de aard van het orgaan dat de beslissing neemt, maar de aard van de beslissing zelf die moet primeren bij de bevoegdheidscontrole van de Raad van State.

O.i. is deze visie inderdaad niet onbelangrijk: hoewel de Raad van State volgens de letter van de wet niet bevoegd is om van het beroep van de verzoeker kennis te nemen, primeert het voorkomen van rechtsonzekerheid jegens de verzoeker (en elk rechtssubject dat gevolgen draagt van een zuiver bestuurlijke beslissing) die (dat) geen mogelijkheid heeft beroep in te stellen tegen de betreffende bestuurlijke beslissing. Het lijkt ons dan ook gerechtvaardigd dat de Raad van State de residuaire bevoegdheid zou dragen voor beroep tegen elke vorm van bestuurlijke beslissingen, van welke macht zij ook mogen uitgaan, onder de voorwaarde dat het relevante orgaan zelf niet heeft voorzien in een aparte beroepsprocedure voor de betrokken beslissingen. Dat het Arbitragehof in zijn arrest erkent dat de Raad van State geen orgaan van de uitvoerende macht is, kan deze stelling alleen maar versterken. Het Arbitragehof bevestigt anderzijds niet de visie van verzoeker als zou de Raad van State een rechtscollège sui generis zijn, maar beperkt zich tot de vaststelling dat de grondwet de Raad niet als een instelling van de uitvoerende macht heeft benoemd.

De wil van de Grondwetgever moet (of zou moeten) steeds als doel hebben de burger tegen eender welke vorm van willekeur vanwege de overheid te beschermen. Deze willekeur veroorzaakt immers per se rechtsonzekerheid, wat in een rechtsstaat niet kan worden getolereerd.

Met de invoering van het beginsel van de scheiding der machten, dat de Ministerraad in casu inroept om de onbevoegdheid van de Raad van State te verklaren, heeft de Grondwetgever eveneens de bedoeling gehad willekeur en rechtsonzekerheid in te perken. Indien dit beginsel m.a.w. op een danige manier wordt geïnterpreteerd, dat het als gevolg heeft dat in casu geen beroep openstaat voor de verzoeker tegen de beslissing van een orgaan van de wetgevende macht, wordt de bedoeling van dit beginsel o.i. niet onderzocht, en wordt het principe van machtsscheiding uitgehold: het is immers onaanvaardbaar dat dit principe wordt geïnterpreteerd op een danige wijze, dat het rechtsonzekerheid zou doen ontstaan, meer zelfs, dit druist regelrecht in tegen de "geest" van het beginsel van de scheiding der machten. Een interpretatie die voor de verzoeker elk beroep tegen de betreffende beslissing uitsluit, zou het doel dat de Grondwetgever voor ogen had, geheel voorbijschieten.

De scheiding der machten moet in een rechtsstaat uiteraard de overheersende regel zijn, maar indien het beoogde doel door deze regel niet wordt bereikt, is een afwijkende interpretatie of toepassing ervan, die, hoewel de letter van de wet niet wordt nageleefd, niettemin zijn beoogde doel bereikt, mogelijk en zelfs noodzakelijk. De noodzaak om de onafhankelijkheid van de wetgevende vergaderingen te waarborgen verantwoordt m.a.w. niet dat aan de ambtenaren van de wetgevende vergaderingen een beroep tot nietigverklaring tegen de bestuurshandelingen van die vergaderingen zou worden ontzegd. In het licht van deze visie lijkt het ons aanvaardbaar en correct te stellen dat het

voorkomen van overheidswillekeur en rechtsonzekerheid het doel moet zijn, en dat de naleving van dit doel moet primeren op eender welk beginsel, zelfs als dit beginsel zich op het supranationaalrechtelijk of grondwettelijk niveau bevindt. Het moge echter wel duidelijk zijn dat wij de waarde en het belang van deze beginselen niet willen minimaliseren of miskennen. Zich strikt houden aan de bestaande principes en beginselen is echter absurd indien hun beoogde doel niet meer gerespecteerd wordt.

Het Arbitragehof erkent inderdaad het belang van dit doel, en bevestigt eveneens dat de Grondwetgever bij het vaststellen van het beginsel van de scheiding der machten dit doel voor ogen hield.

Niettemin respecteert het Arbitragehof het legaliteitsbeginsel op grond van hetwelke de Raad van State geen oordeel kan vellen zonder dat hiervoor een wettelijke basis bestaat. Het is immers net het ontbreken van deze wettelijke basis, die het Arbitragehof in zijn antwoord op deze prejudiciële vraag aan de kaak zal stellen: het Hof concludeert dat er wel degelijk een discriminatie bestaat tussen personen die gevolgen dragen van beslissingen van de uitvoerende macht en personen die gevolgen dragen van (bestuurlijke) beslissingen van (organen van) de wetgevende macht, waarvoor geen mogelijkheid tot het instellen van een beroepsprocedure openstaat. Het Hof stelt echter dat deze discriminatie niet ontstaat door een gebrekkige formulering van het betreffende art. 14 RvSt-wet, maar wel in het ontbreken van enigerlei wettelijke bepaling omtrent een beroepsprocedure in dergelijke zaken. Het is dus net het respect van het Hof voor het legaliteitsbeginsel, dat als basis voor Zijn antwoord geldt.

Het antwoord van de wetgevende macht kwam er pas vrij laat. Samen met een gelijkaardig arrest van het Arbitragehof, dat het ontbreken van een beroepsprocedure tegen bestuurlijke beslissing van organen van de rechterlijke macht aankloeg (arrest nr. 33/94, van 26 april 1994), leidde het hierboven besproken arrest tot een amendement bij het wetsontwerp van de wet van 4 augustus 1996 tot wijziging van de Raad van State-wet. Om vertraging van deze wijziging, door een eventuele terugkeer van het ontwerp naar de Kamer, te voorkomen, werd het amendement ingetrokken.

Uiteindelijk was het pas in 1999 dat art. 14 RvSt-wet werd aangepast (zie art. 2 Wet 25 mei 2005¹). Het artikel werd op dergelijke manier gewijzigd dat in de toekomst de Raad van State ook bevoegd werd kennis te nemen van het instellen van beroepsprocedures, niet alleen “tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden”, maar ook “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”.

1 B.S. 22 juni 1999; inwerkingtreding: 2 juli 1999.

NB: Intussen werd reeds een nieuwe discriminatie bevestigd door het Arbitragehof, omtrent het personeelsbeleid van bepaalde administratieve organen. Deze materie gaat de grenzen van deze noot te buiten, maar bevestigt niettemin ons standpunt dat het teruggrijpen naar beginselen en de “geest” van wetten als basis voor een rechterlijk oordeel kan en mag worden gehanteerd.