

Rolnummer 408
Arrest nr. 33/93 van 22 april 1993

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State bij arrest van 7 februari 1992 in zake de n.v. « Petitjean et frères » en medeverzoekers tegen de Belgische Staat.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters F. Debaedts en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige en G. De Baets, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*   \*

## I. *Onderwerp*

Bij arrest nr. 38.696 van 7 februari 1992 in zake de naamloze vennootschap «Petitjean et frères », de vereniging zonder winstoogmerk Belgische Federatie van de distributieondernemingen en de vereniging zonder winstoogmerk Belgische Vereniging der voedingsbedrijven met bijhuizen tegen de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Financiën, de Minister van Sociale Zaken en de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Gehandicaptenbeleid, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld : « Schendt artikel 11 van de wet van 16 juli 1990 houdende begrotingsbepalingen de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet ? ».

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Bij arrest nr. 29.953 van 29 april 1988 heeft de Raad van State de vernietiging wegens vormgebrek uitgesproken van het koninklijk besluit van 4 juli 1986 betreffende de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuringen, gezondheidsonderzoeken en -controles van slachtvlees, vlees van gevogelte en vis, dat uitwerking had met ingang van 1 juli 1986. Op 25 januari 1989 is een nieuw koninklijk besluit genomen; het heeft hetzelfde onderwerp als het koninklijk besluit van 4 juli 1986 en bevat bovendien overgangsbepalingen die het bedrag vaststellen van de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuringen en de gezondheidsonderzoeken en -controles gedurende de periode van 1 juli 1986 tot de datum van inwerkingtreding van het besluit.

De naamloze vennootschap « Petitjean et frères » en medeverzoekers hebben op 8 mei 1989 bij de Raad van State de vernietiging gevorderd van dat koninklijk besluit van 25 januari 1989 betreffende de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuringen, gezondheidsonderzoeken en -controles van slachtvlees, vlees van gevogelte en vis. Aangezien dat koninklijk besluit krachtens de in de prejudiciële vraag beoogde bepaling kracht van wet heeft gekregen, heeft de verzoekende partij de Raad van State bovendien verzocht het Hof te ondervragen over de overeenstemming van die bepaling met de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet, daarbij betogend dat de reden van die validatie bij wet moet worden gezocht in het beroep dat zij heeft ingesteld tegen het koninklijk besluit van 25 januari 1989 en dat de wet haar op discriminerende wijze « een wezenlijke rechterlijke garantie » onthoudt.

De Raad van State heeft dat verzoek ingewilligd in de hierboven aangehaalde termen.

## III. *De rechtspleging voor het Hof*

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door verzending van een expeditie van de voormelde verwijzingsbeslissing, die op 13 april 1992 op de griffie is ontvangen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was om de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennis gegeven conform artikel 77 van de organieke wet bij op 30 april 1992 ter post aangetekende brieven, die op 4 en 5 mei 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 mei 1992.

De naamloze vennootschap « Petitjean et frères », waarvan de zetel gevestigd is te Wandre, rue Bastin 71, heeft bij op 12 juni 1992 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

De Ministerraad, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, met ambtswoning te 1000 Brussel, Wetstraat 16, heeft bij op 12 juni 1992 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

Afschriften van die memories zijn conform artikel 89 van de organieke wet overgezonden bij op 23 juni 1992 ter post aangetekende brieven, die op 24 en 25 juni 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

De n.v. « Petitjean et frères » heeft bij op 17 juli 1992 ter post aangetekende brief een memorie van antwoord neergelegd.

Bij beschikkingen van 12 oktober 1992 en 2 maart 1993 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 13 april 1993 en 13 oktober 1993.

Aangezien rechter J. Wathelet tot voorzitter is verkozen, is rechter J. Delruelle bij beschikking van 15 september 1992 aangewezen om de zetel aan te vullen. Voorzitter J. Wathelet is op 19 november 1992 in ruste gesteld.

Aangezien rechter F. Debaedts tot voorzitter is verkozen, is rechter G. De Baets bij beschikking van 4 februari 1993 als lid van de zetel en als verslaggever aangewezen.

Bij beschikking van 4 maart 1993 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 25 maart 1993.

Van die beschikking is kennis gegeven aan de partijen, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 5 maart 1993 ter post aangetekende brieven, die op 8, 9 en 13 maart 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Op de terechtzitting van 25 maart 1993 :

- zijn verschenen :

. de n.v. « Petitjean et frères », vertegenwoordigd door Mr. Fr. Bodden, Mr. J. Defraigne en Mr. Ch. Defraigne, advocaten bij de balie te Luik;

. de Ministerraad, vertegenwoordigd door Mr. M. Fadeur, advocaat bij de balie te Charleroi;

- hebben de rechters L. François en G. De Baets verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd conform de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

#### IV. *De in het geding zijnde bepalingen*

1. Bij de wet van 13 juli 1981 is een Instituut voor veterinaire keuring opgericht dat onder meer is belast met de onderzoeken die verband houden met de uitoefening van de gezondheidscontrole die zij bepaalt.

Krachtens artikel 9 van die wet wordt het Instituut onder meer gefinancierd door de opbrengst van de rechten geïnd ter uitvoering van de artikelen 6 en 12 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en artikel 6 van de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild die de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel wijzigt.

De koninklijke besluiten van 4 juli 1986 en 25 januari 1989 zijn op grond van die bepalingen genomen.

2. Artikel 11 van de wet van 16 juli 1990 houdende begrotingsbepalingen luidt als volgt :

« De bepalingen van het koninklijk besluit van 25 januari 1989 betreffende de rechten bestemd om de kosten te dekken van keuringen, gezondheidsonderzoeken en -controles van slachtvlees, vlees van gevogelte en vis, hebben kracht van wet. »

3. In zijn advies voorafgaand aan de wet van 16 juli 1990 heeft de Raad van State opgemerkt :

« Met artikel 11 wordt, aan het koninklijk besluit van 25 januari 1989 betreffende de rechten bestemd om de kosten te dekken van keuringen, gezondheidsonderzoeken en -controles van slachtvlees, vlees van gevogelte en vis, kracht van wet gegeven. Tegen dat koninklijk besluit, dat op 1 april 1989 in werking is getreden, zijn verschillende beroepen hangende bij de Raad van State, afdeling administratie. Onverminderd de vaststelling dat met dit procédé in hangende rechtsgedingen wordt ingegrepen, moet worden opgemerkt dat uit artikel 11 zal volgen dat bedoeld koninklijk besluit van 25 januari 1989 zijn karakter van reglement verliest en voortaan niet meer zal kunnen worden gewijzigd dan met een wet. In de gegeven omstandigheden kan een elegantere en minder betwistbare oplossing erin bestaan, de onderscheiden wetsbepalingen met toepassing waarvan het bestreden koninklijk besluit van 25 januari 1989 is vastgesteld, - wat de delegatie van bevoegdheid aan de Koning betreft -, bij wege van een interpretatieve wet dermate te expliciteren dat alle twijfels omtrent de wettigheid van het koninklijk besluit van 25 januari 1989 worden weggenomen. De Regering zal moeten nagaan of een zodanig procédé in dezen gevolgd kan worden. » (*Gedr. St., Kamer, 1989-1990, nr. 1158/1, pp. 17 en 18*).

## V. In rechte

- A -

### *Standpunt van de n.v. « Petitjean et frères »*

A.1. De validatie bij wet is een in de rechtsleer unaniem fel aangevochten en veroordeeld procédé waarmee de wetgever kracht van wet geeft aan een norm die door de Raad van State kan worden vernietigd. Die werkwijze doet afbreuk aan het wettigheidsbeginsel, aan het recht op toegang tot een rechtbank dat impliciet is gewaarborgd bij artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, aan het gezag van gewijsde en aan het beginsel van de scheiding der machten en functies. Zij is in arrest nr. 16/91 van het Hof veroordeeld.

Ten deze heeft de wetgever een eventuele maar heel waarschijnlijke jurisdictionele censuur willen vermijden, door de beroepen die door de verzoekende partijen voor de Raad van State waren ingesteld tegen het gevalideerd koninklijk besluit van 25 januari 1989, dat tot doel had het door de Raad van State vernietigde koninklijk besluit van 4 juli 1986 te vervangen, uit te hollen.

De bepaling die de Raad van State verhindert zich uit te spreken op de vernietigingsberoepen van de verzoekers en hun een essentiële jurisdictionele waarborg ontnemt die alle burgers genieten, is voor kritiek vatbaar.

### *Standpunt van de Ministerraad*

A.2. Artikel 10 van de wet van 16 juli 1990 schrijft voor dat het Instituut voor veterinaire keuring zijn reserves aan de Schatkist overmaakt; daarbij worden noch het beginsel van gelijkheid tussen de overheidsinstellingen, noch het financiële evenwicht van het Instituut in het geding gebracht.

Bij die gelegenheid heeft de wetgever noodzakelijkerwijze de financiering van het Instituut veilig moeten stellen, die is geregeld bij het koninklijk besluit van 25 januari 1989. De aangevochten bepaling beoogt derhalve de overleving van het Instituut te waarborgen door de financiering ervan veilig te stellen en, bovendien, de belastingplichtigen een grotere rechtszekerheid te verschaffen, aangezien in de toekomst de rechten enkel bij wet zullen kunnen worden gewijzigd.

Het advies van de Raad van State over die bepaling was niet negatief; weliswaar werd een andere methode gesuggereerd om hetzelfde resultaat te bereiken maar aldus wordt aangetoond dat het gelijkheidsbeginsel niet is aangetast.

Arrest nr. 16/91, van zijn kant, kan niet worden aangevoerd aangezien, in tegenstelling met de bepalingen die in dat arrest aan de orde zijn, het koninklijk besluit van 25 januari 1989 door de Raad van State noch vernietigd, noch geschorst is.

### *Antwoord van de n.v. « Petitjean et frères »*

A.3.1. De vraag is niet of artikel 10 van de wet van 16 juli 1990 afbreuk heeft gedaan aan het beginsel van gelijkheid tussen de overheidsinstellingen, maar wel of de wetgever, door kracht van wet te verlenen aan een koninklijk besluit dat aan de toetsing van de Raad van State is onderworpen, een welbepaalde categorie van burgers het recht heeft ontnomen dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan alle burgers toekent.

A.3.2. De interpretatie van het advies van de Raad van State door de Ministerraad kan niet worden aanvaard : de wetgever heeft niet gekozen voor één van de twee door de Raad van State voorgestelde alternatieven (ofwel geen kracht van wet verlenen aan het koninklijk besluit van 25 januari 1989 en de Raad van State de wettigheid ervan laten beoordelen, ofwel via een interpretatieve wet de verschillende wetsbepalingen expliciet aangeven met toepassing waarvan dat koninklijk besluit was genomen) maar hij heeft voor de Raad van State aangevochten bepalingen « *a priori* geldig verklaard » en over de wettigheid ervan twijfel laten bestaan, zodanig dat men uit dat advies niet kan afleiden dat het verlenen van kracht van wet aan het koninklijk besluit van 25 januari 1989 geen afbreuk zou doen aan het gelijkheidsbeginsel.

A.3.3. Het feit dat de gevalideerde bepalingen noch vernietigd, noch in hun uitvoering geschorst zijn, is ten deze van geen belang.

Immers, zodra de wetgever aan een welbepaalde categorie van burgers het recht ontnemt dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan alle burgers toekent, schendt hij het beginsel dat in de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet is verankerd.

Het door de wetgever nagestreefde doel is niet wettig; mocht het toch wettig zijn, dan zou er geen verband van evenredigheid bestaan tussen dat doel en de bestreden validatie, rekening houdend met de gevolgen ervan en de aard van de in het geding zijnde beginselen. Door aan het koninklijk besluit kracht van wet te verlenen en het aldus aan de censuur van de Raad van State te onttrekken, heeft de tegenpartij immers een middel gebruikt dat niet in verhouding is met het nagestreefde doel terwijl de Raad van State een andere techniek had voorgesteld.

- B -

B.1. Door kracht van wet te geven aan het koninklijk besluit van 25 januari 1989 betreffende de rechten bestemd om de kosten te dekken van keuringen, gezondheidsonderzoeken en -controles van slachtvlees, vlees van gevogelte en vis, heeft de wetgever « voor een grotere rechtszekerheid (willen zorgen) voor degenen die dergelijke rechten verschuldigd zijn, vermits deze rechten in de toekomst nog enkel door een wet kunnen gewijzigd worden » en « een einde (willen) maken aan de onzekerheden die bestaan aangaande de wettelijke basis van de inkomsten » van het Instituut voor veterinaire keuring (*Gedr. St.*, Kamer, memorie van toelichting, 1989-1990, nr. 1158/1, pp. 5 en 6).

B.2. Krachtens artikel 14 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, kunnen alle burgers bij de Raad van State een beroep instellen tot vernietiging van de akten van de administratieve overheden en wordt aldus op de meest algemene manier een jurisdictionele waarborg tegen die akten ingesteld.

Door te beweren dat het door de betwiste bepaling bekrachtigde besluit een maatregel was waarvan de vernietiging niet aangewezen was, geeft de Ministerraad voor de betwiste werkwijze, bij ontstentenis van uitzonderlijke omstandigheden, geen verantwoording die in het licht van de artikelen

6 en *6bis* van de Grondwet afdoende zou zijn. Door te beweren dat die bepaling er bovendien toe strekt een grotere rechtszekerheid te verschaffen omdat zij tot gevolg heeft dat de inhoud van het bekrachtigde besluit nog slechts bij wet zal kunnen worden gewijzigd, voert de Ministerraad een argument zonder grondslag aan want het is niet noodzakelijkerwijze wenselijk dat een rechtsregel moeilijk te wijzigen is en om die reden eerder in een wet dan in een besluit wordt geformuleerd.

Artikel 11 van de wet van 16 juli 1990 houdende begrotingsbepalingen heeft dus als enig doel de Raad van State te verhinderen zich uit te spreken over de eventuele onregelmatigheid van een aan hem ter beoordeling voorgelegd koninklijk besluit. De wetgever ontnemt aldus aan de categorie van burgers op wie het koninklijk besluit van 25 januari 1989 van toepassing is, een juridictionele waarborg die aan alle burgers wordt geboden, zonder dat het verschil in behandeling verantwoord is door de aangevoerde doelstellingen.

Artikel 11 van de wet van 16 juli 1990 schendt bijgevolg de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 11 van de wet van 16 juli 1990 houdende begrotingsbepalingen schendt de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 22 april 1993.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior