

Rolnummer 1421
Arrest nr. 117/99 van 10 november 1999

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 19 en 24 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters G. De Baets en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 75.797 van 16 september 1998 in zake W. Vranckx tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 30 september 1998, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Zijn de gecoördineerde wetten op de Raad van State en in het bijzonder de artikelen 19 en 24 in strijd met de artikelen 6 en *bis* [thans de artikelen 10 en 11] van de Grondwet, op zichzelf genomen en samengelezen met artikel 8 [thans artikel 13] van de Grondwet dat een uitdrukking is van het rechtstaatbeginsel, dat een algemeen beginsel is van grondwettelijke aard, en eveneens samengelezen met de rechtstreeks werkende bepalingen van de artikelen 3, 6 en 13 E.V.R.M. en artikel 1 E.P.E.V.R.M., op zichzelf genomen en in hun onderling verband met artikel 14 E.V.R.M. en eveneens samengelezen met de rechtstreeks werkende bepaling van artikel 14 B.U.P.O., in de mate dat de gecoördineerde wetten op de Raad van State en in het bijzonder de artikelen 19 en 24 zouden vereisen dat een verzoekende partij in zaken van openbaar ambt bij het indienen van zijn annulatieverzoek moet doen gelden dat de overheid gebonden is om hem te benoemen, desnoods met terugwerkende kracht, op een datum voor zijn oppensioenstelling, wil hij op het ogenblik van de behandeling van de zaak zijn belang behouden, wat in feite neerkomt op het ontzeggen aan verzoekende partij van de toegang tot de Raad van State, omdat het beroep op ongeveer 4 jaar voor de oppensioenstelling van verzoekende partij werd ingesteld en dat de Raad van State vermog dit beroep te behandelen na de oppensioenstelling van verzoekende partij, niettegenstaande de Raad reeds in andere zaken geoordeeld heeft dat de verzoekende partij door zijn oppensioenstelling zijn belang verliest ? »

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

Op 8 februari 1989 heeft W. Vranckx bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingediend van het koninklijk besluit van 23 december 1988 waarbij een andere kandidaat werd bevorderd in de graad van apotheker-kolonel, « en waardoor geweigerd werd verzoeker in diezelfde graad te bevorderen ».

In zijn verslag van 5 oktober 1992 was de auditeur van de Raad van State van oordeel dat het beroep bij gebrek aan belang onontvankelijk was omdat W. Vranckx op 1 oktober 1992 werd gepensioneerd. Alvorens over het beroep uitspraak te doen, stelt de Raad van State op verzoek van W. Vranckx de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 30 september 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 9 oktober 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 oktober 1998.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 18 november 1998 ter post aangetekende brief;
- W. Vranckx, route de Bého 26A, 6680 Gouvy, bij op 25 november 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 8 december 1998 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bij op 29 december 1998 ter post aangetekende brief;
- W. Vranckx, bij op 6 januari 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 24 februari 1999 en 29 juni 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 30 september 1999 en 30 maart 2000.

Bij beschikking van 14 juli 1999 heeft waarnemend voorzitter H. Boel de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 14 juli 1999 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 29 september 1999.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 15 juli 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 29 september 1999 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. H. Vandenberghe, advocaat bij de balie te Brussel, voor W. Vranckx;
 - . Mr. E. Brewaeys, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van W. Vranckx

A.1. Volgens W. Vranckx kan er geen twijfel over bestaan dat de *sedes materiae* van de betwisting de draagwijdte betreft van de artikelen 19 en 24 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Door de prejudiciële vraag te stellen heeft de Raad van State geoordeeld dat de betrokken normen van toepassing waren.

A.2. W. Vranckx is van oordeel dat de door de auditeur van de Raad van State voorgestelde interpretatie van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt doordat zij voor de behandeling van een annulatieberoep bij de Raad van State een onderscheid op grond van leeftijd doet ontstaan. Mede doordat het annulatieberoep niet binnen een redelijke termijn wordt behandeld, zou een verzoekende partij die enkele jaren voor haar oppensioenstelling staat in feite geen toegang meer hebben tot de Raad van State.

Wanneer de oppensioenstelling van de verzoekende partij zou volstaan om haar het belang bij de vernietiging van de bevordering van een andere kandidaat te ontnemen, dan zou volgens W. Vranckx bij het bepalen van de redelijke termijn met de toekomstige pensionering rekening moeten worden gehouden. Hij erkent dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens te dezen niet zonder meer van toepassing is, maar « dit artikel preciseert een rechtstaatbeginsel in verband met de redelijke termijn dat een algemene draagwijdte heeft ».

De stelling van de auditeur leidt volgens W. Vranckx ertoe dat de personen die bij het instellen van een beroep een « gemiddelde gerechtelijke achterstand » van het pensioen zijn verwijderd elke effectieve rechtsbescherming wordt ontzegd, terwijl artikel 13 van de Grondwet aan alle personen die zich in dezelfde toestand bevinden het recht waarborgt om volgens dezelfde regels te worden berecht. Uit dat artikel kan ook een recht van toegang tot de wettelijk aangewezen rechter worden afgeleid.

A.3. Door de stelling van de auditeur wordt naar het oordeel van W. Vranckx het recht van toegang tot de wettelijk aangewezen rechter aan een bepaalde categorie van personen ontnomen « omwille van de leeftijd gecombineerd met de behandeling van het annulatieberoep binnen een onredelijke termijn ». Het criterium van onderscheid is weliswaar objectief, maar kan niet redelijk worden verantwoord daar voor de toegang tot de rechter geen onderscheid op grond van leeftijd kan worden gemaakt.

W. Vranckx onderstreept dat de verzoekende partijen die op het ogenblik van de behandeling van hun beroep op pensioen zijn gesteld, zich in een ongunstiger situatie bevinden dan de andere verzoekende partijen. Door een vernietigingsarrest van de Raad van State staat immers vast dat de bestreden beslissing een fout uitmaakt in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. Verzoekende partijen hebben er aldus belang bij om een onrechtmatige handeling van de overheid te laten vaststellen aangezien zij daarvoor een recht op schadevergoeding kunnen doen gelden.

De betrokken bepaling, zoals geïnterpreteerd door de auditeur, leidt volgens W. Vranckx daarenboven tot een ernstige beperking van de rechten van het slachtoffer, « met name het verlies van het voordeel van een normale procedure gedurende vele jaren voor de Raad van State die ineffectief blijkt te zijn en de noodzaak tot het herstarten van een burgerlijke procedure met het oog op het bekomen van een schadevergoeding ». De verzoekende partijen die op het ogenblik van de behandeling van hun beroep op pensioen zijn gesteld, behouden derhalve een juridisch en moreel belang om de nietigheid van de bestreden akte te laten vaststellen, ook wanneer zij niet meer in aanmerking komen om in de betrokken functie te worden benoemd.

A.4. Voor zover nodig verwijst W. Vranckx naar de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Voor de toepassing van laatstgenoemd artikel is het voldoende dat een vordering een zekere patrimoniale waarde heeft en dat een gewettigd vertrouwen bestaat om die vordering geconcretiseerd te zien. Door de bescherming van de rechtmatige belangen met patrimoniale waarde afhankelijk te maken van de leeftijd van de

verzoekende partijen, wordt het gelijkheidsbeginsel in het licht van de aangevoerde verdragsbepaling geschonden. Er bestaat immers geen redelijk verband van evenredigheid tussen het aangewende middel en het beoogde doel.

A.5. W. Vranckx is tevens van oordeel dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden in het licht van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens doordat, na het bewust jarenlang laten aanslepen van de procedure, hem een rechtsbescherming wordt ontnomen enkel en alleen vanwege het bereiken van een bepaalde leeftijd. Hij zou die vernederende behandeling moeten ondergaan, terwijl het onderscheid op grond van leeftijd niet redelijk kan worden verantwoord.

A.6. Ten slotte stelt W. Vranckx artikel 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aan de orde, doordat hij ten aanzien van de schending van de aangevoerde rechten en vrijheden recht heeft op daadwerkelijke rechtshulp. Door het recht op de wettelijk bepaalde rechter vanaf een bepaalde leeftijd aan verzoekende partijen te ontzeggen, wordt het gelijkheidsbeginsel ook in het licht van het recht op daadwerkelijke rechtshulp geschonden omdat het onderscheid niet redelijk verantwoord is.

Standpunt van de Ministerraad

A.7. Volgens de Ministerraad vloeit de in het geding zijnde ongelijkheid niet voort uit de wettelijke bepalingen, maar uit de « vaste » rechtspraak van de Raad van State en uit feitelijke omstandigheden, namelijk de oppensioenstelling in de loop van het geding en de duur van het geding.

A.8. De Ministerraad wijst erop dat het verlies van de hoedanigheid van ambtenaar in de regel het verlies van het belang bij een annulatieprocedure met zich meebrengt. De wijze waarop de band met het bestuur wordt verbroken, heeft in principe geen belang.

De voorwaarde dat de verzoekende partij krachtens artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet blijken van een belang, is naar het oordeel van de Ministerraad ingegeven door praktische overwegingen : vermijden dat de Raad van State wordt overspoeld met verzoekschriften die door loutere klaagzucht zijn ingegeven. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat wanneer de wetgever als ontvankelijkheidsvoorwaarde heeft gesteld dat de verzoekende partij moet doen blijken van een benadeling of een belang, hij in wezen heeft beoogd de *actio popularis* uit te sluiten.

A.9. Het voordeel dat de verzoekende partij ten gevolge van de vernietiging van de bestreden beslissing verkrijgt, moet volgens de Ministerraad rechtstreeks voortvloeien uit de vernietiging en dient in relatie te staan tot de finaliteit van het vernietigingscontentieux, die erin bestaat onwettige rechtshandelingen *ex tunc* uit de rechtsorde te doen verdwijnen. Bij een benoeming bij keuze oefent de benoemende overheid een discretionaire bevoegdheid uit. De uitgewonnen kandidaat heeft derhalve geen recht op die benoeming. Een eventuele vernietiging van de bestreden benoeming verplicht de benoemende overheid niet de verzoeker die in het gelijk is gesteld te benoemen of te bevorderen. Een verzoeker die in de loop van het geding wordt gepensioneerd, kan geen aanspraak meer maken op die bevordering of benoeming. Een dergelijke verzoeker kan enkel voor de rechter van de rechterlijke orde een vordering tot schadevergoeding inleiden wegens het verlies van een kans op bevordering. In dat verband kan een vernietigingsarrest in de praktijk een aanzienlijk voordeel opleveren voor de verzoeker. Met betrekking tot de vraag of dit volstaat om zijn belang bij de vernietiging te staven, kunnen in de rechtspraak twee strekkingen worden erkend.

Volgens de klassieke rechtspraak verliest een ambtenaar die in de loop van het geding wordt gepensioneerd zijn belang bij het bestrijden van een benoeming of bevordering van een concurrent, behalve indien de benoemende overheid slechts beschikte over een gebonden bevoegdheid. Dat door een annulatiearrest *erga omnes* de onwettigheid van de bestuurshandeling zou worden vastgesteld, wordt niet als een wettig voordeel beschouwd.

De minderheidsrechtspraak daarentegen gaat uit van de wil van de wetgever om aan het begrip « belang » een ruime interpretatie te geven, de *actio popularis* evenwel uitgezonderd. Volgens die rechtspraak is het doel van de wetgever bereikt indien de verzoeker op het ogenblik van het instellen van het beroep daarbij een persoonlijk belang had en is de verwerende partij verplicht om het uit de vernietiging blijkende onrecht tegenover de verzoeker op een of andere wijze goed te maken.

A.10. De Ministerraad wijst op het onderscheid tussen het annulatieberoep bij de Raad van State en de mogelijkheid om de overheid aansprakelijk te laten stellen wegens onrechtmatig handelen. Het eerste behoort tot het objectief contentieux, het laatste tot het subjectief contentieux en derhalve tot de exclusieve bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken.

Het belang bij een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State is het voordeel dat de verzoeker verwacht van het verdwijnen van de schade die voor hem is ontstaan door de bestreden beslissing. Een vernietiging ten behoeve van de bewijsvoering in een burgerlijk geding kan nooit het doel zijn van een beroep tot nietigverklaring. De Raad van State is niet bevoegd om uitspraak te doen over vorderingen tot het verschaffen van een bewijsmiddel, die overigens op een subjectief recht betrekking hebben.

A.11. De Ministerraad merkt op dat een verzoeker die op de rand van de pensionering staat bij het instellen van een annulatieberoep niet machteloos moet toezien. Hij kan immers de schorsing van de tenuitvoerlegging vorderen van het benoemingsbesluit vermits de rechtspraak van de Raad van State aanneemt dat hij in een dergelijk geval blijf geeft van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Ook kan de betrokken ambtenaar aan de gewone rechter schadevergoeding vragen wanneer hij aantoonde dat het bestuur een fout of nalatigheid heeft begaan in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek. De gewone rechter heeft immers voldoende rechtsmacht om in het kader van een vordering tot schadevergoeding de onwettigheid van een overheidshandeling vast te stellen.

A.12. Ten slotte meent de Ministerraad dat de bewering als zou de aangeklaagde situatie een vernederende behandeling betekenen onmogelijk ernstig kan worden genomen en geen nadere tegenspraak verdient.

- B -

B.1. De Raad van State wenst te vernemen of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, op zichzelf beschouwd en gelezen in samenhang met andere grondwettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen, zijn geschonden « in de mate dat de gecoördineerde wetten op de Raad van State en in het bijzonder de artikelen 19 en 24 zouden vereisen dat een verzoekende partij in zaken van openbaar ambt bij het indienen van zijn annulatieverzoek moet doen gelden dat de overheid gebonden is om hem te benoemen, desnoods met terugwerkende kracht, op een datum voor zijn oppensioenstelling, wil hij op het ogenblik van de behandeling van de zaak zijn belang behouden, wat in feite neerkomt op het ontzeggen aan verzoekende partij van de toegang tot de Raad van State, omdat het beroep op ongeveer 4 jaar voor de oppensioenstelling van verzoekende partij werd ingesteld en dat de Raad van State vermog dit beroep te behandelen na de oppensioenstelling van de verzoekende partij, niettegenstaande de Raad reeds in andere zaken geoordeeld heeft dat de verzoekende partij door zijn oppensioenstelling zijn belang verliest ».

B.2. Artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals geldend op het ogenblik van de prejudiciële vraag, bepaalde :

« De aanvragen, moeilijkheden en beroepen bedoeld bij de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16 kunnen voor de afdeling administratie worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang en worden schriftelijk ingediend bij de afdeling in de vormen en binnen de termijn door de Koning bepaald. »

Artikel 24 van dezelfde gecoördineerde wetten bepaalde toen :

« De Koning stelt de termijnen vast binnen welke de geschreven verslagen over de zaak, opgemaakt door de leden van het auditoraat, moeten worden neergelegd en de wijze waarop die termijnen kunnen worden ingekort of verlengd.

In voorkomend geval kan het verslag zich beperken tot het middel van niet-ontvankelijkheid of tot het middel ten gronde dat de oplossing van het geschil mogelijk maakt. In dat geval doet de afdeling administratie bij wege van arrest uitspraak over de conclusies van het verslag. »

De wetgever heeft aldus de mogelijkheid om bij de Raad van State, afdeling administratie, de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling te vorderen voorbehouden aan de personen die doen blijken van een belang. Artikel 24 staat zelfs toe het onderzoek en de procesvoering te stoppen wanneer is vastgesteld dat het vereiste belang niet aanwezig is.

Dat «belang» wordt door de wet niet omschreven. De wetgever heeft aan de Raad van State de zorg gelaten om dat begrip inhoud te geven (*Parl. St.*, Kamer, 1936-1937, nr. 211, p. 34, en nr. 299, p. 18).

B.3. De voorwaarde volgens welke de verzoekende partij moet doen blijken van een belang bij haar beroep wordt gemotiveerd door de bezorgdheid de *actio popularis* niet toe te laten.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekers die een zaak voor de Raad brengen, doen blijken van een belang bij hun beroep. Het komt de Raad van State ook toe na te gaan of het belang van een verzoekende partij moet worden gehandhaafd tijdens de gehele duur van de rechtspleging.

B.4. Uit de formulering van de prejudiciële vraag blijkt evenwel dat het Hof wordt ondervraagd over de grondwettigheid inzonderheid van artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de

Raad van State, geïnterpreteerd in die zin dat het eist dat de verzoekende partijen die een benoeming aanvechten verschillend worden behandeld naargelang zij al dan niet zijn gepensioneerd op het ogenblik van het onderzoek van hun beroep tot vernietiging.

B.5. Het Hof zal de gestelde vraag onderzoeken, niet om zich uit te spreken over een rechtspraak van de Raad van State, wat niet onder zijn bevoegdheid valt, maar door zich te plaatsen in de in de prejudiciële vraag aangenomen veronderstelling volgens welke de in het geding zijnde bepalingen tot de in de vraag geformuleerde interpretatie verplichten.

B.6. Door het automatisch karakter dat het verlies van belang inhoudt - behalve in het bijzondere geval aangegeven in de prejudiciële vraag - heeft de aan artikel 19 gegeven interpretatie onevenredige gevolgen vermits zij leidt tot een beslissing van onontvankelijkheid van het beroep, zonder dat wordt onderzocht of er in werkelijkheid nog een belang bij dat beroep bestaat en zonder rekening te houden met de gebeurtenissen die het onderzoek ervan hebben kunnen vertragen.

B.7. Een verzoeker verliest niet noodzakelijk elk belang bij de vernietiging van een onwettige benoeming wanneer hij op pensioen wordt gesteld. Aldus, al kan hij de functie waarvan hij de toewijzing betwist weliswaar niet meer ambiëren, toch kan hij een belang, moreel of materieel, behouden bij de vernietiging *erga omnes* van de beslissing die hem heeft belet die functie te bekleden. Bovendien zal een vernietigingsarrest het hem vergemakkelijken de fout van de administratie aan te tonen indien hij voor de burgerlijke rechter een geding instelt.

B.8. De gestelde vraag dient bevestigend te worden beantwoord in zoverre zij betrekking heeft op een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zonder dat er aanleiding is om die in samenhang te lezen met de andere in de vraag vermelde bepalingen.

B.9. Het Hof merkt op dat artikel 19 geen vereiste vermeldt wat het behoud van het belang betreft en dat het artikel kan worden geïnterpreteerd in de zin dat de ambtenaar die een benoeming aanvecht, zijn belang bij het beroep niet noodzakelijk verliest wanneer hij in de loop van de procedure op pensioen wordt gesteld.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De artikelen 19 en 24 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in die zin geïnterpreteerd dat de ambtenaar die een benoeming aanvecht, zijn belang bij het beroep verliest wanneer hij in de loop van de procedure op pensioen wordt gesteld, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- Dezelfde bepalingen, in die zin geïnterpreteerd dat de ambtenaar die een benoeming aanvecht, zijn belang bij het beroep niet noodzakelijk verliest wanneer hij in de loop van de procedure op pensioen wordt gesteld, schenden 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 10 november 1999.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets