

Rolnummer 2659
Arrest nr. 13/2004 van 21 januari 2004

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 14 en 19 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, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe 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. 116.005 van 17 februari 2003 in zake M. Kiebooms tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 10 maart 2003, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 14 en 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in die zin geïnterpreteerd dat de Raad van State de rechtmatigheid van verzoekers belang tot het vorderen van de vernietiging van de weigering van een vrijwillig ontslag in de loop van de procedure kan ontzeggen op grond van de bevinding dat de aanvraag tot vrijwillig ontslag, voorwerp van het verzoekschrift tot vernietiging, later werd ingewilligd doch zonder dat deze latere rechtshandeling ingang heeft op de aanvankelijk gevraagde ontslagdatum en zonder dat de bestreden akte hiermede ingetrokken wordt en in acht genomen, enerzijds, het feit dat deze exceptie niet zou onderzocht zijn geweest, indien de Raad van State voordien zoniet de grond van de zaak, dan minstens de ontvankelijkheid zou onderzocht hebben, en, anderzijds, het feit dat retroactief rechtsherstel dient verleend te worden ? »

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad;
- M. Kiebooms, die woonstkeuze heeft gedaan bij zijn advocaten G. Van Grieken en N. Houssiau te 1180 Brussel, Vossendreef 4;
- E. Lardinois, die woonstkeuze heeft gedaan bij zijn advocaten G. Van Grieken en N. Houssiau te 1180 Brussel, Vossendreef 4.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- M. Kiebooms en E. Lardinois;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 26 november 2003 :

- is verschenen : Mr. D. D'Hooghe, tevens *loco* Mr. I. Vos, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat 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

Verzoeker voor de Raad van State betwist het ministerieel besluit van 14 juni 1996 waarbij hem ontslag werd geweigerd wegens het niet vervullen van de rendementsvoorwaarden. Nadat hij verschillende tijdelijke ambtsontheffingen wegens persoonlijke aangelegenheden heeft verkregen, wordt het op 26 maart 1996 aangeboden ontslag bij koninklijk besluit van 15 januari 1999 aangenomen met ingang van 1 januari 1999 en wordt hij op die datum met zijn rang en anciënniteit opgenomen in het kader van de reserveofficieren van de landmacht.

De Raad van State heeft een uitbreiding van het beroep tot nietigverklaring tot het voormelde koninklijk besluit verworpen. De auditeur meent, op basis van de gevestigde rechtspraak, dat de verzoeker niet langer getuigt van het rechtens vereiste belang. De verzoeker betwist dat en wijst op de mogelijke gevolgen voor zijn anciënniteit in het reservekader en de afwezigheid van volledige genoegdoening die zou kunnen voortvloeien uit een mogelijk retroactief rechtsherstel. De opgeworpen exceptie zou niet aan bod zijn gekomen indien de Raad van State de zaak zou hebben onderzocht vooraleer het bestuur aan de verzoeker genoegdoening heeft gegeven.

De Raad van State stelt dat de verzoeker niet aantoonde dat de vernietiging hem een tastbaar voordeel kan opleveren, dat zich zou voegen bij de voordelen die hem reeds zijn gegeven door het koninklijk besluit van 15 januari 1999, zodat het beroep niet ontvankelijk is omdat niet is voldaan aan een wezenlijk bestanddeel van het belang. Aangezien de verzoeker een mogelijke discriminatie aanvoert tussen twee categorieën van verzoekers, namelijk degenen die vóór de uitspraak van de Raad van State genoegdoening krijgen zonder volledig rechtsherstel, en degenen wier beroep wordt onderzocht vooraleer een dergelijke nieuwe beslissing tot stand komt, heeft de Raad van State de voormelde prejudiciële vraag gesteld.

## III. In rechte

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag*

A.1.1. Volgens de Ministerraad is de prejudiciële vraag niet ontvankelijk omdat niet werd aangegeven welke categorieën van personen moeten worden vergeleken.

A.1.2. De verzoeker voor de Raad van State en de tussenkommende partij zijn van oordeel dat in dat geval het Hof zich zou onttrekken aan zijn verplichting om rechtsbescherming te bieden, te meer daar de Raad van State onmiskenbaar veel heil ziet in het antwoord, bij gebrek aan interne eenstemmigheid om een einde te maken aan een louter jurisprudentiële constructie.

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de memorie van tussenkomst*

A.2.1. Bij memorie is E. Lardinois, verzoeker voor de Raad van State in een andere procedure, tussengekomen in de rechtspleging voor het Hof. Ook hij heeft een beroep tot nietigverklaring tegen een beslissing tot weigering van een ontslagaanvraag ingediend bij de Raad van State dat dreigt onontvankelijk te worden verklaard op grond van afwezigheid van een actueel belang, onder meer omdat ook hij ten gevolge van een inmiddels aanvaard ontslag genoegdoening zou hebben verkregen. Hij heeft in zijn laatste memorie voor de Raad van State dezelfde prejudiciële vraag gesuggereerd als in de thans voorliggende zaak.

A.2.2. De Ministerraad wijst erop dat de loutere hoedanigheid van partij in een analoog rechtsgeding niet volstaat om het belang aan te tonen dat is vereist om in de rechtspleging tussen te komen. Die partij doet gezinszins blijken van een belang in de zaak die tot de prejudiciële vraag heeft geleid, zodat haar verzoek tot tussenkomst onontvankelijk is.

### *Ten gronde*

#### *Standpunt van de verzoeker voor de Raad van State en de tussenkomende partij*

A.3.1. De verzoeker voor de Raad van State en de tussenkomende partij wijzen erop dat er *de facto* twee verschillende categorieën van personen te onderscheiden zijn die vergelijkbaar zijn. Dat voor hen beiden een gunstige beslissing is genomen, doet geen afbreuk aan hun vergelijkbaarheid met de personen die voor de Raad van State een procedure voeren zonder inmiddels een gunstige beslissing te hebben verkregen, vermits ook zij geen volledige genoegdoening hebben gekregen.

A.3.2. De verzoekende partij voor de Raad van State wijst in essentie op de bijzondere aard van het beroep bij de Raad van State waardoor *de iure* retroactief rechtsherstel kan worden verkregen. De wijze waarop het begrip « belang » door de Raad van State, inzonderheid het vereiste van een actueel karakter ervan, wordt ingevuld, is een maatregel die verder reikt dan het door de wetgever beoogde doel, namelijk het vermijden van de *actio popularis*.

Het Hof heeft reeds in verschillende arresten erop gewezen dat het ontzeggen van de rechtsbescherming bij de Raad van State een discriminatie uitmaakt. Die rechtsbescherming is dermate fundamenteel dat ze niet kan worden ontzegd, zelfs al bestaan er rechtstechnische alternatieven. Een afdoende rechtsbescherming impliceert dat effectief rechtsherstel binnen een redelijke termijn wordt geboden, zodat men niet na vele jaren kan besluiten dat men uiteindelijk de zaak niet meer zal - of kan - onderzoeken. Het Hof heeft in het arrest nr. 28/2002 gewaarborgd dat het verloop van tijd ook in militaire ontslagregelingen geen enkele weerslag kan hebben op de gewaarborgde rechtsbescherming.

De verzoeker wijst verder erop dat het rechterlijk beleid inzake het actueel belang, afbreuk doet aan de vereisten van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, omdat de benadeling, waaruit het wettig belang blijkt, in het bodemgeschil evident is, vermits het weigeringsbesluit dat wordt bestreden, uitwerking heeft gehad van 1 juli 1996 tot 1 januari 1999. Het rechterlijk beleid ter zake is in voor de verzoeker ongunstige zin geëvolueerd. In het verleden heeft de Raad van State immers bij verschillende gelegenheden geoordeeld dat het belang in een vergelijkbare situatie behouden blijft, onder meer omdat een eventuele vernietiging met gezag van gewijsde in de situatie van de verzoeker een element vastlegt dat hem in een gunstige positie plaatst om een vordering tot schadeloosstelling voor de gewone rechter te brengen. In het arrest nr. 117/99 heeft het Arbitragehof ter zake een uiterst genuanceerd standpunt verdedigd met belangrijke overwegingen waaruit het verdere bestaan van een belang kan worden afgeleid.

A.3.3. De verzoeker voor de Raad van State wijst ook erop dat in vergelijkbare zaken op dezelfde datum uitspraak werd gedaan die tot andere resultaten aanleiding gaven, namelijk de ontvankelijkheid van de beroepen tot nietigverklaring, ondanks het identieke, ambtshalve besluit van de auditeur tot onontvankelijkheid wegens verlies van een actueel belang.

Zolang het bestuur geen volledig rechtsherstel *in natura* heeft verleend, in beginsel uitsluitend met een intrekingsbesluit, heeft elke verzoeker recht op een uitspraak ten gronde, tenzij er op het ogenblik van het indienen van een verzoekschrift sprake is van een *actio popularis*. De aanvullende voorwaarde van een « actueel » belang kan krachtens artikel 160 van de Grondwet uitsluitend bij een duidelijke wet worden ingevoerd en mag niet aan de beoordeling van de Raad van State worden overgelaten. Dat geldt des te meer in een procedure als die waarin de verzoeker geen vat heeft op het verloop van de rechtspleging. Vastgesteld wordt dat diegenen die gedeserteerd zijn vooraleer zij hun definitief ontslag hebben verkregen, hun belang wel behouden en bijgevolg beter af zijn dan de verzoeker vermits zij wel een beoordeling ten gronde krijgen.

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.4.1. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat de categorieën van personen waarover het blijkbaar gaat, namelijk de verzoekers voor de Raad van State die in de loop van een procedure genoegdoening hebben verkregen en het natuurlijke doel van hun vordering hebben bereikt, en de verzoekers die tijdens de procedure dergelijke genoegdoening niet hebben verkregen, niet vergelijkbaar zijn. In het eerste geval is immers een nieuwe beslissing geweest die rechtstreeks verband houdt met wat wordt beoogd met het annulatieberoep voor de Raad van State.

A.4.2. Bovendien valt niet in te zien waarin de ongelijke behandeling precies bestaat, aangezien overeenkomstig artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State elke verzoekende partij moet doen blijken van een benadeling of een belang.

Het verkrijgen van een genoegdoening tijdens de procedure leidt overigens nooit automatisch tot het verlies van een actueel belang, zoals ook moge blijken uit de verwijzingsbeslissing. De verzoeker heeft immers de mogelijkheid gehad aan te tonen dat bij de voortzetting van de rechtspleging een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing hem alsnog een concreet materieel voordeel of een concrete morele genoegdoening zou bezorgen. De vaststelling dat hij daarin niet is geslaagd doet daaraan geen afbreuk.

Tevens merkt de Ministerraad op dat ook in geval van een nietigverklaring geen algemene waarborg van retroactief rechtsherstel bestaat. In het bodemgeschil is ter zake vastgesteld dat de verzoeker de meerwaarde van een eventueel retroactief rechtsherstel, ten opzichte van de reeds gewezen beslissing inzake de genoegdoening, niet had aangetoond.

A.4.3. In subsidiaire orde, wanneer het Hof zou oordelen dat er een ongelijke behandeling is van vergelijkbare en gelijke situaties, stelt de Ministerraad dat voor dat verschil in behandeling een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

Het belang als ontvankelijkheidsvereiste is ingegeven door de zorg procedures te vermijden die louter uit klaagzucht worden ingeleid. De wetgever heeft aan de Raad van State de zorg overgelaten het begrip « belang » inhoud te geven, en het Hof heeft in zijn arrest nr. 117/99 bevestigd dat de Raad van State kan nagaan of het belang van een verzoekende partij moet worden gehandhaafd tijdens de gehele duur van de rechtspleging. Ter zake heeft de Raad van State, ter bepaling van het rechtens vereiste belang, gesteld dat het belang onder meer actueel moet zijn, wat inhoudt dat de verzoekende partij, zowel op het ogenblik van het indienen van het beroep tot nietigverklaring als bij de uitspraak, moet doen blijken dat zij een nadeel lijdt ten gevolge van de bestreden beslissing en dat de eventuele nietigverklaring haar een rechtstreeks en persoonlijk voordeel kan verschaffen.

A.4.4. Tussen de aangewende middelen en het beoogde doel bestaat een redelijk verband van evenredigheid. Het feit dat een beslissing wordt gewezen waardoor de verzoeker genoegdoening heeft verkregen, leidt immers niet tot een automatisch verlies van belang. De verzoeker behoudt het recht aan te tonen dat een nietigverklaring hem nog enig voordeel kan bieden en dat hij zijn actueel belang behoudt, wat door de Raad van State, zoals in het geschil dat tot de prejudiciële vraag aanleiding heeft gegeven, zal worden beoordeeld.

Doordat de beoordeling slechts tot verlies van het belang zal leiden indien wordt aangetoond dat het voordeel niet verder reikt dan het eenvoudig onwettig horen verklaren van de bestreden beslissing, zonder dat een concreet materieel of moreel voordeel is aangetoond, is de maatregel niet onevenredig met de doelstelling. Indien de verzoekende partij het natuurlijke doel van haar vordering reeds heeft bereikt, wordt haar evenmin het recht op een daadwerkelijke rechtshulp ontnomen.

A.4.5. De Ministerraad wijst ten slotte erop dat de rechtspraak, zowel van het Arbitragehof als van de Raad van State, die door de verzoeker voor de Raad van State wordt aangehaald, hetzij niet relevant is voor de beantwoording van de vraag - want vaak uit haar verband gerukt -, hetzij het standpunt van de Ministerraad juist ondersteunt, waar die hiervoor heeft aangetoond dat niet elke gewezen beslissing die een zekere genoegdoening verleent, automatisch leidt tot verlies van een actueel belang, en thans wordt bevestigd door de grondige ontleding van de feitelijke elementen van de zaken die tot een andere uitspraak hebben geleid dan de zaak van de verzoeker voor de Raad van State.

Wat de verwijzing naar het arrest nr. 117/99 betreft, stelt de Ministerraad dat artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en het vereiste van een actueel belang, zoals geïnterpreteerd door de Raad van State in ontslaggeschillen, overeenstemt met de bewoordingen van het Hof in dat arrest. Enkel in geval het verlies een automatisch karakter heeft, heeft de aan die bepaling gegeven interpretatie onevenredige gevolgen.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of de artikelen 14, § 1, en 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, indien de Raad van State het belang, waarvan die bepalingen melding maken als een ontvankelijkheidsvoorwaarde voor elk annulatieberoep, aldus interpreteert dat een verzoeker die in de loop van de rechtspleging een gedeeltelijke genoegdoening vanwege het bestuur heeft gekregen, moet aantonen welk voordeel de vernietiging hem nadien nog kan opleveren, terwijl een verzoeker die een dergelijke genoegdoening nog niet heeft gekregen, het vereiste belang om die reden niet wordt ontzegd. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de feitelijke omstandigheid dat de aanvraag tot vrijwillig ontslag van een officier, waarvan de weigering werd bestreden met het beroep tot nietigverklaring, later werd ingewilligd, evenwel zonder terugwerkende kracht.

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomst*

B.2.1. Bij memorie is E. Lardinois, verzoeker voor de Raad van State in een vergelijkbare procedure als die waartoe de verwijzingsbeslissing heeft geleid, tussengekomen in de rechtspleging voor het Hof. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de tussenkomst bij afwezigheid van belang bij de zaak die bij de verwijzende rechter aanhangig is.

B.2.2. Gelet op het feit dat de verzoeker tot tussenkomst de Raad van State, in een analoge procedure, heeft gevraagd aan het Hof een prejudiciële vraag over hetzelfde probleem te stellen, is het verzoek tot tussenkomst ontvankelijk.

*Ten gronde*

B.3. Artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt :

« De afdeling [administratie] 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. »

Artikel 19 van dezelfde gecoördineerde wetten bepaalt :

« De aanvragen, moeilijkheden en beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen 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.

[...] »

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.

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

B.4. Uit de formulering van de prejudiciële vraag blijkt 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 ertoe leidt dat de verzoekende partijen die een weigering van de aanvraag tot vrijwillig ontslag aanvechten verschillend worden behandeld naargelang zij al dan niet de inwilliging van hun aanvraag, zonder terugwerkende kracht, hebben verkregen in de loop van het onderzoek van hun beroep tot nietigverklaring.

B.5. Het Hof onderzoekt de gestelde vraag, 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 bepaling tot de in de vraag geformuleerde interpretatie verplicht.

B.6. Een verzoeker voor de Raad van State verliest niet noodzakelijk elk – materieel of moreel - belang bij de vernietiging *erga omnes* van een weigering, wanneer in het vervolg van de rechtspleging zijn oorspronkelijke aanvraag zonder terugwerkende kracht wordt aanvaard.

B.7. Artikel 19 vermeldt geen vereiste wat het behoud van het belang betreft. Het artikel kan worden geïnterpreteerd in de zin dat de officier die de weigering tot vrijwillig ontslag aanvecht, zijn belang bij het beroep niet noodzakelijk verliest wanneer hij vervolgens de inwilliging van zijn aanvraag, zonder terugwerkende kracht, heeft verkregen.

B.8. In zoverre een verzoeker voor de Raad van State wordt uitgenodigd aan te tonen welk voordeel de vernietiging van een bestuurlijke weigeringsbeslissing hem nog kan opleveren, ondanks de latere inwilliging, zonder terugwerkende kracht, van zijn aanvraag, is artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het komt derhalve de Raad van State, en niet het Hof, toe om zich hierover in elk geval uit te spreken.

B.9. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 14 en 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in zoverre de verzoeker wiens aanvraag tot ontslag werd geweigerd, zijn belang bij het beroep tot nietigverklaring van die beslissing niet noodzakelijk verliest wanneer zijn aanvraag in het vervolg van de rechtspleging zonder terugwerkende kracht wordt ingewilligd.

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 21 januari 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts