

Rolnummer 2891
Arrest nr. 191/2004 van 24 november 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen en J.-P. Snappe, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 127.040 van 13 januari 2004 in zake E. Servais tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 22 januari 2004, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 17, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dat bepaalt dat ' wanneer een akte of een reglement van een administratieve overheid vatbaar is voor vernietiging krachtens artikel 14, § 1, [...] de Raad van State als enige de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan [kan] bevelen ', de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het uitsluit dat de schorsing wordt bevolen van de tenuitvoerlegging van een impliciete afwijzende beslissing, gegrond op artikel 14, § 3, van dezelfde wetten ? »

Memories zijn ingediend door :

- E. Servais, wonende te 1390 Graven, Ruelle des Croix 369;
- de federale Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 21 oktober 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Schaffner *loco* Mr. E. Demartin, advocaten bij de balie te Brussel, voor E. Servais;

. Mr. J. Sohier, tevens *loco* Mr. P. Legros, advocaten bij de balie te Brussel, voor de federale Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid;

. Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en L. Lavrysen 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*

De Raad van State waarbij een vordering tot schorsing aanhangig is gemaakt van een impliciete weigeringsbeslissing van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid om toelating te verlenen voor de overlating van een apotheek, stelt vast dat de schorsingsvoorwaarden vervuld zijn, maar merkt op dat, aangezien artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitsluitend verwijst naar artikel 14, § 1, van

diezelfde wetten en niet naar artikel 14, § 3, men zich kan afvragen of die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij expliciete en impliciete weigeringsbeslissingen verschillend zou behandelen, of de impliciete weigeringsbeslissingen naargelang zij al dan niet verkregen zijn onder de voorwaarden bedoeld in artikel 14, § 3, van de genoemde gecoördineerde wetten. Bijgevolg schorst de Raad van State voorlopig de tenuitvoerlegging van de aangevochten beslissing en stelt hij aan het Hof de voormelde vraag.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partij voor de Raad van State

A.1. De verzoekende partij voor de Raad van State stelt vast dat de vraag naar de ontvankelijkheid van een vordering tot schorsing die is gericht tegen een impliciete afwijzende beslissing, afgeleid uit de toepassing van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het voorwerp heeft uitgemaakt van sterk uiteenlopende arresten, en dat aldus zowel in de rechtspraak als in de rechtsleer twee tegenovergestelde strekkingen zijn gebleken. Zij betoogt dat de interpretatie van de bepaling volgens welke een vordering tot schorsing van een dergelijke impliciete afwijzende beslissing onontvankelijk zou zijn, in rechte verkeerd is, omdat een grondige analyse van de kwestie aantoont dat de wetgever het wenselijk heeft geacht dat de administratieve akten bedoeld in paragraaf 1 van artikel 14, waartoe de beslissingen genomen met toepassing van paragraaf 3 behoren, het voorwerp kunnen uitmaken van een schorsing indien de voorwaarden daartoe zijn vervuld.

A.2. Zij is bovendien van mening dat die interpretatie van de in het geding zijnde bepaling discriminerend is. Zij zet uiteen dat de personen die het voorwerp uitmaken van een impliciete weigeringsbeslissing afgeleid uit de procedure beschreven in paragraaf 3 van artikel 14 zich in een situatie bevinden is die vergelijkbaar is met die van elke persoon ten aanzien van wie een administratieve beslissing wordt genomen, in het bijzonder wanneer men die categorie vergelijkt met die van de personen die het voorwerp uitmaken van een expliciete weigeringsbeslissing of een impliciete weigeringsbeslissing die niet is genomen met toepassing van de in artikel 14, § 3, vastgestelde procedure. Bijgevolg berust het bekritiseerde verschil in behandeling op geen enkele wettige doelstelling en blijkt het onevenredig. Zij voegt daaraan toe dat in de parlementaire voorbereiding geen enkel motief wordt vermeld om de personen ten aanzien van wie een beslissing is genomen ingevolge die procedure, de mogelijkheid te ontzeggen om de schorsing te verkrijgen van de tenuitvoerlegging van die beslissing.

A.3. Tot slot vestigt zij de aandacht van het Hof op een andere mogelijke interpretatie van de combinatie van de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, volgens welke de personen ten aanzien van wie een impliciete weigeringsbeslissing is genomen met toepassing van artikel 14, § 3, op ontvankelijke wijze een vordering tot schorsing kunnen indienen.

Standpunt van de Belgische Staat

A.4. De Belgische Staat, tegenpartij voor de Raad van State, zet op zijn beurt uiteen dat er een controversie bestaat omtrent de vraag die het voorwerp uitmaakt van het geschil. Hij citeert de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 mei 1999 die met name artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft gewijzigd en is van oordeel dat de expliciete weigeringsbeslissingen waartegen een vordering tot schorsing kan worden ingesteld een categorie vormen van specifieke beslissingen die fundamenteel verschillend zijn van de impliciete weigeringsbeslissingen verkregen met toepassing van artikel 14, § 3, van de voormelde wetten. Hij onderstreept de procedureverschillen tussen de beide categorieën van beslissingen, die met name te maken hebben met het verstrijken van een termijn die twee maal langer is wanneer het gaat om een impliciete weigeringsbeslissing en is van mening dat een vordering tot schorsing van een dergelijke beslissing per definitie onbestaanbaar is met het begrip van dringende noodzakelijkheid dat verbonden is aan een procedure in kort geding. Hij besluit daaruit dat het bekritiseerde verschil in behandeling verantwoord is.

Standpunt van de Ministerraad

A.5. In hoofdorde suggereert de Ministerraad het Hof om een verzoenende interpretatie aan te nemen. Hij is van mening dat de interpretatie waarbij de toepassing van artikel 17, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten wordt uitgebreid tot de impliciete afwijzende beslissingen tot gevolg heeft dat de rechtzoekenden die de schorsing vorderen van de tenuitvoerlegging van een expliciete afwijzende beslissing en de rechtzoekenden die dezelfde maatregel vorderen ten aanzien van een impliciete afwijzende beslissing op dezelfde wijze worden behandeld, en dat in die interpretatie de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

A.6. In ondergeschikte orde zet de Ministerraad uiteen dat artikel 17, § 1, zelfs in die zin geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op de impliciete afwijzende beslissingen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt. Hij is van mening dat de uitdrukkelijke verwijzing in artikel 17, § 1, naar artikel 14, § 1, die betekent dat impliciete afwijzende beslissingen worden uitgesloten van de toepassingsfeer van de schorsingsprocedure, een verschil in behandeling in het leven roept dat berust op het bestaan van een objectief verschil tussen twee types van beslissingen en dat redelijkerwijze verantwoord en evenredig blijkt ten aanzien van het nagestreefde doel.

- B -

B.1.1. Artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bepaalt :

« § 1. 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 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.

[...]

§ 3. Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden. »

B.1.2. Artikel 17, § 1, eerste lid, van dezelfde wetten bepaalt :

« Wanneer een akte of een reglement van een administratieve overheid vatbaar is voor vernietiging krachtens artikel 14, § 1, kan de Raad van State als enige de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan bevelen. »

B.2. De Raad van State interpreteert die bepaling zo dat ze uitsluit dat hij de schorsing van de tenuitvoerlegging van een impliciete weigeringsbeslissing die voortvloeit uit de toepassing van artikel 14, § 3, kan gelasten en vraagt het Hof naar de bestaanbaarheid ervan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre, in die interpretatie, een verschil in behandeling in het leven wordt geroepen tussen de rechtzoekenden die een expliciete weigeringsbeslissing hebben verkregen en diegenen die een impliciete weigeringsbeslissing hebben verkregen krachtens artikel 14, § 3, alsmede onder de rechtzoekenden die een impliciete weigeringsbeslissing hebben verkregen, naargelang die beslissing verkregen is onder de voorwaarden van artikel 14, § 3, of krachtens een andere bepaling, waarbij enkel de vorderingen tot schorsing van een impliciete weigeringsbeslissing ingevolge de procedure vastgesteld in artikel 14, § 3, onontvankelijk moeten worden verklaard.

B.3. Geen enkele bepaling van de Grondwet verplicht de wetgever ertoe op algemene wijze een procedure van administratief kort geding in te voeren. Wanneer evenwel de wetgever beslist om de mogelijkheid te bieden tot het verkrijgen van de schorsing van bestuurshandelingen, kan hij die mogelijkheid niet ontzeggen aan bepaalde categorieën van rechtssubjecten indien daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

B.4. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium afgeleid uit de procedure tot verkrijging van de bestreden weigeringsbeslissing. Het Hof moet echter onderzoeken of dat criterium relevant is, rekening houdend met het onderwerp van de onderzochte maatregel.

B.5. De parlementaire voorbereiding bevat geen verklaring voor het in B.2 uiteengezette verschil in behandeling, dat in het leven wordt geroepen doordat in artikel 17, § 1, uitsluitend wordt verwezen naar paragraaf 1 van artikel 14 van de voormelde gecoördineerde wetten. Terwijl de wetgever bij de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 mei 1999 waarbij met name de wetten op de Raad van State werden gewijzigd, door de afdeling wetgeving van de Raad van State werd verzocht « na te gaan of het raadzaam is zich [...] uit te spreken [over] » de controverse die binnen de rechtspraak zelf van de Raad van State, afdeling administratie, was vastgesteld in verband met de ontvankelijkheid van de vorderingen tot schorsing van impliciete weigeringsbeslissingen verkregen krachtens artikel 14, § 3, « door ter zake een duidelijke regel uit te vaardigen » (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1960/1, p. 22), heeft hij noch uitspraak

gedaan over de vraag zelf, noch het verschil in behandeling verantwoord dat in een van de betwiste interpretaties in het leven is geroepen.

B.6. De procedure tot schorsing van een administratieve handeling is een accessorium van het beroep tot vernietiging van die akte. Zoals het objectief vernietigingscontentieux, waarmee zij wezenlijk verbonden is, heeft de schorsingsprocedure als enig doel de mogelijkheid te bieden te vermijden dat een administratieve handeling die wordt betwist, onomkeerbare rechtsgevolgen zou hebben, terwijl, reeds bij de instelling van de vordering tot schorsing, ernstige vernietigingsmiddelen worden aangevoerd en aangetoond.

B.7. Ofschoon het juist is dat de in het voormelde artikel 14, § 3, bedoelde impliciete beslissingen, de in andere bepalingen bedoelde impliciete beslissingen en de expliciete weigeringsbeslissingen zijn verkregen onder verschillende voorwaarden, kunnen zij evenwel alle door de Raad van State worden vernietigd en kunnen zij identieke gevolgen teweegbrengen voor de bestuursorganen die eenzelfde belang kunnen hebben bij het verkrijgen van de schorsing ervan.

Het feit dat de weigeringsbeslissing wordt afgeleid uit het stilzwijgen van de overheid die uitspraak moet doen en niet uit een expliciete beslissing van die overheid vertoont geen verband met de mogelijkheid voor de Raad van State om de schorsing ervan te gelasten en kan bijgevolg niet verantwoord worden dat de betrokken bestuursorganen de mogelijkheid wordt ontzegd om de schorsing van de akte te vorderen, terwijl zij die wel zouden kunnen verkrijgen indien de overheid een expliciete beslissing had genomen die dezelfde inhoud zou hebben gehad. Het verschil in behandeling berust op geen enkel relevant criterium.

B.8. De vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

B.9. Het Hof merkt echter op dat de in het geding zijnde bepalingen zo kunnen worden geïnterpreteerd dat zij niet de mogelijkheid uitsluiten voor de Raad van State om de schorsing te gelasten van een impliciete weigeringsbeslissing die is verkregen onder de voorwaarden vastgesteld in artikel 14, § 3. Dat artikel kan immers zo worden beschouwd dat het zich ertoe beperkt de voorwaarden te bepalen voor het beroep dat is gericht tegen het stilzwijgen van een administratie die verplicht is te beschikken, zodat de impliciete verwerping die uit het

stilzwijgen van de administratie wordt afgeleid, krachtens die bepaling een administratieve handeling vormt in de zin van artikel 14, § 1, die vatbaar is voor schorsing krachtens artikel 17, § 1.

B.10. In die interpretatie geven de betrokken bepalingen geen aanleiding tot de in B.2 vermelde verschillen in behandeling, zodat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet worden geschonden.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In de interpretatie volgens welke artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitsluit dat de schorsing wordt gelast van de tenuitvoerlegging van een impliciete afwijzende beslissing bedoeld in artikel 14, § 3, van dezelfde wetten, schendt het de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- In de interpretatie volgens welke diezelfde bepaling niet uitsluit dat de schorsing wordt gelast van de tenuitvoerlegging van een impliciete afwijzende beslissing bedoeld in artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, schendt zij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 24 november 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior