

Rolnummer 3893
Arrest nr. 177/2006 van 22 november 2006

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 36, § 1, 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 P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, 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. 154.161 van 26 januari 2006 in zake E. Peelman tegen de Hogeschool Gent, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 9 februari 2006, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Worden de in de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet neergelegde beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie en het wettigheidsbeginsel inzake de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de Raad van State, neergelegd in artikel 160 van diezelfde Grondwet geschonden door artikel 36, § 1, van de bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State gelezen in samenhang met artikel 14 en artikel 30, § 1, van diezelfde wetten :

A. in de mate dat :

a) in artikel 30, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt vermeld dat de Koning onder meer de termijnen van verjaring voor de indiening van de beroepen in artikel 14 bepaalt en dat deze termijnen ten minste 60 dagen moeten bedragen;

b) in artikel 36 van de gecoördineerde wetten weliswaar wordt aangegeven dat een verzoek tot het opleggen van een dwangsom slechts ontvankelijk is wanneer de verzoeker de overheid bij een ter post aangetekende brief tot het nemen van een nieuwe beslissing heeft aangemaand en ten minste drie maanden zijn verlopen vanaf de kennisgeving van het vernietigingsarrest;

B. zodat de wetgever - in tegenstelling tot annulatieberoepen - heeft nagelaten de beginselen inzake toepasselijk termijnen te bepalen m.b.t. de verjaring van de dwangsomvordering [vast te stellen] en verzoeker aldus verstoken blijft van een regeling waarvan de beginselen zijn vastgesteld door een democratisch verkozen vergadering ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- E. Peelman, woonplaats kiezend te 1070 Brussel, Poincarélaan 72-74;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 4 oktober 2006 :

- is verschenen : Mr. D. D'Hooghe, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman 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

Op 10 december 1987 beslist de Minister van Onderwijs A. Van De Kerkhove tijdelijk aan te stellen als halftijds werkleider chemie aan de « Industriële Hogeschool van het Rijk – BME » te Gent. Bij besluit van 29 september 1989 van de voorzitter van de centrale raad van de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO) wordt dezelfde persoon met ingang van 1 februari 1989 benoemd als voltijds werkleider chemie in voormelde hogeschool.

Tegen die beslissingen, alsmede tegen de impliciete beslissing hem in die betrekking niet te benoemen, dient E. Peelman een verzoekschrift tot vernietiging bij de Raad van State in. Bij het arrest nr. 55.044 van 6 september 1995 vernietigt de Raad van State de beslissing van de Minister van Onderwijs van 10 december 1987, de beslissing van de voorzitter van de centrale raad van de ARGO in zoverre de voltijdse benoeming van A. Van De Kerkhove de benoeming van E. Peelman in de weg staat, en de in beide voormelde beslissingen geïmpliceerde weigering om E. Peelman met ingang van 1 oktober 1987 vast te benoemen in bovenvermelde betrekking.

Op 18 maart 2004 verzoekt het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt (hierna VSOA), dat stelt te handelen met een mandaat van E. Peelman, de Hogeschool Gent het arrest nr. 55.044 van de Raad van State uit te voeren binnen de termijn zoals vastgesteld in artikel 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Ondertussen had E. Peelman ook een burgerlijk geding aangespannen tegen het Gemeenschapsonderwijs, dat bij vonnis van 11 juni 2004 van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel onontvankelijk werd verklaard.

Op 12 juli 2004 dient E. Peelman bij de Raad van State een verzoekschrift in waarin hij het opleggen van een dwangsom aan de Hogeschool Gent vordert.

De Raad van State stelt vast dat geen voorschrift bepaalt binnen welke termijn een vordering tot het opleggen van een dwangsom bedoeld in artikel 36, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uiterlijk moet worden ingesteld. Dat betekent volgens de Raad van State niet dat die vordering zonder enige beperking in de tijd kan worden aangespannen. Ook van de burger mag een minimum aan zorgvuldigheid en redelijkheid worden verwacht. De Raad van State overweegt dat wie « welbewust of met een verregaande graad van lichtzinnigheid gedurende een overdreven lange termijn nalaat het recht uit te oefenen om een dwangsom te vragen, zichzelf in een situatie plaatst waarin hij zich, vanwege zijn eigen feitelijke gedragingen, van de uitoefening van dat recht vervallen ziet ».

De Raad van State stelt dat, vermits de verzoeker zijn vordering heeft ingediend na een termijn die alle redelijkheidspenken te buiten gaat en aldus een houding heeft aangenomen die objectief onverenigbaar is met de uitoefening van het vorderingsrecht ex artikel 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, er in beginsel reden is om in te gaan op de exceptie van niet-ontvankelijkheid, opgeworpen door de verwerende partij. Vermits de verzoeker aldus dreigt een vervaltermijn tegengeworpen te krijgen waarover niet is beslist door een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen, stelt de Raad van State de door de verzoeker voorgestelde prejudiciële vraag.

III. In rechte

- A -

A.1.1. De verzoeker voor de Raad van State (hierna de verzoeker) stelt dat een vernietigingsarrest van de Raad van State de bevoegde administratieve overheid verplicht tot een adequaat rechtsherstel. Hij meent dat *in casu* de overheid verplicht was hem te benoemen met ingang van de datum waarop de andere persoon onwettig was benoemd en dit volgens de regels zoals van toepassing op het ogenblik van de onwettige benoeming van de derde.

Hij wijst erop dat in het kader van het effectief rechtsherstel artikel 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet in een mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom.

A.1.2. De verzoeker analyseert het wettigheidsbeginsel bepaald in artikel 160 van de Grondwet met betrekking tot de Raad van State in vergelijking met andere door de Grondwet bepaalde aangelegenheden waarvoor een wettigheidsbeginsel wordt vooropgesteld, namelijk het onderwijs (artikel 24, § 5, van de Grondwet), het leger (artikel 182 van de Grondwet) en de politie (artikel 184 van de Grondwet). Uit de rechtspraak van het Arbitragehof leidt hij af dat het wettigheidsbeginsel inzake onderwijs- en legeraangelegenheden enigszins verschilt van het wettigheidsbeginsel inzake politieaangelegenheden en inzake de Raad van State. Hij meent evenwel dat aan de onderscheiden bewoordingen waarin de Grondwetgever dat wettigheidsbeginsel in de diverse bepalingen tot uiting heeft gebracht geen « al te spitsvondige doctrinaire onderscheiden in uitwerking moeten worden gekoppeld ». Wel stelt hij dat er een onderscheid is tussen het wettigheidsbeginsel inzake de Raad van State enerzijds en inzake onderwijs, politie en leger anderzijds. In het eerste geval kan de Koning niet alleen opdrachten toevertrouwd krijgen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door de wetgever vastgestelde beginselen maar ook opdrachten die zich kunnen uitstrekken tot de vaststelling van essentiële elementen van de procedure bij de Raad van State. In het tweede geval zou, naar zijn mening, de Koning alleen opdrachten kunnen krijgen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van beginselen die door de wetgever zelf zijn vastgesteld, terwijl de essentiële elementen alleen door de wetgever zouden kunnen worden geregeld. Desalniettemin is hij van mening, dat, ook al komt het de Koning toe om inzake de Raad van State de essentiële elementen van de procedure te regelen, een optreden van de wetgever nog steeds noodzakelijk is voor het vaststellen van de beginselen die aan de essentiële elementen ten grondslag moeten liggen. Vervoltermijn horen volgens de verzoeker ontegensprekelijk tot de essentiële elementen van de procedureregelen voor de Raad van State zodat het de wetgever toekomt om minstens de beginselen van de regeling vast te stellen.

A.2.1. De Ministerraad beklemtoont dat geen enkel voorschrift bepaalt binnen welke termijn een vordering tot het opleggen van een dwangsom moet worden ingesteld. De rechtsleer neemt evenwel aan dat een verzoekende partij niet oneindig zal kunnen wachten om een verzoekschrift in te dienen. Tevens moet worden aangenomen dat de Raad van State bij het beoordelen van een verzoekschrift tot het opleggen van een dwangsom ertoe gehouden is tot een belangenafweging over te gaan.

A.2.2.1. De Ministerraad wijst erop dat in de prejudiciële vraag, naast de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, ook de rechtstreekse schending van het wettigheidsbeginsel inzake de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de Raad van State neergelegd in artikel 160 van de Grondwet wordt aangevoerd, terwijl het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks aan de voormelde bepaling te toetsen.

Wat betreft de beweerde schending van de artikelen 10 en 11, eventueel gelezen in samenhang met artikel 160 van de Grondwet, werpt de Ministerraad in hoofdorde de *exceptio obscuri libelli* op vermits noch uit de prejudiciële vraag noch uit de verwijzingsbeslissing kan worden opgemaakt welke categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken zodat de prejudiciële vraag niet kan worden beantwoord.

A.2.2.2. De verzoeker stelt in zijn memorie van antwoord dat de aanhef van de prejudiciële vraag duidelijk doet blijken van een samenhang tussen de onderscheiden normen. Hij wijst ook erop dat de Ministerraad op perfecte wijze de te vergelijken categorieën van personen definieert zodat de exceptie van de Ministerraad dient te worden verworpen.

A.2.2.3. De Ministerraad houdt in zijn memorie van antwoord vast aan de opgeworpen exceptie en meent dat het onderscheid dat de verzoeker maakt tussen het wettigheidsbeginsel inzake de Raad van State enerzijds en inzake de aangelegenheden betreffende onderwijs, leger en politie anderzijds, niet uit de vraag kan worden afgeleid en tot verwarring aanleiding geeft.

A.2.3.1. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de prejudiciële vraag noopt tot vergelijking van de personen die een verzoek tot vernietiging op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State hebben ingesteld en die onderworpen worden aan de overeenkomstig artikel 30, § 1, van dezelfde wetten door de Koning vast te leggen verjaringstermijn enerzijds, met de personen die een verzoek tot het opleggen van een dwangsom indienen conform artikel 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en die niet onderworpen worden aan een door of krachtens de wet gespecificeerde verjaringstermijn anderzijds.

De Ministerraad is allereerst van mening dat de aldus opgeworpen ongelijke behandeling betrekking heeft op twee fundamenteel verschillende categorieën van personen die zich niet in dezelfde situatie bevinden. De eerst vermelde categorie van personen vecht de wettigheid van een administratieve rechtshandeling aan en beoogt de vernietiging van die handeling, hetgeen grote rechtsonzekerheid meebrengt voor de wettigheid van de

bestreden handeling. Om reden van rechtszekerheid is het naar mening van de Ministerraad niet goed dat die toestand van twijfel te lang aansleept of dat niet op precieze wijze is omlind binnen welke termijn de vernietiging kan worden gezocht. Gelet op de ernstige gevolgen heeft de wetgever ervoor gekozen de nodige zekerheid te bieden door zelf uitdrukkelijk de ontvankelijkheid van een annulatieverzoek afhankelijk te stellen van een door hem vastgelegde strikte termijn.

De Ministerraad stelt dat het al dan niet instellen van een verzoek tot het opleggen van een dwangsom geen dermate verregaande gevolgen voor de rechtszekerheid heeft. De Raad van State heeft reeds de bestreden administratieve handeling vernietigd waardoor ze uit de rechtsorde is verdwenen. In welke mate de verzoekende partij het vernietigingsarrest effectief wil laten uitvoeren is geen zaak van de gemeenschap meer, maar van de verzoeker alleen. Het is volgens de Ministerraad in die gevallen niet absoluut noodzakelijk dat de wetgever zelf een strikte, voor alle dwangsomverzoekers geldende termijn zou vastleggen. De beginselen van behoorlijke procesvoering kunnen hier volstaan.

Indien het Hof toch de vergelijkbaarheid van de beide categorieën zou aanvaarden, dan ook is de Ministerraad van mening dat er een objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor de verschillende behandeling. De Ministerraad wijst erop dat de burgers ertoe gehouden zijn rechtsmiddelen binnen een redelijke termijn te laten gelden, zelfs indien er geen sprake is van een hiervoor door of krachtens de wet uitdrukkelijk vastgestelde termijn. Volgens de Ministerraad past dat beginsel in het kader van het wederkerig bestuursrecht en meer in het bijzonder van de beginselen van behoorlijk burgerschap en « behoorlijk recht zoeken ». Ook uit de algemene zorgvuldigheidsplicht (artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek) en uit het beginsel inzake rechtsverwerking, kan een dergelijke verplichting worden afgeleid. De Ministerraad besluit dat in de vereiste dat procedures binnen een redelijke termijn moeten worden ingesteld bijgevolg niet noodzakelijkerwijze uitdrukkelijk door of krachtens de wet moet zijn voorzien en staft dit met rechtspraak van de Raad van State. Evenwel, in weerwil van het bestaan van een algemeen beginsel om verzoeken binnen een redelijke termijn tot de burgerlijke of administratieve rechtbanken te richten, kan de wetgever het in bepaalde gevallen nodig achten om zelf de in acht te nemen verjaringstermijnen vast te stellen. Wat betreft de verzoeken tot vernietiging op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de wetgever ervoor gekozen de nodige zekerheid te bieden door zelf uitdrukkelijk de ontvankelijkheid van een annulatieverzoek afhankelijk te maken van een strikte termijn. Een dergelijke keuze is objectief verklaarbaar op grond van de vaststelling van de voormelde ernstige gevolgen en niet kennelijk onredelijk daar het in het algemeen belang is die rechtsonzekerheid te beperken. In het kader van artikel 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dringt een optreden van de wetgever zich naar mening van de Ministerraad niet op eenzelfde imperatieve wijze op. Het komt in de eerste plaats aan de verzoeker toe te beoordelen wanneer een verzoek tot het opleggen van een dwangsom is aangewezen. Vervolgens dient de Raad van State na te gaan of dat verzoek is ingediend binnen een redelijke termijn, waarbij hij rekening kan houden met de specifieke omstandigheden van elke zaak. De Ministerraad wijst erop dat het redelijk karakter van de termijn van geval tot geval kan verschillen zodat het niet alleen onnodig maar ook onwenselijk is dat de wetgever een verjaringstermijn zou vastleggen die voor elk verzoek tot het opleggen van dwangsommen van toepassing zou zijn.

A.2.3.2. De verzoeker stelt in zijn memorie van antwoord dat niet kan worden ontkend dat de correcte uitvoering van een vernietigingsarrest de openbare orde aanbelangt. Dit blijkt volgens hem uit het feit dat de ontvankelijkheidsvoorwaarden inzake een annulatieberoep in de zin van artikel 14, § 1 of § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de openbare orde aanbelangen en uit het feit dat aan een arrest van de Raad van State het gezag van gewijsde « *erga omnes* » toekomt. Ofschoon de verzoeker erkent dat op de wetgever geen algemene verplichting rust om in alle gevallen over te gaan tot het vastleggen en het preciseren van verjaringstermijnen, meent hij dat artikel 160 van de Grondwet de wetgever wel degelijk ertoe verplicht om, ook voor de verzoeken tot het opleggen van een dwangsom, de in acht te nemen termijn vast te leggen en te preciseren. Hij benadrukt dat de rechtspraak die de Ministerraad aanhaalt inzake artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ondertussen gewijzigd is. Ook uit artikel 7 van het wetsontwerp tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen blijkt volgens de verzoeker dat bepaalde kamers van de afdeling administratie van de Raad van State ten onrechte verjaringstermijnen hebben ontwaard op grond van algemene beginselen.

A.2.4.1. In nog meer ondergeschikte orde en met name indien het Hof toch zou overgaan tot een combinatie van de artikelen 10 en 11 met artikel 160 van de Grondwet, is de Ministerraad van mening dat evenmin kan worden besloten tot enige schending. Uit artikel 160 van de Grondwet volgt dat de wetgever slechts ertoe gehouden is de wezenlijke regels van de werking van de Raad van State vast te leggen, hetgeen hij *in casu* wel degelijk gedaan heeft. Artikel 160 van de Grondwet vereist niet dat de wetgever op exhaustieve en uitvoerig gedetailleerde wijze moet vastleggen hoe de Raad van State de verschillende procedures moet toepassen.

Evenmin kan uit die grondwetsbepaling worden afgeleid dat de algemene beginselen welke niet door de wetgever in een wettekst zouden zijn opgenomen, niet van toepassing zouden zijn op de procedures voor de Raad van State. Artikel 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bevat op afdoende wijze de wezenlijke regels van de rechtspleging inzake de procedure waarbij een dwangsom kan worden gevorderd en toegekend indien een vernietigingsarrest niet wordt nageleefd.

A.2.4.2. In zijn memorie van antwoord herhaalt de verzoeker dat hij niet kan instemmen met de stelling van de Ministerraad. Hij meent dat de wetgever zich ten onrechte ervan heeft onthouden de beginselen vast te stellen die aan artikel 36 van de gecoördineerde wetten van de Raad van State ten grondslag liggen.

A.3. In zijn memorie van antwoord stelt de Ministerraad allereerst dat het onderscheid dat de verzoeker maakt tussen het wettigheidsbeginsel inzake de Raad van State enerzijds en inzake de aangelegenheden betreffende het onderwijs, het leger en de politie, anderzijds, rechtstreeks uit de Grondwet zelf voortvloeit. De Ministerraad wijst op de vaste rechtspraak van het Hof, die stelt dat wanneer de Grondwetgever zelf een keuze heeft gemaakt, het niet aan het Hof staat die keuze te beoordelen. In ondergeschikte orde merkt de Ministerraad op dat het door de verzoeker aangevoerde onderscheid niet een verschil in behandeling tussen onderscheiden categorieën van personen betreft maar wel een verschil in de wijze waarop bepaalde principes worden toegepast op onderscheiden materies. In nog meer ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat de aldus door de verzoeker vergeleken categorieën niet vergelijkbaar zijn omdat ze van zulk een vaagheid en algemeenheid getuigen dat het zoeken naar enig vergelijkingspunt bijzonder moeilijk wordt.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 36, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij de wet van 17 oktober 1990 en gewijzigd bij artikel 148 van de wet van 20 juli 1991, dat luidt :

« Wanneer het herstel van de wettigheid inhoudt dat de vernietiging van een rechtshandeling als bedoeld in artikel 14 gevolgd moet worden door een nieuwe overheidsbeslissing of overheidshandeling kan, bij ingebreke blijven van de overheid, de persoon op wiens verzoek de nietigverklaring is uitgesproken, de Raad van State verzoeken aan de betrokken overheid een dwangsom op te leggen. Wanneer uit een vernietigingsarrest voor de administratieve overheid een onthoudingsplicht ten aanzien van bepaalde beslissingen volgt, kan de persoon op wiens verzoek de vernietiging is uitgesproken, de Raad van State vragen de overheid het bevel te geven, op verbeurte van een dwangsom, de beslissingen in te trekken die ze zou hebben genomen met schending van de uit het annulatiearrest volgende onthoudingsverplichting.

Het verzoek is slechts ontvankelijk wanneer verzoeker de overheid bij een ter post aangetekende brief tot het nemen van een nieuwe beslissing heeft aangemaand en ten minste drie maanden vanaf de kennisgeving van het vernietigingsarrest verlopen zijn. De dwangsom kan niet worden verbeurd alvorens het arrest waarbij zij is vastgesteld, wordt betekend ».

B.1.2. Krachtens de bewoordingen van de prejudiciële vraag dient de in het geding zijnde bepaling in samenhang te worden gelezen met de artikelen 14 en 30, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State betreft de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State.

Artikel 30, § 1, van dezelfde wetten luidt :

« De rechtspleging welke in de bij de artikelen 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 en 36 bedoelde gevallen voor de afdeling administratie dient te worden gevolgd, wordt vastgesteld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

Het koninklijk besluit bepaalt onder meer de termijnen van verjaring voor de indiening van de aanvragen en beroepen bedoeld in de artikelen 11 en 14; deze termijnen moeten ten minste zestig dagen bedragen; bedoeld besluit regelt de voorwaarden van uitoefening van het verzet en van het derden-verzet, alsook van het beroep tot herziening; het bepaalt het tarief der kosten en uitgaven, alsmede de rechten van zegel en registratie; het voorziet in het verlenen van het voordeel van het *pro deo* aan de onvermogenden ».

B.2.1. De Ministerraad voert in hoofdorde twee excepties aan : enerzijds, is de Ministerraad van oordeel dat het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks aan artikel 160 van de Grondwet te toetsen; anderzijds, zou noch uit de prejudiciële vraag noch uit de verwijzingsbeslissing kunnen worden opgemaakt welke categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken zodat de prejudiciële vraag niet zou kunnen worden beantwoord.

B.2.2. In zoverre de prejudiciële vraag aldus zou moeten worden begrepen dat ze een rechtstreekse toetsing beoogt aan het legaliteitsbeginsel inzake de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de Raad van State neergelegd in artikel 160 van de Grondwet, is het Hof niet bevoegd om op die vraag in te gaan.

De prejudiciële vraag dient in het licht van de verwijzingsbeslissing te worden gelezen als een vraag over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 160, van de Grondwet, van artikel 36, § 1, in samenhang gelezen met artikel 30, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarbij de situatie van personen die het opleggen van een dwangsom vorderen als bedoeld in artikel 36, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt vergeleken, wat de naleving van het legaliteitsbeginsel betreft, met de situatie van personen die een beroep tot nietigverklaring instellen als bedoeld in artikel 14, § 1, van dezelfde wetten.

Zowel voor de beroepen bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als voor de verzoeken tot het opleggen van een dwangsom bedoeld in artikel 36, § 1, van dezelfde wetten, wijst artikel 30, § 1, eerste lid, van die wetten de regeling van de rechtspleging toe aan de Koning. Evenwel vereist het voormelde artikel 30, § 1, tweede lid, dat dit koninklijk besluit de termijnen van verjaring voor het indienen van de beroepen bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt en dat die minstens zestig dagen dienen te bedragen. Voor het indienen van een verzoek tot het opleggen van een dwangsom is daarentegen geen enkele vervaltermijn bij wet bepaald.

De excepties van de Ministerraad worden verworpen.

B.3.1. Bij artikel 5 van de wet van 17 oktober 1990 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, werd aan de Raad van State de bevoegdheid toegekend om een dwangsom op te leggen ten einde een efficiënte uitvoering van zijn annulatiearresten te verzekeren.

Luidens de memorie van toelichting :

« [dringt] het invoeren van een dwangsom in dit contentieux [...] zich op daar uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de effectiviteit van het beroep bij de Raad van State meer en meer in het gedrang begint te komen aangezien een aantal arresten door de overheid niet worden uitgevoerd. Het beginsel zelf van de administratieve rechter wordt aldus genegeerd, indien het bestuur - voor wettig houdend wat de administratieve rechter onwettig heeft geacht - zich aan het arrest niet stoort (Raad van State van 18 oktober 1978, Van Vuchelen, nr. 19.197) » (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984/1, p. 8).

B.3.2. Voor de toepassing van artikel 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is vereist dat de Raad van State voorafgaandelijk een vernietigingsarrest heeft gewezen. Enkel in de gevallen waarbij het herstel van de wettigheid inhoudt dat de vernietiging van een rechtshandeling als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden gevolgd door een nieuwe overheidsbeslissing of een overheidshandeling of waarbij uit een vernietigingsarrest voor de administratieve overheid een onthoudingsplicht ten aanzien van bepaalde beslissingen volgt, kan een dwangsom worden opgelegd.

De Raad van State kan slechts beslissen een dwangsom op te leggen op verzoek van de persoon op wiens verzoek de nietigverklaring is uitgesproken en nadat een afzonderlijke procedure is doorlopen. Het verzoek tot opleggen van een dwangsom kan niet gelijktijdig met het indienen van een beroep tot nietigverklaring worden gevraagd; evenmin kan de Raad van State reeds in het annulatiearrest zelf een dwangsom opleggen.

Het verzoek is slechts ontvankelijk wanneer de verzoekende partij de overheid bij een ter post aangetekende brief tot het nemen van een nieuwe beslissing heeft aangemaand en ten minste drie maanden vanaf de kennisgeving van het vernietigingsarrest zijn verlopen.

B.3.3. Ter uitvoering van artikel 30, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, legt het koninklijk besluit van 2 april 1991 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State inzake de dwangsom de procedure vast voor de vordering tot het opleggen van een dwangsom. Luidens artikel 2, tweede lid, van voormeld koninklijk besluit is het verzoekschrift slechts ontvankelijk nadat de overheid heeft geweigerd gehoor te geven aan de aanmaning tot het nemen van een nieuwe beslissing of, bij stilzwijgen van de overheid, na het verstrijken van een termijn van één maand volgend op de aanmaning.

B.4. De wetgever heeft geoordeeld aan de Koning de bevoegdheid te moeten opdragen om de rechtspleging te bepalen welke in de bij de artikelen 14 en 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde gevallen dient te worden gevolgd (artikel 30, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

In het geval van de annulatieberoepen bedoeld in artikel 14 van die wetten, vereist artikel 30, § 1, tweede lid, dat de Koning de termijnen van verjaring voor de indiening van de beroepen bepaalt en dat die termijnen minstens zestig dagen bedragen. De wetgever achtte een dergelijke bepaling noodzakelijk om redenen van rechtszekerheid :

« Door haar gewichtigheid en de belangrijkheid der gevolgen - geldend *erga omnes* - welke ze veroorzaakt, belangt de nietigverklaring in de eerste plaats de openbare orde aan. Het past dan ook niet dat de geldigheid der akten, reglementen of beslissingen gedurende onbepaalde tijd onzeker blijven naar gelang van de spoed welke de partijen aan de dag leggen om een beroep tot nietigverklaring in te stellen » (Verslag aan de Regent voorafgaand aan het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, *Belgisch Staatsblad*, 23-24 augustus 1948).

Voor wat de verzoeken tot het instellen van een dwangsom betreft, heeft de wetgever geen dergelijke vereiste gesteld. Aldus bevatten noch de gecoördineerde wetten op de Raad van State zelf, noch het koninklijk besluit van 2 april 1991 een bepaling betreffende de termijn waarbinnen het verzoekschrift tot het opleggen van een dwangsom na aanmaning van de overheid moet worden ingediend. Uit de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid dat de Raad van State dienaangaande vereist dat het verzoekschrift binnen een redelijke termijn wordt ingediend.

B.5.1. Artikel 160, eerste lid, van de Grondwet bepaalt :

« Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt ».

B.5.2. De tweede zin van die bepaling strekt ertoe de bevoegdheidsverdeling te handhaven tussen de wetgever en de uitvoerende macht, zoals zij was bepaald in de gecoördineerde wetten op de Raad van State die van kracht waren op het ogenblik dat, op 29 juni 1993, artikel 160 van de Grondwet werd bekendgemaakt. Hij bevestigt dat het de wetgever toekomt de fundamentele voorschriften van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State te bepalen, en dat het de Koning toekomt een procedureregeling uit te werken (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 831/1, pp. 2-4; *ibid.*, nr. 831/3, p. 3).

Bij die grondwetsherziening werd erop gewezen dat de omstandigheid dat, sinds de oprichting van de Raad van State, de rechtspleging door de Koning werd geregeld, geen afbreuk had gedaan aan de rechten van de rechtzoekenden (*ibid.*, nr. 831/3, pp. 4 en 7).

De tweede zin van de voormelde grondwetsbepaling heeft betrekking op aangelegenheden die door de Koning mochten worden geregeld krachtens de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals zij destijds van kracht waren (*ibid.*, nr. 831/3, pp. 5 en 7; *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-48/2°, p. 3).

De Grondwetgever heeft bijgevolg de grondwettigheid vastgesteld niet alleen van het feit dat in de gecoördineerde wetten op de Raad van State zelf geen termijn van verjaring voor het indienen van verzoeken tot het opleggen van de dwangsom, als bedoeld in artikel 36 van die wetten, is bepaald, maar ook van de delegatie aan de Koning krachtens welke het koninklijk besluit van 2 april 1991 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State inzake de dwangsom, zoals het destijds van kracht was, werd aangenomen.

Het Hof is niet bevoegd zich uit te spreken over een optie van de Grondwetgever.

B.5.3. Daaruit volgt dat de afwezigheid van enige termijn van verjaring voor het indienen van verzoeken tot het opleggen van de dwangsom, zoals dit voortvloeit uit de combinatie van de artikelen 30, § 1 en 36, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 160, eerste lid, van de Grondwet als rechtsgrond heeft en dit zou derhalve de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet kunnen schenden.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 36, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 160, 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 22 november 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts