

Rolnummers 4504 en 4505
Arrest nr. 1/2009 van 8 januari 2009

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 20, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij beschikkingen nrs. 3182 en 3183 van 5 augustus 2008, gewezen in de procedure van toelaatbaarheid van de cassatieberoepen, in zake Nermin Balic en Ramza Balic, enerzijds, en Beya-Thierry Tschilumba, anderzijds, tegen de Belgische Staat, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 8 augustus 2008, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 20, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State artikel 149 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre die bepaling stelt dat de eerste voorzitter, de voorzitter, de kamervoorzitter of de staatsraad die ten minste drie jaar graadanciënniteit heeft en die daartoe is aangewezen door de korpschef die de afdeling bestuursrechtspraak onder zijn verantwoordelijkheid heeft, uitspraak doet over de toelaatbaarheid van het cassatieberoep zonder terechtzitting en zonder dat de partijen worden gehoord, terwijl, in zoverre artikel 149 van de Grondwet bepaalt dat het vonnis in openbare terechtzitting wordt uitgesproken, dat artikel tot doel heeft een openbare controle van de gewezen beslissing mogelijk te maken en daardoor een van de waarborgen van een billijk proces vormt ? »;

2. « Schendt artikel 20, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 149 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre die bepaling stelt dat de eerste voorzitter, de voorzitter, de kamervoorzitter of de staatsraad die ten minste drie jaar graadanciënniteit heeft en die daartoe is aangewezen door de korpschef die de afdeling bestuursrechtspraak onder zijn verantwoordelijkheid heeft, uitspraak doet over de toelaatbaarheid van het cassatieberoep, zonder terechtzitting en zonder dat de partijen worden gehoord, en in zoverre die bepaling daardoor zonder wettige en redelijke grondslag een verschil in behandeling in het leven roept tussen twee categorieën van rechtzoekenden, zijnde, enerzijds, diegenen ten aanzien van wie de door de Raad van State gewezen beslissing op hun beroep tot nietigverklaring of tot schorsing wordt uitgesproken in openbare terechtzitting en, anderzijds, diegenen ten aanzien van wie de door de Raad van State gewezen beslissing op hun cassatieberoep wordt uitgesproken zonder terechtzitting ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4504 en 4505 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Nermin Balic en Ramza Balic, wonende te 9150 Rupelmonde, Polderstraat 31, in de zaak nr. 4504;
- Beya-Thierry Tschilumba, wonende te 1040 Brussel, Louis Hapstraat 102, in de zaak nr. 4505;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 9 december 2008 :

- zijn verschenen :

. Mr. R. Fonteyn, advocaat bij de balie te Brussel, voor Nermin Balic en Ramza Balic, in de zaak nr. 4504, en voor Beya-Thierry Tschilumba, in de zaak nr. 4505;

. Mr. G. Pijcke, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe 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 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

Zowel Nermin en Ramza Balic als Beya-Thierry Tschilumba stelden bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een administratief cassatieberoep in tegen een arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Bij de uitspraak over de toelaatbaarheid van die beroepen op grond van artikel 20 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, beslist de Raad van State – beslissing waarbij hij het beroep toelaatbaar verklaart - om aan het Hof de prejudiciële vragen te stellen die door de verzoekende partijen zijn voorgegesteld en die hierboven zijn vermeld.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In zijn memorie van antwoord stelt de Ministerraad voor de twee prejudiciële vragen samen te voegen met die welke zijn gesteld in de zaken nrs. 4513, 4514 en 4515.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.2. De Ministerraad wijst erop dat het Hof niet bevoegd is om uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van een wetskrachtige bepaling met artikel 149 van de Grondwet of met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.3. Nermin Balic, Ramza Balic en Beya-Thierry Tschilumba formuleren in dat verband geen enkele opmerking.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.4.1. De Ministerraad is van mening dat uit de formulering van de prejudiciële vraag niet kan worden afgeleid of de grief die ten grondslag ligt aan de prejudiciële vraag, voortvloeit uit het ontbreken van een terechtzitting of uit het ontbreken van een uitspraak in openbare terechtzitting. Hij voert aan dat de in het geding zijnde bepaling in beide gevallen de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met

artikel 149 van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet schendt.

A.4.2. De Ministerraad merkt op dat artikel 20, § 3, derde lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, de Raad van State niet verbiedt de beschikkingen waarbij hij uitspraak doet over de toelaatbaarheid van een administratief cassatieberoep, in openbare terechtzitting uit te spreken. Hij voegt eraan toe dat het ontbreken van een uitspraak in openbare terechtzitting voortvloeit uit artikel 47 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 « tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State ». Hij herinnert eraan dat het Hof niet bevoegd is om de grondwettigheid van niet-wetskrachtige bepalingen te onderzoeken.

De Ministerraad oordeelt voor het overige dat, zelfs wanneer het in de tweede prejudiciële vraag beoogde verschil in behandeling zou voortvloeien uit artikel 20, § 3, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, het niet alleen legitiem zou zijn, maar ook onbestaande in de feiten. Hij voert aan dat een verschil in behandeling tussen, enerzijds, een beslissing die uitsluitend betrekking heeft op het toelaten van een administratief cassatieberoep en, anderzijds, beslissingen waarbij uitspraak wordt gedaan over een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing, niet onevenredig is. Daarnaast wijst hij erop dat een uitspraak in openbare terechtzitting van de arresten over een administratief cassatieberoep, een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing, zoals die is bepaald bij artikel 28 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, niet realiseerbaar is en bijgevolg enkel nog bij wijze van uitzondering plaatsvindt.

A.4.3.1. Wat het ontbreken van een terechtzitting betreft, erkent de Ministerraad dat er geen procedure van toelating bestaat na het indienen van een beroep tot nietigverklaring of van een vordering tot schorsing van een administratieve akte. Hij onderstreept meteen al dat het onderzoek van zulk een beroep of van zulk een vordering niet wordt voorafgegaan, zoals het onderzoek van een cassatieberoep, door het optreden van een andere rechtsinstantie.

De Ministerraad wijst erop dat de bekritiseerde procedure van toelating werd ingevoerd om achterstand te vermijden bij de behandeling, door de Raad van State, van de administratieve cassatieberoepen die gericht zijn tegen de beslissingen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, en om te waarborgen dat de administratieve cassatieberoepen binnen een redelijke termijn zouden worden behandeld. Hij merkt op dat de wetgever het uitzonderlijke karakter van dat type van beroep wilde onderstrepen en wenste dat de procedure van toelating doeltreffend zou zijn. Hij is van mening dat die overwegingen verantwoord zijn dat er geen terechtzitting is die de partijen in staat stelt hun standpunt te doen gelden. De Ministerraad voegt eraan toe dat voor het houden van een kort debat een optreden van het auditoraat van de Raad van State vereist zou zijn, wat, enerzijds, de besluitvorming met betrekking tot de toelaatbaarheid van de voorziening in cassatie zou vertragen en, anderzijds, de werklast van het auditoraat zou verhogen, terwijl die werklast reeds de verklaring is van het feit dat het voor de auditeurs onmogelijk is om de beroepen tot nietigverklaring en de vorderingen tot schorsing binnen een korte termijn te onderzoeken.

Volgens de Ministerraad is het bovendien onredelijk, en zelfs onheus, te beschouwen dat een staatsraad die als enige uitspraak doet, niet in staat zou zijn om een kennelijke beoordelingsfout te voorkomen die betrekking heeft op de specifieke kwestie van de ontvankelijkheid van een administratief cassatieberoep.

A.4.3.2. De Ministerraad voert vervolgens aan dat het houden van een eerlijk proces niet het optreden van een collegiale rechtsinstantie vereist, noch een extern advies of het voorhanden zijn van een beroep tot herziening, zodat het geoorloofd is om aan een alleenrechtsprekende magistraat de specifieke bevoegdheid toe te vertrouwen om zich uitsluitend over de toelaatbaarheid van een juridictioneel beroep uit te spreken.

De Ministerraad wijst bovendien erop dat het ontbreken van een debat op tegenspraak, gelet op het specifieke karakter van de ontvankelijkheidsprocedure van een voorziening, niet bekritiseerbaar is. Hij merkt in dat verband op dat de artikelen 71 en 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 in een voorafgaande rechtspleging voorzien die het Grondwettelijk Hof in staat stelt bepaalde beroepen tot vernietiging « beknopt te behandelen ». Hij verwijst eveneens naar drie wetsvoorstellen die ertoe strekken een toelatingsprocedure in te voeren voor de voorzieningen in cassatie die worden ingesteld bij het Hof van Cassatie, waarbij hij benadrukt dat geen enkel van die voorstellen in de mogelijkheid voorziet, voor de partijen, om hun argumenten in verband met de toelaatbaarheid van hun voorziening te doen gelden tijdens een terechtzitting of via het indienen van een memorie.

De Ministerraad wijst eveneens erop dat de procedure van toelaatbaarheid ook voorkomt in andere lidstaten van de Europese Unie. Hij vermeldt in dat verband de regels die gelden voor de voorziening in cassatie die wordt

gericht aan de Franse *Conseil d'Etat*, en die niet werden veroordeeld ten aanzien van de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (Europees Hof voor de Rechten van de Mens (beslissing), 9 maart 1999, *Immeubles Groupe Kosser* t. Frankrijk). Hij beschrijft vervolgens bondig de toelatingsprocedure die van toepassing is op de voorzieningen die worden gericht aan het Franse *Cour de cassation*, en de vereenvoudigde procedures die gelden bij de Nederlandse Hoge Raad en bij de Nederlandse Raad van State, alsook bij het *Verwaltungsgerichtshof* van Oostenrijk. Hij stelt bovendien dat er ook soortgelijke procedures bestaan in twaalf andere lidstaten van de Europese Unie. Hij verwijst ten slotte naar de artikelen 27.1, 28 en 35.3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.5.1. Nermin Balic, Ramza Balic en Beya-Thierry Tschilumba interpreteren de vraag in die zin dat zij betrekking heeft op het ontbreken van een terechtzitting.

A.5.2. Zij zijn van mening dat het verschil in behandeling tussen diegene die de nietigverklaring of de schorsing van een administratieve akte vordert en diegene die de cassatie vordert van een door een administratief rechtscollege gewezen beslissing, gegrond is op de legitieme doelstelling die erin bestaat de achterstand bij de Raad van State en de duur van het onderzoek van beroepen die kennelijk tot mislukken gedoemd zijn, te verminderen. Zij oordelen niettemin dat dit verschil in behandeling niet redelijk is doordat de in het geding zijnde bepaling geen identieke schiftingsprocedure invoert voor alle andere typen van beroepen die aan de Raad van State worden gericht. Zij wijzen erop dat in de parlementaire voorbereiding van die bepaling niet de reden wordt uiteengezet waarom niet in zulk een procedure is voorzien voor de beroepen tot nietigverklaring en de vorderingen tot schorsing van administratieve akten. De verzoekende partijen voor de Raad van State zijn in dat verband van mening dat de omstandigheid dat het onderzoek van een administratief cassatieberoep volgt op het optreden van een andere rechtinstantie, niet volstaat om het verschil in behandeling redelijk te verantwoorden ten opzichte van het nagestreefde doel. Zij merken op dat de werkoverlast van het auditoraat van de Raad van State zelfs zou kunnen rechtvaardigen dat de zorg om na te gaan of het beroep tot nietigverklaring of de vordering tot schorsing van een administratieve akte klaarblijkelijk niet gegrond of onontvankelijk is, voortaan wordt toevertrouwd aan een staatraad, die als enige uitspraak doet.

Zij voegen eraan toe dat dit verschil in behandeling niet redelijk is, noch evenredig omdat het doel van een snelle behandeling volgens hen kan worden bereikt door middel van andere procedures, die even snel verlopen en die de rechten van de verdediging minder aantasten. Zij merken op dat in de parlementaire voorbereiding niet wordt toegelicht in welk opzicht de betwiste schiftingsprocedure beter is dan de verkorte procedures die zijn bepaald in artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het thans opgeheven artikel 94 van hetzelfde besluit en in artikel 26 van het koninklijk besluit van 9 juli 2000 houdende bijzondere procedureregeling inzake geschillen over beslissingen betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Zij zijn van mening dat, in tegenstelling tot de terechtzittingen die in het kader van die procedures worden gehouden en die zich over het algemeen beperken tot een verwijzing naar de geschreven stukken, het ontbreken van een terechtzitting niet toelaat om een kennelijke beoordelingsfout van een rechter te voorkomen. Zij wijzen eveneens erop dat een dergelijke fout niet kan worden rechtgezet door middel van verzet, derdenverzet of herziening. Zij verklaren in dat verband dat er heel wat wetgevingen zijn die collegialiteit opleggen binnen de zetel van rechtsinstanties of die voorzien in rechtsmiddelen tegen beslissingen die zijn genomen door een alleenrechtsprekende rechter.

A.5.3. Nermin Balic, Ramza Balic en Beya-Thierry Tschilumba voeren ten slotte aan dat het voormelde verschil in behandeling onevenredig is in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij verwijten de bekritiseerde procedure dat zij noch een debat, noch een openbare controle toestaat betreffende het klaarblijkelijke karakter van de onbevoegdheid van de Raad van State, betreffende het feit dat het beroep geen voorwerp meer heeft of betreffende de grond van de middelen. Zij leiden eruit af dat, gelet op de bondigheid van de motivering van een beschikking betreffende de toelaatbaarheid van een cassatieberoep, de genoemde procedure het recht op een eerlijk proces aantast en voorrang geeft aan de innerlijke overtuiging van de magistraat en aan een « subjectieve procedure met gesloten deuren », zodat zij de weg zou openen naar willekeur.

Nermin Balic, Ramza Balic en Beya-Thierry Tschilumba voeren ten slotte aan dat de vergelijking die de Ministerraad maakt met andere Belgische of buitenlandse procedures alleen pertinent zou kunnen zijn indien die procedures eveneens een filter zouden zijn die wordt gebruikt door een « opperste en alleenrechtsprekende rechter » die, zonder terechtzitting, een beslissing neemt die niet vatbaar is voor herziening, in een zaak die niet voorafgaandelijk aan twee andere rechtinstanties werd voorgelegd. Zij beweren dat een dergelijke filterprocedure door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens nooit in overeenstemming werd bevonden met de vereiste

van een eerlijk proces. Zij voeren aan dat de verschillende Belgische of buitenlandse wetgevingen die door de Ministerraad zijn vermeld, bepalen dat de beslissing wordt genomen door een collegiale instantie, of dat de verzoekende partij, zo zij niet kan worden gehoord, toch wel minstens een memorie kan indienen.

- B -

B.1.1. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is, krachtens artikel 14, § 2, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State - zoals het werd ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 25 mei 1999 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, alsook van het Gerechtelijk Wetboek » -, bevoegd om « uitspraak [te doen] [...] over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken ».

Artikel 20 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, zoals het opnieuw werd ingevoegd bij artikel 8 van de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, geeft in paragraaf 1 aan dat dit type van beroep « pas [wordt] behandeld voor zover het toelaatbaar is verklaard », waarna paragraaf 4 eraan herinnert dat de procedure in cassatie alleen wordt aangevat indien het cassatieberoep toelaatbaar is.

Artikel 20, § 2, van dezelfde gecoördineerde wetten preciseert de criteria van toelaatbaarheid van zulk een beroep :

« Elk cassatieberoep wordt, zodra het op de rol is geplaatst, en op inzage van het verzoekschrift en het rechtsplegingsdossier, onmiddellijk onderworpen aan een procedure van toelating.

Cassatieberoepen waarvoor de Raad van State niet bevoegd is of zonder rechtsmacht, of die zonder voorwerp of kennelijk onontvankelijk zijn, worden niet toelaatbaar verklaard.

Worden slechts toelaatbaar verklaard, de cassatieberoepen waarvan de middelen een schending van de wet of een substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste aanvoeren, voor zover het erin aangevoerde middel niet kennelijk ongegrond is en dat die schending daadwerkelijk van die aard is dat ze tot cassatie van de bestreden beslissing kan leiden en de strekking van de beslissing kan hebben beïnvloed.

Worden eveneens toelaatbaar verklaard, de cassatieberoepen waarvoor de Raad van State niet onbevoegd of zonder rechtsmacht is om het beroep in cassatie te berechten of die niet

zonder voorwerp of kennelijk onontvankelijk zijn en waarvan het onderzoek door de afdeling noodzakelijk blijkt om te zorgen voor de eenheid van de rechtspraak ».

B.1.2. Artikel 20, § 3, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, zoals het werd gewijzigd bij artikel 99 van het koninklijk besluit van 25 april 2007 « tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State », bepaalt de wezenlijke bestanddelen van de procedure van toelaatbaarheid van het administratief cassatieberoep.

Het bepaalt :

« De eerste voorzitter, de voorzitter, de kamervoorzitter of de staatsraad die ten minste drie jaar graadanciënniteit heeft en die daartoe is aangewezen door de korpschef die de afdeling bestuursrechtspraak onder zijn verantwoordelijkheid heeft, doet bij beschikking binnen de acht dagen vanaf de ontvangst van het dossier van het rechtscollege, uitspraak over de toelaatbaarheid van het cassatieberoep zonder terechtzitting en zonder dat de partijen worden gehoord. De hoofdgriffier vraagt onmiddellijk na ontvangst van het verzoekschrift het dossier van het rechtscollege op bij het administratief rechtscollege wiens beslissing met een cassatieberoep wordt bestreden. Dit rechtscollege bezorgt het dossier binnen de twee werkdagen na het verzoek tot mededeling aan de Raad van State.

De beschikking waarbij de toelating wordt geweigerd, motiveert bondig de weigering.

De beschikking wordt onmiddellijk ter kennis gebracht aan de partijen in cassatie volgens de modaliteiten bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Dit koninklijk besluit kan eveneens de gevallen bepalen waarin kan worden volstaan met een kennisgeving aan de in het geding zijnde administratieve overheden bedoeld in artikel 14, § 2, van het dispositief en het voorwerp, alsook de vorm waarin en de voorwaarden waaronder deze kennisgeving geschiedt en de wijze waarop deze beschikkingen voor deze partij integraal toegankelijk zijn.

Tegen de krachtens deze bepaling uitgesproken beschikkingen kan geen verzet noch derdenverzet worden aangetekend noch zijn ze vatbaar voor herziening ».

Bovendien wordt de Koning gemachtigd om, « bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de procedure [te bepalen] met betrekking tot het [...] onderzoek van de toelaatbaarheid in cassatie » (artikel 20, § 5, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten).

B.2. Uit de formulering van de eerste prejudiciële vraag blijkt dat het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid te onderzoeken van artikel 20, § 3, eerste lid, eerste zin, van de op

12 januari 1973 gecoördineerde wetten, met artikel 149 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.3.1. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 is het Hof bevoegd om, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen op vragen omtrent de schending, door een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, of van de artikelen van titel II « De Belgen en hun rechten », en van de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet, alsook op vragen omtrent elk ander conflict dat is ontstaan uit de onderscheiden werkingssfeer van decreten of van regels bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, die uitgaan van verschillende wetgevers.

B.3.2. Artikel 149 van de Grondwet bepaalt :

« Elk vonnis is met redenen omkleed. Het wordt in openbare terechtzitting uitgesproken ».

Aangezien die grondwetsbepaling niet een regel is die ertoe strekt de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten te bepalen, noch een van de artikelen van titel II van de Grondwet, is het Hof niet bevoegd om rechtstreeks uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde wettelijke bepaling met die grondwetsbepaling, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.3.3. In de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof ondervraagd over de bestaanbaarheid van datzelfde artikel 20, § 3, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, met « de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 149 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens », en wordt dat artikel 20, § 3, eveneens verweten toe te laten dat de beslissing over de toelaatbaarheid van het cassatieberoep wordt uitgesproken « zonder terechtzitting en zonder dat de partijen worden gehoord ». Beide vragen zijn onlosmakelijk verbonden, zodat zij als volgt moeten worden geherformuleerd, in één enkele vraag :

« Schendt artikel 20, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10, 11 en 191, in samenhang gelezen met artikel 149 van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre die bepaling, door te stellen dat de eerste voorzitter, de voorzitter, de kamervoorzitter of de staatsraad die ten minste drie jaar graadanciënniteit heeft en die daartoe is aangewezen door de korpschef die de afdeling bestuursrechtspraak onder zijn verantwoordelijkheid heeft, uitspraak doet over de toelaatbaarheid van het cassatieberoep zonder terechtzitting en zonder dat de partijen worden gehoord, een dubbel verschil in behandeling creëert : enerzijds, tussen de rechtzoekenden op wie die bepaling van toepassing is en de rechtzoekenden die, krachtens artikel 149 van de Grondwet, het voordeel genieten van een vonnis uitgesproken in openbare terechtzitting; anderzijds, tussen de rechtzoekenden die een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing hebben ingesteld bij de Raad van State, waarover die zich in het openbaar uitspreekt na een terechtzitting, en de rechtzoekenden die een cassatieberoep hebben ingesteld bij diezelfde Raad van State, die zich zonder terechtzitting uitspreekt over de toelaatbaarheid van dat beroep ? ».

B.3.4. Ook al drukt de eerste zin van artikel 149 van de Grondwet een algemene regel uit die geldt voor elk rechtscollege, is de tweede zin alleen van toepassing op de vonnisgerechten die tot de rechterlijke macht behoren, hetgeen evenwel de bevoegde wetgever niet verbiedt de erin vervatte regel uitdrukkelijk op andere rechtscolleges van toepassing te maken.

De prejudiciële vraag moet dus enkel worden onderzocht in zoverre zij de schending aanvoert van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.3.5. De in het geding zijnde bepaling werd aangenomen naar aanleiding van de hervorming van het contentieux betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, die werd doorgevoerd bij de voormelde wet van 15 september 2006. De administratieve cassatieprocedure heeft grotendeels betrekking op de beroepen die worden ingesteld tegen de beslissingen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, die een administratief rechtscollege is dat « als enige bevoegd [is] om kennis te nemen van de beroepen die worden ingesteld tegen individuele beslissingen genomen met toepassing van de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (artikel 39/1, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ingevoegd bij de voormelde wet van 15 december 2006). Die betwistingen hebben geen betrekking op burgerlijke rechten en verplichtingen, noch op de gegrondheid van een strafvervolgning, zodat de bepalingen van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet erop van toepassing zijn (EHRM, grote

kamer, 5 oktober 2000, *Maaouia* t. Frankrijk, § 40; EHRM, 14 februari 2008, *Hussain* t. Roemenië, § 98).

B.3.6. De wetgever heeft niettemin de administratieve cassatieprocedure algemeen gewijzigd, waardoor zij ook van toepassing kan zijn op betwistingen die binnen het toepassingsgebied van artikel 6.1 van het voormelde Verdrag vallen.

B.4. Behoudens bijzondere procedureregels, kan de persoon die bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing heeft ingesteld, tijdens een terechtzitting zijn opmerkingen doen gelden (artikel 27, § 1, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten). Het arrest van de Raad van State wordt in openbare terechtzitting uitgesproken (artikel 28, eerste lid, van dezelfde wetten).

B.5.1. De in het geding zijnde bepaling, die van die regels afwijkt, past in een geheel van wetgevende maatregelen die tot doel hebben een aanzienlijke en aanhoudende gerechtelijke achterstand te beheersen en weg te werken, achterstand die de goede werking van de Raad van State in gevaar brengt en die meer bepaald kan worden verklaard door het toenemende aantal onrechtmatige, dilatoire of « ondermaatse » beroepen die bij dat administratieve rechtscollege worden ingesteld (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2479/001, pp. 4-12 en 14-15).

B.5.2. De toelatingsprocedure in cassatie heeft tot doel « te voorkomen dat het hoogste administratieve rechtscollege door de verzoekers louter wordt beschouwd als een beroepsinstantie en dat de Raad van State voorzieningen in cassatie moet onderzoeken en ten gronde berechten waarvan na een kort voorafgaand onderzoek blijkt dat die, gelet op de middelen die erin worden aangevoerd, geen enkele kans maken om te worden ingewilligd ». Dankzij die procedure « wordt ruimte vrijgemaakt voor zaken die een grondig onderzoek vergen, hetgeen bijdraagt tot een billijke en doeltreffende rechtsbedeling » (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2479/001, p. 34).

Die « verkorte en versnelde » toelatingsprocedure bestaat in « het zeven van de bij de Raad van State ingestelde voorzieningen in cassatie » (*ibid.*, p. 36). De snelheid ervan wordt beschouwd als een van de waarborgen voor de efficiëntie ervan (*ibid.*, p. 40). Hetzelfde geldt voor het ontbreken van een terechtzitting en van een debat op tegenspraak (*ibid.*, p. 41). Voor

de toelatingsprocedure is men uitgegaan van de toelatingsprocedures die bestaan in verschillende lidstaten van de Europese Unie en in de procedurereglementen van de Europese rechtscolleges (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2479/001, pp. 35 en 41).

B.5.3. Rekening houdend met het feit dat de nagestreefde doelstelling kan bijdragen tot een goede rechtsbedeling en met het feit dat een toelating alleen kan worden geweigerd wanneer na een voorafgaand onderzoek blijkt dat het beroep geen enkele kans maakt om te worden ingewilligd, kon de wetgever voorzien in specifieke procedureregels die verschillen van die van de vordering tot schorsing of van het beroep tot nietigverklaring.

Evenwel dient te worden onderzocht of de bijzondere procedureregels geen onevenredige beperking van de rechten van de betrokken personen met zich meebrengen.

B.5.4. In tegenstelling tot de persoon die bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een vordering tot schorsing of een beroep tot nietigverklaring instelt om een individuele beslissing aan te vechten, heeft diegene die bij hetzelfde rechtscollege cassatieberoep instelt, reeds de gelegenheid gehad om zijn grieven voor te leggen aan een onafhankelijke en onpartijdige jurisdictionele instantie.

Bovendien wordt de beschikking over de toelaatbaarheid van het cassatieberoep gewezen zonder dat de tegenpartij haar eventuele opmerkingen kon doen gelden over dat aspect van het beroep. Doordat het auditoraat van de Raad van State niet deelneemt aan het onderzoek naar de toelaatbaarheid van dat type van beroep (artikel 76, § 1, vijfde lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, ingevoegd bij artikel 33 van de wet van 15 september 2006), wordt de beschikking over de toelaatbaarheid dus enkel gewezen op grond van het verzoekschrift tot cassatie en van het dossier van het administratief rechtscollege waarvan de beslissing wordt bestreden. Er wordt derhalve geen afbreuk gedaan aan het beginsel van de wapengelijkheid.

B.6.1. Artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt dat eenieder recht heeft op een « openbare behandeling van zijn zaak » en dat « het vonnis [...] in het openbaar [moet] worden gewezen ». Niettemin, in het bijzonder wanneer het gaat om een procedure in cassatie en wanneer die enkel betrekking heeft op rechtsvragen, kan het gerechtvaardigd zijn, enerzijds, dat er geen terechtzitting is, en anderzijds, dat de beslissing op

een andere wijze openbaar wordt gemaakt dan door een lezing in openbare terechtzitting (EHRM, 8 december 1983, *Pretto en anderen* t. Italië; 8 december 1983, *Axen* t. Duitsland; 22 februari 1984, *Sutter* t. Zwitserland; 17 januari 2008, *Ryakib Biryankov* t. Rusland).

B.6.2. Het cassatieberoep komt na een jurisdictionele procedure die op tegenspraak is. Het heeft enkel betrekking op rechtsvragen. De in het geding zijnde procedure betreft uitsluitend de toelaatbaarheid van het beroep, die alleen kan worden geweigerd onder de voorwaarden opgesomd in het voormelde artikel 20, § 2, van de wet. Wanneer het beroep toelaatbaar wordt verklaard, wordt het in beginsel in openbare terechtzitting behandeld, na uitwisseling van memories.

B.6.3. Ook al wordt de beslissing van niet-toelaatbaarheid niet in openbare terechtzitting voorgelezen, bepalen zowel artikel 20, § 3, derde lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten als artikel 11, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 « tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State » dat de beschikking van niet-toelaatbaarheid « onverwijld » wordt meegedeeld aan de partijen, die eveneens ervan kennis kunnen nemen op de griffie van de Raad van State. Luidens artikel 28, derde lid, van de voormelde gecoördineerde wetten, zijn « de arresten en de beschikkingen bedoeld in artikel 20, § 3, van de Raad van State [...] toegankelijk voor het publiek ».

B.6.4. Ten slotte, door te bepalen dat « de beschikking waarbij de toelating wordt geweigerd, [...] de weigering [bondig motiveert] », staat artikel 20, § 3, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten de Raad van State niet toe de algemene regel van artikel 28 van die wetten te schenden, volgens welke elk vonnis met redenen omkleed is. Het betekent enkel dat de redenen van niet-toelaatbaarheid, precies vanwege het klaarblijkelijke karakter ervan, geen uitgebreide toelichting vereisen.

B.7. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de wetgever de personen die een cassatieberoep instellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State anders kon behandelen dan, enerzijds, de rechtzoekenden die een beroep instellen bij een rechtscollege waarop artikel 149, tweede zin, van de Grondwet, van toepassing is, en, anderzijds, de personen die een vordering tot schorsing of een beroep tot nietigverklaring instellen bij dezelfde afdeling van de Raad van State.

De bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 191 van de Grondwet dient niet te worden onderzocht. Zoals is aangegeven in B.3.5 en B.3.6, is artikel 20 § 3, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten immers zonder onderscheid van toepassing op Belgen en op vreemdelingen.

B.8. Door te bepalen dat de beschikking over de toelaatbaarheid niet wordt voorafgegaan door een terechtzitting en door niet te bepalen dat zij wordt gewezen tijdens een openbare terechtzitting, heeft de wetgever een maatregel genomen die niet onbestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 20, § 3, eerste lid, eerste zin, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt niet de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 8 januari 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior