

Rolnummer 4749
Arrest nr. 38/2010 van 22 april 2010

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 30, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit emeritus voorzitter P. Martens, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, en voorzitter M. Bossuyt, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen en J.-P. Snappe, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter P. Martens,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest nr. 195.080 van 3 juli 2009 in zake Vincent Jacmin tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 juli 2009, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 30, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de Koning ertoe machtigt een verjaringstermijn van het in artikel 14, § 2, van dezelfde wetten bedoelde cassatieberoep te bepalen die korter is dan die welke in artikel 1073 van het Gerechtelijk Wetboek wordt beoogd ?;

2. Schendt artikel 30, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de Koning ertoe machtigt een verjaringstermijn van het in artikel 14, § 2, van dezelfde wetten bedoelde cassatieberoep te bepalen die korter is dan die welke in paragraaf 1 van dezelfde bepaling wordt beoogd ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Vincent Jacmin, wonende te 6042 Lodelinsart, rue des Hayettes 7;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 3 maart 2010 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. P. Malherbe, advocaat bij de balie te Brussel, voor Vincent Jacmin;
  - . Mr. M. Belmessieri *loco* Mr. F. Maussion en Mr. P. Goffaux, advocaten bij de balie te Brussel, 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 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

Bij een verzoekschrift van 30 januari 2007 heeft Vincent Jacmin een beroep ingesteld tot nietigverklaring van de artikelen 3, § 1, en 24, vijfde en zesde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

Vincent Jacmin is geneesheer-specialist in de gynaecologie. Hij heeft een geschil met het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna : het Riziv) en heeft in die zin voor de Raad van State reeds verschillende cassatieberoepen tegen jurisdictionele beslissingen van het Riziv ingesteld.

Ter ondersteuning van zijn verzoekschrift worden twee middelen aangevoerd, die beide twee onderdelen omvatten. De Raad van State heeft, bij zijn arrest van 3 juli 2009, het tweede onderdeel van het eerste middel, alsook de twee onderdelen van het tweede middel ongegrond verklaard.

De Raad van State is daarentegen ingegaan op de vraag van de verzoeker om aan het Hof de twee hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen, ten aanzien van het eerste onderdeel van het eerste middel. In dat middel wordt artikel 3, § 1, van het voormelde koninklijk besluit van 30 november 2006 bekritiseerd, dat de termijn voor het instellen van cassatieberoep voor de Raad van State vaststelt op 30 dagen en zulks op grond van een machtiging verleend aan de Koning bij artikel 30, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

### III. *In rechte*

- A -

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

A.1.1. De verzoeker voor de Raad van State voert aan dat er een met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet strijdig verschil in behandeling bestaat tussen de verzoeker voor de Raad van State, wiens cassatieberoep wordt beperkt tot 30 dagen, en de andere rechtzoekenden die een termijn van drie maanden genieten om een cassatieberoep in burgerlijke zaken voor het Hof van Cassatie in te stellen (artikel 1073 van het Gerechtelijk Wetboek).

Volgens hem is die termijn kennelijk ontoereikend om een administratief cassatieverzoekschrift op te stellen, temeer daar de verzoeker geen andere middelen kan aanvoeren dan die welke hij in zijn verzoekschrift doet gelden, met uitzondering van de middelen van openbare orde.

De verzoeker voor de Raad van State is van mening dat, indien de wetgever meende te moeten voorzien in een kortere beroepstermijn inzake vreemdelingenbetwistingen, hij dat niet op algemene wijze diende te doen.

Volgens de verzoeker doet die beperking afbreuk aan de essentie van het recht op toegang tot de rechter, temeer daar de voorwaarden voor de uitoefening van de voorziening volgens hem niet voorspelbaar kunnen worden geacht in de ogen van een rechtzoekende. Die laatstgenoemde heeft immers geen enkele zekerheid omtrent de datum waarop de Raad van State zijn beslissing zal wijzen, aldus de verzoeker.

A.1.2. De verzoeker is van mening dat de Ministerraad niet uitlegt waarom de wetgever het nodig heeft geacht de termijn, die vroeger op 60 dagen was vastgesteld, terug te brengen tot 30 dagen. Hij preciseert dat de wetgever die wijziging evenmin heeft uitgelegd.

De verzoeker betwist niet dat de administratieve cassatievoorziening net als de cassatievoorziening in burgerlijke zaken, buitengewone rechtsmiddelen zijn, in tegenstelling tot de cassatievoorziening in strafzaken, zo stelt hij. Maar in die laatste gevallen kennen de partij en haar advocaat, volgens hem, de datum van het vonnis op voorhand.

A.2. De Ministerraad stelt dat de vraag ontkennend moet worden beantwoord : de vergelijking waarop zij berust, is niet pertinent en is beperkend. Hij somt een aantal cassatietermijnen op die korter zijn dan de in burgerlijke zaken bepaalde termijn van drie maanden, waaronder termijnen van minder dan 30 dagen, zoals dat met name het geval is om cassatievoorziening in strafzaken in te stellen. De wetgever vermag dus rekening te houden met het specifieke karakter van elke aangelegenheid om de cassatietermijnen vast te stellen.

De Ministerraad is eveneens van mening dat de vergeleken situaties niet dezelfde zijn : het administratief cassatieberoep is gericht tegen een beslissing van een administratief rechtscollege, terwijl het cassatieberoep in burgerlijke zaken is gericht tegen een beslissing van een justitieel gerecht en bovendien het optreden van een advocaat bij het Hof van Cassatie vereist.

Ten slotte wenst de Ministerraad te onderstrepen dat de betwiste termijn het recht van de verzoeker om een administratieve cassatievoorziening in te stellen geenszins in het gedrang brengt.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

A.3. De verzoeker voor de Raad van State is van mening dat, indien het Hof de eerste prejudiciële vraag ontkennd zou beantwoorden, het zou moeten oordelen dat er geen enkele objectieve reden bestaat om de termijn van de administratieve cassatievoorziening voortaan vast te stellen op 30 dagen, terwijl de termijn van het beroep tot nietigverklaring is behouden op 60 dagen. Hij is van mening dat de vormvereiste voor beide akten van rechtsingang dezelfde is, dat beide beroepen buitengewone rechtsmiddelen zijn, en dat het gegeven dat het beroep tot nietigverklaring feitelijke en rechtsvragen behandelt, het bekritiseerde verschil in behandeling niet verantwoordt.

Indien het doel van het koninklijk besluit van 30 november 2006, dat met toepassing van de in het geding zijnde bepaling is genomen, erin bestond de procedure te versnellen teneinde de rechtzoekende niet in de onzekerheid van zijn situatie te laten, zou dezelfde zorg moeten hebben bestaan ten aanzien van de rechtzoekende met betrekking tot wie een individuele beslissing is genomen.

Volgens de verzoeker blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is geworden, dat het doel van de bekritiseerde bepaling erin bestond de overvloed aan vreemdelingenbetwistingen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State weg te werken en te beheersen.

De verzoeker is van mening dat het cassatieberoep tegen een beslissing van een administratief rechtscollege, zoals die van de binnen het Riziv ingestelde rechtscolleges, in geen enkel opzicht kan worden vergeleken met het beroep tegen een beslissing gewezen door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De door die Raad gewezen beslissingen zijn, volgens de verzoeker, relatief eenvoudiger en meer geschikt voor een versnelde procedure.

A.4. De Ministerraad voert aan dat de tweede prejudiciële vraag eveneens ontkennd moet worden beantwoord. Hij is in de eerste plaats van mening dat de twee situaties niet vergelijkbaar zijn, aangezien in het beroep tot nietigverklaring de Raad van State wordt verzocht zowel in feite als in rechte een wettigheidstoetsing van de aan hem voorgelegde handeling uit te voeren, terwijl het cassatieberoep is gericht tegen een beslissing in betwiste zaken die in laatste aanleg door een administratief rechtscollege is gewezen.

De cassatiemiddelen zijn overigens beperkt : de wet vermeldt noch de bevoegdheidsoverschrijding, noch de machtsafwending onder de cassatiemiddelen.

Het is eveneens omwille van de rechtszekerheid dat de termijn van het cassatieberoep is beperkt, aangezien dat beroep niet opschortend is.

De Ministerraad stelt in zijn memorie van antwoord dat het beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State geenszins een buitengewoon beroep is.

- B -

*Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling*

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 30, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals gewijzigd bij de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Dat artikel 30, § 1, bepaalt :

« De rechtspleging welke in de bij de artikelen 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 en 36 bedoelde gevallen voor de afdeling bestuursrechtspraak 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; het voorziet in het verlenen van het voordeel van het *pro deo* aan de onvermogens. Het bepaalt de modaliteiten om de kosten en uitgaven te voldoen; het bepaalt de gevallen waarin de partijen of hun advocaten gezamenlijk mogen besluiten dat de zaak niet in openbare terechtzitting moet worden behandeld.

Indien met toepassing van het tweede lid, de zaak niet in openbare terechtzitting wordt behandeld, wordt er geen advies van het Auditoraat gegeven.

In afwijking van het tweede lid, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad een kortere termijn van verjaring van het in artikel 14, § 2, bepaald cassatieberoep bepalen, zonder dat deze minder dan vijftien dagen mag bedragen ».

B.1.2. Artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State, genomen ter uitvoering van het voormelde artikel 30, § 1, bepaalt :

« § 1. Het verzoekschrift waarbij cassatieberoep wordt ingesteld, wordt ingediend uiterlijk de dertigste dag na de kennisgeving van de bestreden beslissing.

§ 2. Het verzoekschrift, gedagtekend en ondertekend door een advocaat die voldoet aan de voorwaarden bepaald in artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten, bevat :

1° het opschrift ‘ cassatieberoep ’;

2° de naam, de hoedanigheid, de nationaliteit en de woonplaats of zetel van de verzoekende partij;

3° de woonplaatskeuze bedoeld in artikel 37, eerste lid;

4° de naam en de hoedanigheid van de ondertekenaar van het cassatieberoep;

5° de opgave van de beslissing waartegen beroep wordt ingesteld, met vermelding van de aard ervan, evenals van de datum en het nummer waaronder het bij het rechtscollege ingestelde beroep, ingeschreven is;

6° de naam en het adres van de verwerende partij voor het rechtscollege;

7° de opgave van de datum waarop de beslissing van het rechtscollege ter kennis is gebracht van de verzoekende partij in cassatie;

8° een beknopt feitenrelaas;

9° een uiteenzetting van de cassatiemiddelen;

10° de opgave van het taalstatuut van de verzoekende partij, wanneer de wet die op haar van toepassing is, bepaalt welke taal ze moet gebruiken voor de Raad van State;

11° de in artikel 21, § 2, eerste lid, bedoelde taal voor het verhoor ».

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

B.2.1. De Raad van State vraagt het Hof of artikel 30, § 1, vierde lid, van de voormelde gecoördineerde wetten de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het de Koning ertoe machtigt een verjaringstermijn van het cassatieberoep bedoeld in artikel 14, § 2, van dezelfde wetten vast te stellen die korter is dan die welke wordt bedoeld in artikel 1073 van het Gerechtelijk Wetboek.

B.2.2. Artikel 1073 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« Behoudens wanneer de wet een kortere termijn bepaalt, is de termijn om zich in cassatie te voorzien drie maanden te rekenen van de dag waarop de bestreden beslissing is betekend of van de dag van de kennisgeving ervan overeenkomstig artikel 792, tweede en derde lid.

Indien de eiser geen woon- of verblijfplaats of geen gekozen woonplaats heeft in België, wordt de in het eerste lid bepaalde termijn verlengd overeenkomstig artikel 55.

De termijn wordt met drie maanden verlengd ten behoeve van hen die zich, voor een openbare dienst, niet op Belgisch grondgebied en buiten Europa bevinden, en ten behoeve van de zeelieden die afwezig zijn wegens scheepsdienst ».

B.3.1. Volgens de memorie van toelichting strekte het ontwerp dat de wet van 15 september 2006 is geworden, ertoe, enerzijds, de gerechtelijke achterstand van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State weg te werken en te beheersen en, anderzijds, de procedures in vreemdelingenzaken te optimaliseren teneinde een adequate jurisdictionele procedure te regelen (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2479/001, pp. 4-12 en 14-15).

B.3.2. Artikel 30, § 1, vierde lid, is één van de maatregelen van de wet die deel uitmaakt van die eerste doelstelling. In dat verband staat te lezen :

« Het cassatieberoep is een buitengewoon rechtsmiddel waardoor een partij in de mogelijkheid wordt gesteld om, wegens schending van de wet of wegens verzuim van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, de vernietiging te vragen van een beslissing gewezen in laatste aanleg.

Een dergelijk geschil is derhalve ten gronde reeds volledig ‘ uitgekristalliseerd ’ door de bodemrechter. Ook is een voorziening in cassatie niet opschortend en kan - in tegenstelling tot een beroep tot vernietiging van een administratieve rechtshandeling - de opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing niet meer worden gevorderd. Het past derhalve vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid om de termijn gedurende dewelke een beslissing het voorwerp kan uitmaken van een voorziening in cassatie zo kort als mogelijk te houden, zonder dat hierdoor het recht op een daadwerkelijke toegang tot de rechter aan de burger wordt ontzegd. Dit is de draagwijdte van deze bepaling » (*ibid.*, p. 47).

B.3.3. Artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 november 2006, genomen met toepassing van de in het geding zijnde bepaling, bepaalt dat het administratief cassatieverzoekschrift voor de Raad van State uiterlijk de dertigste dag na de kennisgeving van de bestreden beslissing moet worden ingediend.

De wetgever vermocht, gelet op het nagestreefde doel, in het algemeen de termijn te wijzigen om een administratief cassatieberoep in te dienen, termijn die zonder uitzondering van toepassing is op alle betwistingen betreffende de beslissingen gewezen door de administratieve rechtscolleges.

B.3.4. Wat de vergelijking betreft die wordt gemaakt met de termijn bepaald in artikel 1073 van het Gerechtelijk Wetboek om een cassatieberoep in burgerlijke zaken in te

stellen voor het Hof van Cassatie, is het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedures voor verschillende rechtscolleges en onder verschillende voorwaarden, op zich niet discriminerend. Er zou alleen van discriminatie sprake kunnen zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedures, gepaard zou gaan met een onevenredige beperking van de rechten van de betrokken partijen.

B.3.5. Allereerst dient te worden opgemerkt dat de wetgever, rekening houdend met het specifieke karakter van elke materie, cassatietermijnen heeft vastgesteld die korter zijn dan die welke is bepaald in artikel 1073 van het Gerechtelijk Wetboek.

Vervolgens is de termijn waarin te dezen is voorzien om cassatieberoep in te stellen, toereikend, des te meer daar het een beroep betreft dat alleen betrekking heeft op rechtsvragen en niet op het geschil in zijn geheel, waarbij dat beroep volgt op minstens één aanleg die de betrokkenen reeds de gelegenheid heeft geboden hun grieven voor te leggen aan een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege. Hieruit vloeit voort dat het verschil in behandeling geen onevenredige aantasting inhoudt van de rechten van de rechtzoekende op een daadwerkelijk jurisdictioneel beroep.

B.4. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.5. De Raad van State vraagt het Hof ook of het voormelde artikel 30, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het de Koning ertoe machtigt een verjaringstermijn voor het instellen van een cassatieberoep bij de Raad van State vast te stellen die verschilt van de termijn bepaald in artikel 14, § 1, van dezelfde wetten voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring.

B.6.1. Het beroep tot nietigverklaring van een bestuurshandeling, zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is een beroep, in eerste en in laatste aanleg, waarbij de wettigheid van een bestuurshandeling zowel in feite als in rechte kan worden betwist. Het cassatieberoep bij de Raad van State is daarentegen gericht tegen een



beslissing in betwiste zaken gewezen in laatste aanleg door een administratief rechtscollege waarvoor de rechtzoekende, zoals in B.3.5 in herinnering is gebracht, alle elementen van de hem betreffende individuele beslissing, zowel in feite als in rechte heeft kunnen betwisten. De Raad van State waarbij cassatieberoep is ingesteld, neemt geen kennis van de grond van de zaak.

B.6.2. Het verschil tussen de termijn om een beroep tot nietigverklaring in te stellen en die om een cassatieberoep in te stellen, berust aldus op een objectief criterium en is verantwoord ten aanzien van het doel dat in B.3.1 in herinnering is gebracht. Het doet evenmin op onevenredige wijze afbreuk aan het aan een rechtzoekende erkende recht op een daadwerkelijk jurisdictioneel beroep, waarbij laatstgenoemde over een voldoende lange termijn beschikt om zijn grieven te formuleren.

B.7. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 30, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt 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 Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 22 april 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens