

Rolnummer 4830
Arrest nr. 109/2010 van 30 september 2010

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 198.374 van 30 november 2009 in zake Christel Demerlier tegen het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 10 december 2009, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 19, eerste lid, van de bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, geïnterpreteerd in die zin dat de beroepen tot nietigverklaring slechts voor de afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door verzoekende partijen die doen blijken van een rechtstreeks belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing, de in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet neergelegde beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, doordat aldus een niet objectief en redelijk verantwoord verschil in behandeling wordt ingesteld tussen verzoekende partijen die een rechtstreeks belang hebben bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing, enerzijds, en verzoekende partijen die een onrechtstreeks belang daarbij hebben, anderzijds ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Christel Demerlier, die keuze van woonplaats doet te 9000 Gent, Vina Bovypark 3;
- het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs, met zetel te 1000 Brussel, Koningsstraat 94;
- de Vlaamse Regering;
- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs;
- de Vlaamse Regering;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 14 juli 2010 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. S. Callens *loco* Mr. B. Staelens, advocaten bij de balie te Brugge, voor het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs en voor de Vlaamse Regering;
 - . Mr. S. Jochems, tevens *loco* Mr. D. D'Hooghe, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe 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*

C. Demerlier is op het ogenblik van de voor de Raad van State bestreden beslissingen statutair medewerker C1 bij de Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs (DIGO). Zij is geslaagd voor een proef met het oog op bevordering tot hoofdmedewerker C2.

Wanneer een betrekking van hoofdmedewerker C2 openvalt, beslist de DIGO om niet een nieuwe hoofdmedewerker C2 te benoemen, maar een bijkomende medewerker C1. C. Demerlier stelt op 22 april 2004 een beroep tot nietigverklaring in, niet van de voormelde beslissing, maar van de benoeming van de bijkomende medewerker C1 en van de impliciete weigering om de vacante betrekking toe te wijzen via bevordering en verzoekster te benoemen. Zij meent dat door de vernietiging van de benoeming van de bijkomende medewerker C1, de DIGO de vrijgekomen betrekking C2 zou moeten invullen door de bevordering van een medewerker C1.

De Raad van State acht het beroep niet ontvankelijk in zoverre het is gericht tegen de voormelde impliciete weigering. Wat de bestreden benoeming betreft, stelt de Raad van State vast dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de vernietiging van die benoeming en de bevorderingskansen van de verzoekster. De vernietiging zou niet tot gevolg hebben dat de nieuwe benoeming zou moeten gebeuren middels een bevordering tot hoofdmedewerker C2. Het feit dat het opstarten van een bevorderingsprocedure een loutere mogelijkheid is, naast andere mogelijkheden, maakt dat haar belang niet zeker is.

De Raad van State besluit dat C. Demerlier blijk geeft van een belang dat niet rechtstreeks en zeker is, doch slechts onrechtstreeks en hypothetisch en dat een dergelijk belang niet voldoende is voor de ontvankelijkheid van het beroep in zoverre het de nietigverklaring beoogt van de eerste bestreden beslissing. Aangezien C. Demerlier evenwel een dergelijke interpretatie van artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State discriminerend acht, stelt de Raad van State, alvorens uitspraak te doen, de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad is in de eerste plaats van mening dat de verzoekers die een nadeel ondervinden dat rechtstreeks voortvloeit uit de bestreden beslissing, niet kunnen worden vergeleken met de verzoekers die slechts een eventueel nadeel ondervinden dat zijdelings verband houdt met de bestreden beslissing. Bij de laatstgenoemde verzoekers bestaat er immers geen onmiddellijk causaal verband tussen het nadeel en de beslissing die het voorwerp uitmaakt van de wettigheidscontrole door de Raad van State, maar is het nadeel het gevolg van externe factoren die vreemd zijn aan de bestreden beslissing. De Raad van State zou haar onderzoek niet vermogen uit te breiden naar beslissingen die het voorwerp kunnen of hadden moeten uitmaken van andere procedures, noch naar omstandigheden die niet tot zijn bevoegdheid behoren of geen direct verband vertonen met het onderzoek naar de wettigheid van de bestreden beslissing.

Ten gronde meent de Ministerraad dat er een objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor het aangevoerde verschil in behandeling. Het belang als ontvankelijkheidsvereiste heeft als doel procedures te vermijden die louter worden ingeleid om misnoegen tot uiting te brengen, zonder dat de inwilliging van het verzoek de verzoeker zelf een direct en concreet voordeel bezorgt. De wetgever heeft aan de Raad van State de zorg overgelaten het begrip « belang » nader in te vullen.

Tussen de aangewende middelen en het beoogde doel bestaat volgens de Ministerraad een evenredig verband. De gevolgen van de vernietigingsarresten van de Raad van State reiken verder dan de situatie van de verzoekende partij. Om te vermijden dat verzoekers met een onrechtstreeks belang een beslissing kunnen doen vernietigen met gevolgen voor alle rechtsonderhorigen, dient de toegang tot de Raad van State te worden beperkt tot de verzoekers die een onmiddellijk belang kunnen aantonen.

Ten slotte merkt de Ministerraad op dat ook het Hof de voorwaarde van het rechtstreekse belang vooropstelt voor de beroepen tot vernietiging van wetstekrachte normen, hetgeen als een indicatie van de redelijkheid van die voorwaarde wordt gezien.

A.2. De Vlaamse Regering en het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION), die de rechten, plichten en taken van de DIGO heeft overgenomen, betwisten het bestaan van een « onrechtstreeks » belang. Het bestaan ervan zou neerkomen op de *actio popularis*, die men met het instellen van het belangvereiste precies heeft willen vermijden. Meer bepaald wilde de wetgever vermijden dat de Raad van State zou worden overspoeld met verzoekschriften die door louter klaagzucht zijn ingegeven of die enkel strekken tot het vernietigen in het belang van de wet, zonder dat de verzoeker enig voordeel kan halen uit die vernietiging. Voor het overige heeft de wetgever het aan de rechter overgelaten om het belangvereiste nader in te vullen.

De rechtspraak erkent het belang, zo vervolgen de Vlaamse Regering en het AGION, wanneer twee voorwaarden zijn vervuld : ten eerste dient de verzoeker door de bestreden bestuurshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en ten tweede moet de nietigverklaring van de bestuurshandeling de verzoeker een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook. De vereisten van een persoonlijk en rechtstreeks belang worden in de rechtspraak vaak samen onderzocht. Het persoonlijke karakter van het belang houdt in dat er een voldoende geïndividualiseerd verband tussen de bestreden bestuurshandeling en de verzoeker moet bestaan. Het aangevoerde belang mag niet opgaan in het belang dat iedere burger heeft bij de handhaving van de wettigheid. Het rechtstreekse karakter van het belang houdt in dat er een rechtstreeks causaal verband tussen de bestreden bestuurshandeling en het nadeel moet bestaan. De beoordeling van (elk bestanddeel van) het belang is een feitenkwestie waarover de Raad van State op onaantastbare wijze oordeelt.

A.3. C. Demerlier wijst in de eerste plaats op de analogie in de wettelijke bepalingen inzake het vereiste belang voor het instellen van een vernietigingsberoep bij het Grondwettelijk Hof en het vereiste belang voor het instellen van een annulatieberoep bij de Raad van State. In beide gevallen was het de bedoeling om de *actio popularis* uit te sluiten. Uit de rechtspraak van de Raad van State zou evenwel niet duidelijk blijken wat daaronder moet worden verstaan. De ene keer wordt de *actio popularis* gelijkgesteld met de vordering door de burger in het belang van de wet, de andere keer wordt zij daarvan onderscheiden.

Vervolgens betoogt C. Demerlier dat het belangbegrip dezelfde invulling moet krijgen in de rechtspraak van de Raad van State en van het Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof zou weliswaar zelf de rechtstreekse aard van het belang in zijn rechtspraak vooropstellen, maar in zijn prejudiciële arresten waarin het uitspraak doet over artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zou het de onrechtstreekse aard van het belang (minstens impliciet) voldoende achten. Zij verwijst in dat verband naar arrest nr. 117/99 van het Hof.

Het onrechtstreeks belang van een verzoekende partij hoeft volgens C. Demerlier niet neer te komen op een *actio popularis* op voorwaarde dat er een voldoende geïndividualiseerd verband bestaat tussen de verzoekende partij en de bestreden akte. Zij wijst er ook op dat, volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de vernietiging geen onmiddellijk voordeel moet opleveren voor de verzoekende partijen : de omstandigheid dat zij, als gevolg van de vernietiging, opnieuw een kans zouden krijgen dat hun situatie in meer gunstige zin wordt geregeld volstaat om hun belang bij de beoogde vernietiging te verantwoorden. Die rechtspraak staat in contrast met de rechtspraak van de Raad van State, met name ook in het verwijzingsarrest, volgens welke het feit dat, na de beoogde vernietiging, het opstarten van een bevorderingsprocedure een loutere mogelijkheid is, naast andere mogelijkheden, tot gevolg heeft dat het belang van de verzoekster niet zeker is.

C. Demerlier meent dat er een voldoende geïndividualiseerd verband bestaat tussen de nietigverklaring van een bestuurshandeling en de vordering tot vergoeding van de schade die, zonder dat er sprake is van overmacht of onoverkomelijke dwaling, is voortgesprongen uit de fout die in het motief voor die nietigverklaring besloten ligt. Zij wijst ten slotte op de invloed van de wet van 25 juli 2008 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit met het oog op het stuiten van de verjaring van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State. Uit de parlementaire voorbereiding van die wet zou blijken dat de wetgever niet alleen de bedoeling had de verjaring te doen stuiten, door het instellen van een annulatieberoep bij de Raad van State, van de vordering die bij de gewone hoven en rechtbanken wordt ingesteld tot vergoeding van de schade die de bestreden bestuurshandeling heeft doen ontstaan, maar dat de wetgever ook beoogde te vermijden dat de rechtsonderhorigen nog gelijktijdig een annulatieberoep en een vordering tot schadevergoeding zouden moeten instellen.

A.4. In zijn memorie van antwoord merkt de Ministerraad allereerst op dat het de partijen niet is toegestaan de draagwijdte van de prejudiciële vraag te wijzigen en dat in het voorliggende geval de aan het Hof voorgelegde vraag geen betrekking heeft op de vergelijking tussen verzoekers voor het Grondwettelijk Hof en verzoekers voor de Raad van State. De Ministerraad meent overigens dat beide categorieën van verzoekers niet verschillend worden behandeld en dat, in zoverre dat toch het geval zou zijn, het verschil in behandeling kan worden verantwoord. Het Grondwettelijk Hof is immers de enige rechterlijke instantie die zich over de grondwettigheid van wetskrachtige normen kan uitspreken, terwijl naast de Raad van State ook de gewone hoven en rechtbanken, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, zich over de wettigheid van bestuurshandelingen kunnen uitspreken. De Raad van State zou bijgevolg scherper kunnen toezien op het belangvereiste bij het doen verdwijnen van een bestuurshandeling uit de rechtsorde, aangezien dat toezicht een eventuele vordering tot schadevergoeding voor de gewone rechter niet verhindert.

Wat het bestaan van een voldoende geïndividualiseerd verband betreft tussen de situatie van C. Demerlier en de bestreden bestuurshandeling, meent de Ministerraad dat het Hof niet in de plaats van de Raad van State uitspraak mag doen over het belang in een concrete procedure. Indien de verzoeker een voldoende geïndividualiseerd verband had kunnen aantonen, dan had de Raad van State reeds het bestaan van een rechtstreeks belang aanvaard.

De verwijzing naar de wet van 25 juli 2008 doet volgens de Ministerraad geen afbreuk aan zijn standpunt. Die wet heeft het onderscheid tussen het objectief en subjectief contentieux niet afgeschaft. Al moet de rechtzoekende niet onmiddellijk een vordering tot schadevergoeding instellen bij de burgerlijke rechter en mag hij de uitkomst van de procedure voor de Raad van State afwachten, hij zal nog steeds, te gepasten tijde, een dergelijke vordering moeten inleiden met het oog op het verkrijgen van een schadevergoeding.

A.5. De Vlaamse Regering en het AGIO zijn in hun memorie van antwoord van oordeel dat het arrest nr. 117/99 niet relevant is voor de beoordeling van de voorliggende prejudiciële vraag. Die heeft immers geen betrekking op het behoud van het belang tijdens de volledige procedure voor de Raad van State, hetgeen in het voormelde arrest aan de orde was.

Zij zijn ook van oordeel, zoals de Ministerraad, dat het bestaan van een voldoende geïndividualiseerd verband tussen de situatie van verzoekster en de bestreden beslissing een feitenkwestie betreft die de Raad van State moet beoordelen en dat de verwijzing naar de wet van 25 juli 2008 geen rechtstreeks belang heeft voor het beantwoorden van de prejudiciële vraag.

- B -

B.1. Artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt :

« De aanvragen, moeilijkheden en beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen bedoeld bij de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16, 1° tot 6°, kunnen voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang en worden schriftelijk ingediend bij de afdeling in de vormen en binnen de termijn door de Koning bepaald ».

B.2. De verwijzende rechter legt die bepaling voor aan het Hof in de interpretatie dat de beroepen tot nietigverklaring slechts voor de afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door verzoekende partijen die doen blijken van een rechtstreeks belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing. Hij wenst van het Hof te vernemen of het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling tussen de verzoekende partijen, naargelang zij een rechtstreeks of een onrechtstreeks belang hebben bij de vernietiging van de bestreden beslissing, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

B.3.1. De Ministerraad werpt op dat de verzoekende partijen die een rechtstreeks belang hebben bij de vernietiging van de bestreden beslissing en de verzoekende partijen die een onrechtstreeks belang hebben bij die vernietiging, niet voldoende vergelijkbaar zijn.

B.3.2. De bewering volgens welke de situaties niet voldoende vergelijkbaar zijn, kan niet ertoe strekken dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet van toepassing zouden zijn. Zij kan enkel tot gevolg hebben dat de bewijsvoering van een bestaanbaarheid met die bepalingen wordt ingekort wanneer de situaties dermate verschillend zijn dat het onmiddellijk duidelijk is dat geen vaststelling van discriminatie zou kunnen voortvloeien uit de nauwgezette vergelijking ervan.

B.4.1. Het « belang » wordt door de wet niet omschreven. De wetgever heeft aan de Raad van State de zorg gelaten om dat begrip inhoud te geven (*Parl. St.*, Kamer, 1936-1937, nr. 211, p. 34, en nr. 299, p. 18). De invulling van dat begrip mag evenwel niet in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.4.2. De voorwaarde volgens welke de verzoekende partij moet doen blijken van een belang bij haar beroep wordt gemotiveerd door de bezorgdheid de *actio popularis* niet toe te laten.

B.4.3. Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partijen die een zaak voor de Raad brengen, doen blijken van een belang bij hun beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (zie in die zin: EHRM, 20 april 2004, *Bulena* t. Tsjechische Republiek, §§ 28, 30 en 35; 24 februari 2009, *L'Erablière A.S.B.L.* t. België, § 38; 5 november 2009, *Nunes Guerreiro* t. Luxemburg, § 38; 22 december 2009, *Sergey Smirnov* t. Rusland, §§ 29-32).

In het arrest nr. 117/99 van 10 november 1999 heeft het Hof met name geoordeeld dat de artikelen 19 en 24 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in die zin geïnterpreteerd dat de ambtenaar die een benoeming aanvecht, zijn belang bij het beroep verliest wanneer hij in de loop van de procedure op pensioen wordt gesteld, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden.

B.5.1. Volgens de Raad van State houdt het rechtstreekse karakter van het belang in dat er een rechtstreeks causaal verband moet bestaan tussen het door de verzoekende partij geleden nadeel, enerzijds, en de bestreden beslissing, anderzijds (punt 8.4.1 van de verwijzingsbeslissing).

Het door de verzoekende partij geleden nadeel is in het voorliggende geval gelegen in de vermindering van haar bevorderingskansen, terwijl de bestreden beslissing een benoeming in dezelfde graad betreft.

B.5.2. Door vast te stellen dat het verband tussen de vernietiging van de bestreden beslissing en de bevorderingskansen van de verzoekster niet rechtstreeks is en dat het opstarten, na een eventuele vernietiging, van een bevorderingsprocedure een loutere mogelijkheid is, naast andere mogelijkheden (punten 8.4.2 en 8.4.3 van de verwijzingsbeslissing), heeft de Raad van State het belangvereiste niet op overdreven restrictieve of formalistische wijze toegepast.

B.6. In de interpretatie dat de beroepen tot nietigverklaring slechts voor de afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door verzoekende partijen die doen blijken van een rechtstreeks belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing, wordt de toegang tot de Raad van State weliswaar verhinderd voor een bepaalde categorie van rechtzoekenden, maar die belemmering doet op zichzelf, gelet op de doelstelling van het belangvereiste, niet op buitensporige wijze afbreuk aan het recht op toegang tot een rechter.

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

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973, in de interpretatie dat de beroepen tot nietigverklaring slechts voor de afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door verzoekende partijen die doen blijken van een rechtstreeks belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing, schendt de artikelen 10 en 11 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 Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 30 september 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt