

| |
|---|
| Rolnummer 5108 |
| Arrest nr. 18/2012 van 9 februari 2012 |

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 14^{ter} van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 21 januari 2011 in zake de vzw « Clinique Saint-Jean – Kliniek Sint-Jan » en anderen tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 21 februari 2011, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 10 van de wet van 4 augustus 1996, in strijd met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 159 van de Grondwet, in die zin geïnterpreteerd dat het de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde zou beletten om, overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet, de toepassing te weren van een reglementair besluit dat bij een arrest van de Raad van State is vernietigd, maar waarvan de gevolgen worden gehandhaafd tot de datum van de uitspraak ervan, en dat het een rechtzoekende de mogelijkheid zou ontnemen om de wettigheid van die reglementaire handeling te betwisten, terwijl hij over die mogelijkheid beschikt wanneer geen toepassing is gemaakt van het voormelde artikel 14^{ter}, met name omdat tegen de onregelmatige reglementaire handeling geen enkel beroep voor de Raad van State zou zijn ingesteld ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Clinique Saint-Jean – Kliniek Sint-Jan », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1000 Brussel, Kruidtuinlaan 32, de vzw « Centre hospitalier Notre-Dame et Reine Fabiola », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 6000 Charleroi, Grand'Rue 3, en de vzw « Saint-Vincent », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1210 Brussel, Middaglijnstraat 100;

- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 22 november 2011 :

- zijn verschenen :

. Mr. B. Cambier en Mr. D.-H. Nguyen, advocaten bij de balie te Brussel, voor de vzw « Clinique Saint-Jean – Kliniek Sint-Jan » en anderen;

. Mr. A. Feyt, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en T. Merckx-Van Goey 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 bodemgeschied

Het koninklijk besluit van 25 april 2002 « betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen » splitst het budget van de ziekenhuizen op in verschillende delen en onderdelen, waaronder onderdeel B8, gewijd aan « de specifieke kosten van een ziekenhuis met een op sociaal-economisch vlak zeer zwak patiëntenprofiel ».

De eisende partijen voor de verwijzende rechter zijn verenigingen zonder winstoogmerk die actief zijn op het gebied van de ziekenhuiszorg. Voor het jaar 2004-2005 werden aan elk van hen bedragen toegewezen voor onderdeel B8 van het budget van de ziekenhuizen.

Als gevolg van de wijziging aangebracht in artikel 80 van het koninklijk besluit van 25 april 2002 bij het koninklijk besluit van 11 juli 2005 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen », ontvangen de eisende partijen voor de verwijzende rechter geen enkel bedrag meer voor onderdeel B8 van het budget van de ziekenhuizen.

De Raad van State, waarvoor met name de eisende partijen voor de verwijzende rechter een beroep hebben ingesteld, heeft bij een arrest van 16 september 2009 het koninklijk besluit van 11 juli 2005 nietig verklaard, met behoud evenwel van de gevolgen tot die datum.

Intussen is het voormelde koninklijk besluit van 25 april 2002 herhaaldelijk gewijzigd, zodat, voor de boekjaren 2006 en 2007, twee van de drie eisende partijen voor onderdeel B8 bedragen hebben ontvangen die evenwel lager lagen dan die welke zij in 2004-2005 hadden ontvangen.

De eisende partijen vragen aan de verwijzende rechter dat hij het voormelde koninklijk besluit van 11 juli 2005 buiten toepassing zou laten op grond van artikel 159 van de Grondwet en de Belgische Staat ertoe zou veroordelen de forfaitaire bedragen die hun verschuldigd zijn voor de jaren 2005-2006 en volgende opnieuw te berekenen overeenkomstig de vorige versie van het voormelde koninklijk besluit van 25 april 2002.

De verwijzende rechter acht zich bevoegd om kennis te nemen van het verzoek omdat de eisende partijen een subjectief recht kunnen doen gelden in zoverre zij de toepassing vorderen van de regels die van kracht waren alvorens te zijn vervangen bij het door de Raad van State nietig verklaarde koninklijk besluit. Bovendien baseren de eisende partijen zich op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, dat onder de bevoegdheden van de justitiële rechter valt.

De verwijzende rechter staat vervolgens stil bij de samenhang tussen artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 159 van de Grondwet.

Ondanks de verantwoording die te dezen wordt aangevoerd voor het behoud van de gevolgen van het nietig verklaarde koninklijk besluit (de continuïteit van de werking van de betrokken ziekenhuisdiensten) is de verwijzende rechter van mening dat de gevolgen van het nietig verklaarde koninklijk besluit niet alleen worden behouden voor diegenen die de toepassing ervan hebben genoten. Die lezing zou immers indruisen tegen zowel de bewoordingen van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als de daaraan door de Raad van State gegeven interpretatie. Bovendien zou die interpretatie tot gevolg hebben dat het voormelde artikel 14^{ter} in wezen zou worden uitgehold. Ten slotte zou het weren van de bepalingen van het in het geding zijnde koninklijk besluit ertoe leiden dat de Staat een reeds toegekend budget een tweede keer moet toewijzen, zonder dat eerste te kunnen recupereren bij de derden wier situatie de Raad van State heeft willen beschermen.

De verwijzende rechter acht het dus noodzakelijk de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Ministerraad

A.1. Volgens de Ministerraad behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord in zoverre men, aangezien het koninklijk besluit door de Raad van State nietig is verklaard, dus niet meer hoeft stil te staan bij het eventueel weren ervan door de verwijzende rechter. Alleen de gevolgen van de nietig verklaarde handeling blijven bestaan.

Het vernietigingsarrest met aanpassing van de gevolgen is een volwaardig vernietigingsarrest, met een werking *erga omnes*. Er is dus geen conflict mogelijk tussen de in het geding zijnde bepaling en artikel 159 van de Grondwet, zoals de recente rechtspraak van de Raad van State dat bevestigt.

A.2. De prejudiciële vraag behoeft evenmin een antwoord aangezien de eisende partijen voor de verwijzende rechter ook de partijen zijn die de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 11 juli 2005 hebben verkregen. Zelfs in de veronderstelling dat het arrest van de Raad van State geen absolute waarde zou hebben, is het immers in elk geval bindend *inter partes*, alsook voor de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde.

Hoewel het juist is dat de rechtspraak van het Hof van Cassatie een andere richting uitgaat, is het feit dat de wetgever de bevoegdheid om de te handhaven gevolgen van de nietig verklaarde handeling bij wege van algemene beschikking aan te geven, aan de Raad van State heeft toevertrouwd, een nieuw element dat het Hof toelaat voor recht te zeggen dat op zijn minst het deel van de vernietigingsarresten waarin toepassing is gemaakt van de in het geding zijnde bepaling, een relatief gezag van gewijsde heeft dat bindend is voor de rechterlijke macht.

A.3. Ten slotte is de Ministerraad van mening dat de vraag evenmin een antwoord behoeft omdat de in het geding zijnde bepaling de hoven en rechtbanken niet belet artikel 159 van de Grondwet toe te passen. Niets verzet zich ertegen dat een derde bij de procedure voor de Raad van State van de justitiële rechter het weren van de nietig verklaarde handeling verkrijgt, waarbij de gevolgen ervan evenwel worden behouden. Het probleem zal zich pas voordoen wanneer de burgerlijke rechter zal moeten beslissen over de gevolgen die hij kan trekken uit een dergelijke weigering van toepassing.

A.4. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn. De rechtzoekenden van de eerste categorie worden immers geconfronteerd met een beslissing van de Raad van State met gevolgen *erga omnes*, die hun dus tegenstelbaar is en die bindend is voor de hoven en rechtbanken. Dat is niet het geval voor de rechtzoekenden van de tweede categorie. De aard van de geschillen in het kader waarvan de wettigheid van de in het geding zijnde administratieve beslissingen wordt onderzocht, is fundamenteel verschillend.

A.5. Zelfs in de veronderstelling dat de situaties vergelijkbaar zouden zijn, is de Ministerraad van mening dat het uitgangspunt van de vraag verkeerd is. De nietig verklaarde handeling wordt immers verondersteld nooit te hebben bestaan. De in het geding zijnde bepaling wijzigt de draagwijdte van de uitgesproken nietigverklaring niet. De gevolgen van de nietig verklaarde handeling vinden hun grondslag bijgevolg niet in de nietig verklaarde handeling, maar in het dictum van het vernietigingsarrest.

Bovendien moet artikel 159 van de Grondwet in samenhang met artikel 160 ervan worden gelezen, waarin de bevoegdheid van de wetgever is verankerd om de bevoegdheden en de werking van de Raad van State vast te stellen, zonder dat het voormelde artikel 160 die bevoegdheid beperkt.

Indien eventueel kon worden aangenomen dat artikel 159 van de Grondwet anders zou worden geïnterpreteerd dan de formele bewoordingen ervan om een tussentijdse wettigheidstoetsing - op eender welk ogenblik - van de individuele administratieve beslissingen te ondersteunen, is dat aldus niet langer het geval sinds het bestaan van de Raad van State grondwettelijk is verankerd. Sindsdien is alleen de tekstuele interpretatie van artikel 159 van de Grondwet, bevestigd door de Raad van State, nog mogelijk, met name omdat termijnen zijn vastgesteld voor het indienen van een beroep tot nietigverklaring.

Hieruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling in elke hypothese in overeenstemming is met artikel 159 van de Grondwet, althans wanneer de gehandhaafde gevolgen van de nietig verklaarde reglementaire handeling beslissingen met individuele draagwijdte zijn.

A.6. Ten slotte dient, ten aanzien van artikel 13 van de Grondwet, te worden opgemerkt dat die bepaling, net als artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in tegenstelling tot wat de eisende partijen voor de verwijzende rechter aanvoeren, niet het recht inhoudt om in het gelijk te worden gesteld. Die laatstgenoemden werd bovendien niet belet om toegang te hebben tot een justitiële rechter, zoals de prejudiciële vraag zelf aantoont.

Omgekeerd beschermt artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het beginsel van het gezag van gewijsde en het beginsel van de rechtszekerheid dat daaruit voortvloeit. Er kan evenwel niet worden betwist dat dat artikel 6 voorrang heeft op artikel 159 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 ervan, zodat de handhaving van de gevolgen van de door de Raad van State nietig verklaarde norm later niet in het geding kan worden gebracht door een ander rechtscollege, zelfs niet op grond van artikel 159 van de Grondwet.

Standpunt van de eisende partijen voor de verwijzende rechter

A.7. De in de prejudiciële vraag aangegeven situaties zijn vergelijkbaar, niettegenstaande het feit dat het objectieve contentieux en het contentieux van de subjectieve rechten bepaalde verschillen vertonen.

In de veronderstelling evenwel dat de situaties niet vergelijkbaar worden geacht, zou geen enkele van die situaties zich aan de andere kunnen opdringen. De beslissingen die voortvloeien uit het ene soort contentieux zouden de afloop van het andere contentieux dus niet kunnen beïnvloeden.

A.8. Artikel 159 van de Grondwet valt onder de openbare orde, is bindend voor elk rechtscollege, is niet beperkt tot de klaarblijkelijk onregelmatigheden en moet worden uitgevoerd ten aanzien van elke administratieve handeling. Bovendien kent het geen beperking in de tijd, met uitzondering van de specifieke rechtspraak van de Raad van State betreffende de individuele administratieve handelingen. Hier gaat het evenwel niet erom de niet-toepassing van een individuele handeling te vragen, maar wel van een reglementaire handeling.

Op grond van het beginsel van de hiërarchie van de normen, moet de in het geding zijnde bepaling worden geïnterpreteerd in overeenstemming met de grondwettelijke verplichting voor elk rechtscollege om de toepassing van elke onwettige administratieve handeling te weigeren. Overigens versterkt het absolute gezag van gewijsde dat de vernietigingsarresten van de Raad van State genieten, de wettigheidstoetsing die is opgelegd aan de hoven en rechtbanken, niettegenstaande de handhaving van de gevolgen van de nietig verklaarde handeling.

A.9. Omgekeerd, indien de handhaving van de gevolgen van een nietig verklaarde handeling de toepassing van artikel 159 van de Grondwet verhinderde, zou dat ertoe leiden iedere partij die door die onwettige handeling zou zijn benadeeld, te beletten om aan de rechter te vragen de toepassing van die handeling op zijn situatie te weigeren, wat voor die partij een verbod zou inhouden om toegang te hebben tot een justitiële rechter, hetgeen in strijd is met de artikelen 13, 144 en 145 van de Grondwet.

A.10. Hoewel het juist is dat de wetgever, door de in het geding zijnde bepaling aan te nemen, zich heeft geïnspireerd op de aan het Grondwettelijk Hof toegekende bevoegdheid, is het toch zo dat hij de eraan te geven draagwijdte niet heeft gepreciseerd. De vergelijking met het Grondwettelijk Hof is relevant wat het doel van rechtszekerheid betreft dat met de aanpassing van de gevolgen van de nietig verklaarde handeling wordt beoogd, maar heeft geen enkele bestaansreden meer wanneer men moet stilstaan bij de draagwijdte van een dergelijke handhaving van de gevolgen in het licht van artikel 159 van de Grondwet, dat geen betrekking heeft op de wetgevende handelingen.

A.11. De rechtspraak van de Raad van State volgens welke de in het geding zijnde bepaling hem zou toelaten de gevolgen in de tijd aan te passen met een werking *erga omnes*, bestaat erin hem de mogelijkheid te bieden uitspraak te doen bij wege van algemene beschikking, met andere woorden in zekere zin wetgevend op te treden. Het dictum van het arrest dat de gevolgen handhaaft, zou aldus een wetgevende waarde hebben. Het is echter niet coherent om de Raad van State in staat te stellen uitspraak te doen bij wege van algemene beschikking, vermits hij geen kennis moet nemen van de teksten met een wetgevend karakter.

Bovendien houdt het geven van een absolute draagwijdte aan de handhaving van de gevolgen te dezen een probleem in. Immers, door de gevolgen van het nietig verklaarde koninklijk besluit te handhaven tot 16 september 2009, heeft de Raad van State geen rekening ermee gehouden dat de relevante reglementering sinds het nietig verklaarde koninklijk besluit is gewijzigd. Hieruit vloeit voort dat de Raad van State verschillende reglementaire handelingen tegenstrijdige gevolgen heeft laten sorteren, hoewel zij bindend zouden moeten zijn voor iedereen, vermits de handhaving van de gevolgen van de nietig verklaarde handeling is besloten bij wege van algemene beschikking.

A.12. Het is eveneens onjuist te verklaren dat de juridische grondslag van de ter uitvoering van de nietig verklaarde handeling genomen handelingen zou worden gevormd door het vernietigingsarrest van de Raad van State. Artikel 33 van de Grondwet verzet zich immers tegen een dergelijke interpretatie. Wanneer een tekst nietig wordt verklaard wegens het onwettige karakter ervan, verliezen alle handelingen die ter uitvoering van die tekst zijn genomen hun grondslag. Bovendien zou het vernietigingsarrest, aangezien het dateert van na de handelingen die de nietig verklaarde handeling uitvoeren, niet als basis voor die handelingen kunnen dienen, zonder het beginsel van de niet-retroactiviteit te schenden. De Raad van State zou overigens aldus beschikken over een wetgevende bevoegdheid en in de plaats kunnen treden van de administratieve overheid. Ten slotte, in de veronderstelling dat het arrest van de Raad van State de juridische grondslag vormt van de handelingen die de nietig verklaarde handeling uitvoeren, zouden die handelingen zijn aangetast door een gebrek inzake formele motivering, vermits zij niet de goede wettelijke grondslag zouden beogen.

A.13. Men zou evenmin kunnen steunen op het zogenaamd relatieve gezag van gewijsde van de handhaving van de gevolgen om te beschouwen dat die handhaving bindend is voor de eisende partijen voor de verwijzende rechter, die eveneens de verzoekende partijen waren in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van de Raad van State waarbij de gevolgen van het betwiste koninklijk besluit zijn gehandhaafd. Immers, die redenering zou tot gevolg hebben dat een derde die niet zou zijn opgetreden voor de Raad van State, zou beschikken over de mogelijkheid om artikel 159 van de Grondwet aan te voeren, waarbij de handhaving van de gevolgen niet tegenstelbaar is aan hem. Het zou daarbij gaan om een flagrante discriminatie.

In werkelijkheid verliest, telkens als de in het geding zijnde bepaling wordt toegepast, het arrest van de Raad van State elk gezag van gewijsde, naar het voorbeeld van de verwerpingsarresten.

A.14. Ten slotte is het absurd om, zoals de Ministerraad dat doet, te beschouwen dat men de toepassing van een handeling kan weren waarbij tegelijk de gevolgen ervan worden gehandhaafd.

A.15. Alleen de interpretatie volgens welke de gevolgen van de onwettige handeling tijdelijk worden gehandhaafd ten aanzien van de personen die het voordeel van die handeling hebben kunnen genieten of die de wettigheid ervan niet te gelegener tijd hebben betwist, maakt het mogelijk het beginsel van de rechtszekerheid op adequate wijze te verzoenen met het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 159 van de Grondwet. Te dezen hebben de eisende partijen voor de verwijzende rechter een zaak aanhangig gemaakt bij de justitiële rechter, na de indiening van hun beroep tot nietigverklaring, maar twee jaar vóór de uitspraak van het arrest van de Raad van State tot handhaving van de gevolgen.

Een andere redenering zou ertoe leiden aan een vernietigingsarrest waarbij de gevolgen van de nietig verklaarde bepaling worden gehandhaafd, gevolgen te koppelen die voor de eiseressen voor de verwijzende rechter erger zijn dan een arrest waarbij hun beroep tot nietigverklaring wordt verworpen.

- B -

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

« Zo de afdeling bestuursrechtspraak dit nodig oordeelt, wijst zij, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde verordeningsbepalingen aan welke als

gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt ».

B.1.2. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

B.1.3. Artikel 159 van de Grondwet bepaalt :

« De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen ».

B.2.1. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van het voormelde artikel 14^{ter} met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 159 ervan, in de interpretatie volgens welke het de rechtzoekende niet toelaat te verkrijgen dat de hoven en rechtbanken een reglementair besluit buiten toepassing laten dat de Raad van State nietig heeft verklaard, maar waarvan de gevolgen worden gehandhaafd, terwijl de rechtzoekende over die mogelijkheid beschikt wanneer geen toepassing is gemaakt van de in het geding zijnde bepaling.

B.2.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de eisende partijen voor de verwijzende rechter de zaak voor die laatste aanhangig hebben gemaakt vooraleer zij zelf de nietigverklaring door de Raad van State verkregen van het reglementair koninklijk besluit waarvan de gevolgen evenwel zijn gehandhaafd tot de datum van de uitspraak van zijn arrest.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de hypothese waarin geen enkel element van het geschil onder het toepassingsgebied van het recht van de Europese Unie valt.

B.3. De in het geding zijnde bepaling is rechtstreeks geïnspireerd op artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, dat het Hof bevoegd maakt om de gevolgen van de vernietigingsarresten in de tijd aan te passen (*Parl. St.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-321/2, p. 7). Zij wordt gemotiveerd door de zorg om de rechtszekerheid te vrijwaren door te voorkomen dat ingevolge de vernietiging « bestaande rechtstoestanden [worden aangetast] » (*ibid.*; zie ook *Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 644/4, p. 3).

Tijdens de parlementaire voorbereiding diende de minister een nota in, waarin is gesteld :

« De mogelijkheid om bij wege van een algemene beschikking aan te geven welke gevolgen van de vernietigde bepalingen als definitief rechtsgeldig moeten worden beschouwd of voorlopig als dusdanig gehandhaafd blijven, kan alleen maar op verordeningsbepalingen slaan.

De verplichting om zulks via een algemene beschikking te doen, sluit iedere mogelijkheid uit om een uitspraak te doen over individuele handelingen *in se*.

Wanneer de Raad van State evenwel beslist dat de vernietiging van de verordeningsbepaling geen terugwerkende kracht heeft, blijft het geheel van de individuele handelingen, gesteld in uitvoering van die verordeningsbepaling, hoe dan ook toch gehandhaafd » (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 644/4, pp. 6-7).

B.4. Volgens de Raad van State strekt de mogelijkheid die hem door de wetgever is toegekend, ertoe het strikte karakter van de nietigverklaring te matigen en moet die met wijsheid en omzichtigheid worden gehanteerd wanneer vaststaat dat de nietigverklaring zonder meer van het bestreden besluit zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid (RvSt, 21 november 2001, *Belgische Staat*, nr. 100.963; RvSt, 30 oktober 2006, *Somja et al.*, nr. 164.258; RvSt, 8 november 2006, *Belgische beroepsvereniging der geneesheren specialisten in nucleaire geneeskunde et al.*, nr. 164.522). Dit is niet het geval wanneer de door de tegenpartij aangevoerde aantasting van de rechtszekerheid inherent is aan de nietigverklaring van elke onwettige reglementaire bepaling (RvSt, 3 november 2004, *Belgische beroepsvereniging der geneesheren specialisten in nucleaire geneeskunde*, nr. 136.961).

B.5.1. De handhaving van de gevolgen van de nietig verklaarde verordening heeft volgens de Raad van State tot gevolg dat de handelingen die op basis daarvan zijn aangenomen, niet kunnen worden geacht geen wettelijke grondslag te hebben (RvSt, 10 september 1998, *Stad Waver*, nr. 75.712; RvSt, 8 maart 2001, *Evrard*, nr. 93.800).

De Raad van State oordeelt overigens :

« dat wanneer de Raad van State beslist de gevolgen van een vernietigingsarrest uit te stellen op basis van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, hij zich ‘ bij wege van algemene beschikking ’ uitsprekt voor de voorlopige handhaving van de gevolgen van de hele vernietigde handeling of van een deel ervan; dat de wetgever, door te stellen dat de Raad van State, wanneer hij beslist het voornoemde artikel 14^{ter} toe te passen,

uitspraak doet ‘ bij wege van algemene beschikking ’ onmiskenbaar een gelding *erga omnes* heeft willen toekennen aan de beslissing van de Raad van State waarbij deze beveelt dat een onregelmatige verordening rechtsgevolgen kan hebben; dat zulk een rechterlijke beslissing, genomen ter wille van de rechtszekerheid, aan de kwestieuze verordening tijdelijk geldigheid verleent en de uitoefening van de sanctie van niet-toepassing opschort voor de uitvoeringsmaatregelen die genomen zijn tijdens de periode gedurende welke die gevolgen gehandhaafd worden; dat zulk een tijdelijke opschorting van de sanctie van niet-toepassing niet in strijd is met artikel 159 van de Grondwet, aangezien die bepaling enkel slaat op verordeningen of besluiten, en niet toegepast kan worden op handelingen waaraan een tijdelijke juridische waarde is toegekend door het dictum van een arrest van de Raad van State, dat geldt als algemene beschikking; dat de omstandigheid dat verzoeker geen partij was bij de procedure die geleid heeft tot het arrest van 22 september 2006 niets afdoet aan het gezag van gewijsde *erga omnes* van die beslissing » (RvSt, 18 december 2008, *Debie*, nr. 199.085).

B.5.2. Volgens de Raad van State zou het aanwenden van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten dus tot gevolg hebben dat aan de betrokken handeling een tijdelijke juridische waarde is toegekend door het beschikkend gedeelte van een arrest van de Raad van State waarbij de gevolgen van de vernietigde verordening worden gehandhaafd.

B.6. Hoewel het in de regel aan de justitiële en administratieve rechtscolleges staat de door hen toegepaste wetskrachtige normen te interpreteren, dient het Hof daarentegen de normen te interpreteren ten aanzien waarvan het wordt verzocht zijn toetsing uit te voeren, te dezen artikel 159 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 en 13 ervan.

Afwijkend van de retroactieve werking van een vernietigingsarrest heeft de in het geding zijnde bepaling tot gevolg dat de vernietigde verordening, waarvan de gevolgen volledig of gedeeltelijk zijn gehandhaafd, niet verdwijnt uit de rechtsorde en bijgevolg een verordening blijft.

B.7. Het aan het Hof voorgelegde verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk het al dan niet bestaan van een arrest van de Raad van State waarmee een reglementaire handeling wordt nietigverklaard, maar waarvan de gevolgen worden gehandhaafd, en streeft een wettig doel na, namelijk het vrijwaren van de rechtszekerheid.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, bevinden de in de prejudiciële vraag vermelde categorieën van rechtzoekenden zich niet in situaties die dermate verschillend zijn

dat zij niet met elkaar kunnen worden vergeleken. Zij vragen immers in beide gevallen om de toepassing van artikel 159 van de Grondwet op een reglementaire handeling.

Het Hof moet voorts nagaan of het aldus onder rechtzoekenden gecreëerde verschil in behandeling relevant en evenredig is.

B.8.1. Hoewel de incidentele rechterlijke wettigheidstoetsing van bestuurshandelingen, bepaald in artikel 159 van de Grondwet, oorspronkelijk als absoluut kon worden opgevat, kunnen thans, om de draagwijdte ervan te bepalen, andere grondwetsbepalingen en bepalingen van internationale verdragen niet buiten beschouwing worden gelaten.

Artikel 160 van de Grondwet verankert het bestaan van de Raad van State. Op grond van dat artikel kan de wetgever diens bevoegdheden en werking bepalen. In zoverre de Grondwetgever de objectieve wettigheidstoetsing van de administratieve handelingen aldus beoogde te verankeren, dient de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde rechterlijke wettigheidstoetsing redelijkerwijze rekening te houden met de nuttige werking van de vernietigingsarresten van de Raad van State en van de modaliteiten waarmee die gepaard kunnen gaan.

Bovendien moet de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde toetsing worden geïnterpreteerd in samenhang met het beginsel van de rechtszekerheid dat inherent is aan de interne rechtsorde, alsook aan de rechtsorde van de Europese Unie en aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (zie arrest nr. 125/2011, B.5.4). Het Hof houdt immers rekening met dat beginsel wanneer het zijn toetsing uitoefent op basis van de grondwetsbepalingen ten aanzien waarvan het zijn rechtstreekse toetsing uitoefent.

B.8.2. Hieruit volgt dat, hoewel artikel 159 van de Grondwet niet uitdrukkelijk voorziet in enige beperking van de daarin neergelegde wijze waarop de wettigheid wordt getoetst, een dergelijke beperking niettemin verantwoord kan zijn wanneer die noodzakelijk is om de naleving van andere grondwetsbepalingen of fundamentele rechten te verzekeren. De wetgever, die ertoe gehouden is met name het beginsel van de rechtszekerheid te waarborgen, moet de wijze regelen waarop de administratieve handeling wordt getoetst, hetgeen beperkingen aan de incidentele rechterlijke wettigheidstoetsing kan vereisen, op voorwaarde dat die beperkingen evenredig zijn met het nagestreefde wettige doel.

B.9.1. Overigens dient het Hof, bij het onderzoek van de naleving, door de wetgever, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van artikel 13 van de Grondwet, eveneens rekening te houden met de rechten die artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens aan de rechtzoekenden toekent.

B.9.2. Die bepaling waarborgt eenieder het recht dat een rechter kennisneemt van elke betwisting betreffende zijn rechten en verplichtingen van burgerlijke aard. Een dergelijk recht op toegang vormt immers een element dat inherent is aan het recht op een eerlijk proces (EHRM, 21 februari 1975, *Golder t. Verenigd Koninkrijk*, § 36).

Hoewel het recht op de toegang tot een rechter fundamenteel is in een rechtsstaat, is het evenwel niet absoluut en « zijn, buiten de grenzen van de inhoud zelf van elk recht, beperkingen impliciet toegestaan » (*ibid.*, § 38).

B.9.3. Aldus heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens herhaaldelijk aanvaard dat handelingen van overheden hun uitwerking behouden, ondanks de onregelmatigheid ervan, wegens de verplichte naleving van het beginsel van de rechtszekerheid (ECRM, beslissing, 26 juni 1996, *Mika t. Oostenrijk*; EHRM, beslissing, 16 maart 2000, *Walden t. Liechtenstein*; EHRM, beslissing, 6 november 2003, *Roshka t. Rusland*; EHRM, 22 juli 2010, *P.B. en J.S. t. Oostenrijk*, §§ 48-49).

Te dezen heeft de wetgever getracht een evenwicht te vinden tussen het beginsel van de wettigheid van de reglementaire handelingen, verankerd in artikel 159 van de Grondwet, en het beginsel van de rechtszekerheid. Hij heeft aan een rechtscollège de zorg toevertrouwd om te bepalen of uitzonderlijke redenen verantwoord zijn dat de gevolgen van een onwettige reglementaire handeling worden gehandhaafd, waarbij wordt geëist dat dit alleen het geval is bij wege van algemene beschikking teneinde elke discriminatie tussen de rechtzoekenden te vermijden. Wanneer de Raad van State dat nodig acht rekening houdend met de omstandigheden van de zaak, kan hij niettemin van de handhaving van de gevolgen van de nietig verklaarde verordening de rechtzoekenden uitsluiten die tijdig een beroep tot nietigverklaring tegen die verordening hebben ingediend, en dit met inachtneming van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.9.4. Hieruit volgt dat de wetgever, met het aannemen van de in het geding zijnde bepaling, een billijk evenwicht tot stand heeft gebracht tussen het belang dat elke situatie die strijdig is met het recht wordt verholpen en de bekommernis dat bestaande toestanden en gewekte verwachtingen na verloop van tijd niet meer in het gedrang worden gebracht.

B.9.5. In de in B.2.1 vermelde interpretatie, is de in het geding zijnde bepaling niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.10.1. Artikel 13 van de Grondwet waarborgt aan alle personen die zich in dezelfde toestand bevinden het recht om volgens dezelfde regels inzake bevoegdheid en rechtspleging te worden berecht. Aldus dient een verschil in behandeling in dat opzicht redelijk te worden verantwoord.

Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat het verschil in behandeling ten aanzien van de toegang tot de incidentele rechterlijke wettigheidstoetsing bepaald in artikel 159 van de Grondwet redelijk is verantwoord.

B.10.2. In de in B.2.1 vermelde interpretatie, is de in het geding zijnde bepaling bijgevolg evenmin onbestaanbaar met artikel 13 van de Grondwet.

B.11. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 14^{ter} van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt niet de artikelen 10, 11 en 13, in samenhang gelezen met artikel 159, van de Grondwet.

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 9 februari 2012.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

R. Henneuse