

Rolnummer 5192
Arrest nr. 77/2012 van 14 juni 2012

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag over artikel 58, § 2, zesde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

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

Bij arrest nr. 214.697 van 19 juli 2011 in zake Guido Robeyns tegen het Vlaamse Gewest, met als tussenkomende partij Jo Vermaelen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 29 juli 2011, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 58, § 2, zesde lid, van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat de toegang tot de rechter waarborgt, doordat deze bepaling bij het laattijdig versturen van het handhavingsbesluit door de kerkraad voorziet in een nietigheid die van rechtswege tot stand komt, meer bepaald zonder vernietigingsbesluit waarvan de begunstigde van de oorspronkelijke, geschorste beslissing in rechte de vernietiging kan vragen, terwijl deze belanghebbende wel over een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State beschikt in het geval dat het handhavingsbesluit tijdig wordt verstuurd en de oorspronkelijke, geschorste beslissing bij een gemotiveerd besluit van de Vlaamse regering wordt vernietigd ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Guido Robeyns, wonende te 3460 Bekkevoort, Oude Tiensebaan 62;
- het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand;
- Jo Vermaelen, wonende te 3461 Molenbeek-Wersbeek, Meenselstraat 11.

Guido Robeyns heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 28 maart 2011 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. R. Beeken, advocaat bij de balie te Leuven, voor Guido Robeyns;
  - . Mr. J.-P. Lavigne, advocaat bij de balie te Hasselt, voor het Vlaamse Gewest;
  - . Mr. H.-K. Carême, advocaat bij de balie te Leuven, voor Jo Vermaelen;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J. Spreutels 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 bodemgeskil

Op 24 april 2008 beslist de kerkraad Sint-Quirinus te Bekkevoort de openbare verpachting van een landbouwgrond toe te wijzen aan Guido Robeyns. Jo Vermaelen was ook kandidaat voor de toewijzing.

De gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant schorst de uitvoering van de beslissing bij besluit van 3 juli 2008. Dat besluit wordt op 4 juli 2008 naar de kerkfabriek verzonden. De kerkfabriek beslist op 21 augustus 2008 het toewijzingsbesluit te handhaven. Die beslissing wordt op 14 oktober 2008 aan de Vlaamse Regering toegestuurd. De bevoegde Vlaamse minister vernietigt op 12 november 2008 het besluit van 24 april 2008 van de kerkfabriek.

Op 14 januari 2009 vordert Guido Robeyns bij de Raad van State de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 12 november 2008. De tussenkomenende partij, Jo Vermaelen, werpt op dat het handhavingsbesluit van de kerkraad te laat werd verzonden, zodat het toewijzingsbesluit moet worden geacht uit de rechtsorde te zijn verwijderd vooraleer de minister het bestreden besluit nam. De vernietiging van het bestreden besluit zou de verzoeker derhalve geen voordeel opleveren.

De Raad van State stelt vast dat het handhavingsbesluit niet uiterlijk de laatste dag van de termijn van honderd dagen naar de Vlaamse Regering is gestuurd, zodat het geschorste toewijzingsbesluit krachtens artikel 58, § 2, zesde lid, van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, nietig is. De verzoeker, zo merkt de Raad van State op, ziet op die manier het voordeel dat het toewijzingsbesluit van de kerkfabriek hem verschaftte teloorgaan zonder dat hij de nietigheid ervan voor de Raad van State kan betwisten, zoals hij wel zou hebben gekund indien ze door de Vlaamse Regering was uitgesproken, met een gemotiveerd besluit als bedoeld in artikel 59 van het voormelde decreet. Aangezien die vaststelling vragen doet rijzen omtrent de gelijke toegang tot de rechter, stelt de Raad van State, op vraag van de verzoekende partij, de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag.

## III. In rechte

- A -

A.1. Volgens Guido Robeyns, verzoekende partij voor de verwijzende rechter, schendt de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Wanneer de kerkfabriek haar handhavingsbesluit laattijdig verzendt, is het geschorste besluit van de kerkfabriek van rechtswege nietig en ziet de rechtsonderhorige het voordeel dat het besluit hem verschaftte teloorgaan, zonder dat hij de nietigheid voor de Raad van State kan betwisten. Wanneer de kerkfabriek haar handhavingsbesluit tijdig verzendt, blijft het geschorste besluit bestaan en ziet de rechtsonderhorige het voordeel dat het besluit hem verschaftte pas teloorgaan wanneer de Vlaamse Regering het geschorste besluit vernietigt. Dat vernietigingsbesluit kan hij vervolgens voor de Raad van State betwisten. Een bijkomend verschil zou erin bestaan dat de Vlaamse Regering het besluit slechts kan vernietigen wanneer dat « het gemeentelijke belang en, inzonderheid, de financiële belangen van de gemeente schaadt ».

Guido Robeyns erkent dat het verschil in behandeling een wettig doel nastreeft - de kerkraad een sanctie opleggen voor laattijdig handelen - maar meent dat de maatregel niet geschikt is om dat doel te bereiken. De sanctie treft immers niet de kerkraad, maar de rechtsonderhorige. Bovendien is de automatische nietigheid van het geschorste besluit een onevenredige sanctie aangezien de rechtsonderhorige daardoor zijn recht op toegang tot de rechter zou verliezen, dat voortvloeit uit artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 13 van de Grondwet en dat tevens een algemeen rechtsbeginsel van grondwettelijke aard uitmaakt. Hij verwijst in dat verband naar de arresten nrs. 56/2003, 187/2005, 74/2006, 49/2007 en 76/2010. In ondergeschikte orde is hij van oordeel dat het gelijkheidsbeginsel en het recht op toegang tot de rechter niet worden geschonden indien de in het geding zijnde bepaling in die zin wordt geïnterpreteerd dat de laattijdigheid van het handhavingsbesluit van de kerkraad enkel de nietigheid van het geschorste besluit tot gevolg heeft, maar het handhavingsbesluit laat bestaan.

A.2. Het Vlaamse Gewest, verwerende partij voor de verwijzende rechter, merkt op dat het decreet van 7 mei 2004 ertoe strekt het administratief toezicht op de kerkfabrieken af te stemmen op het toezicht op de overige lokale besturen. Met name de handhavingstermijn, bepaald in de in het geding zijnde bepaling, is geïnspireerd op de regeling die voor de gemeenten geldt. Volgens het Vlaamse Gewest is die vervaltermijn een sanctie voor gebrek aan diligentie. De overheid wenst immers dat er op een bepaald ogenblik rechtszekerheid bestaat. Ook het Gerechtelijk Wetboek bevat om die reden verschillende voorbeelden van vervaltermijnen. Bovendien is niet alleen de kerkraad, maar ook de toezichthoudende overheid gebonden door strikte termijnen, voorgeschreven op straffe van nietigheid. Indien de toezichthoudende overheid niet binnen de termijn reageert, werkt de sanctie omgekeerd en zou het resultaat in het voordeel van de begunstigde van het geschorste besluit zijn. De ganse procedure zou derhalve in ogenschouw moeten worden genomen om de verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel te beoordelen, hetgeen het Vlaamse Gewest tot het besluit brengt dat er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Wat het recht op toegang tot de rechter betreft, is het naar het oordeel van het Vlaamse Gewest eigen aan vervaltermijnen dat men, na het verstrijken ervan, bepaalde rechtsmiddelen niet meer kan aanwenden. Dat de nietigheid automatisch tot stand komt, zou derhalve geen schending inhouden van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De alternatieve interpretatie die de verzoekende partij voor de verwijzende rechter voorstelt, berust volgens de Vlaamse Regering op een foutieve lezing van de in het geding zijnde bepaling.

A.3. Jo Vermaelen, tussenkomen partij voor de verwijzende rechter, merkt in de eerste plaats op dat hij bij de Rechtbank van eerste aanleg te Leuven een vordering tot nietigverklaring heeft ingesteld van de op 1 mei 2008 tussen de kerkfabriek en Guido Robeyns tot stand gekomen pachtovereenkomst. Het staat volgens hem buiten kijf dat de begunstigde van de geschorste beslissing, die van rechtswege nietig is wegens het uitblijven van een tijdig verzonden handhavingsbesluit, zich bij ontstentenis van een administratieve rechtshandeling niet tot de Raad van State kan wenden. Die begunstigde zou zich evenwel tot de burgerlijke rechtbank kunnen wenden teneinde rechtsherstel te vorderen, hetzij wegens een foutieve schorsingsbeslissing van de provinciegouverneur, hetzij wegens het nalaten van de kerkraad om tijdig een handhavingsbesluit te verzenden. Het verschil in behandeling tussen de rechtzoekenden naargelang zij beroepen voor de gewone rechtscolleges of voor de Raad van State kunnen instellen, is op zich niet discriminerend en de waarborgen voor de burgerlijke rechter zouden *in casu* niet aanzienlijk minder zijn dan die welke voor de Raad van State worden geboden.

Het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de in het geding zijnde bepaling berust volgens Jo Vermaelen op een objectief criterium, meer bepaald de ontstentenis van een administratieve akte waartegen een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State kan worden ingesteld. Er zou niet redelijk kunnen worden aangenomen dat voor het gemaakte onderscheid geen verantwoording bestaat.

A.4. In zijn memorie van antwoord merkt Guido Robeyns op dat niet de vervaltermijn het voorwerp van de prejudiciële vraag uitmaakt, maar de sanctie inzake laattijdigheid. Het doel van de decreetgever betreft dus niet het vrijwaren van de rechtszekerheid, maar het opleggen van een sanctie aan een laattijdig handelende overheid. Bij een normale vervaltermijn bestaat de sanctie erin dat men niet meer kan optreden na het verstrijken van de termijn. Bij de thans voorliggende vervaltermijn bestaat de sanctie in de nietigheid van de oorspronkelijke beslissing. Het is nochtans enkel logisch dat degene die de termijnen laat verstrijken bepaalde rechtsmiddelen niet meer kan aanwenden. In dit geval echter kan de rechtsonderhorige zich niet tot de Raad van State wenden omdat de kerkraad een termijn liet verstrijken. Bovendien wordt niet uiteengezet welke waarborgen hij voor de burgerlijke rechter zou genieten. De kans zou zeer klein zijn dat de burgerlijke rechter een individuele beslissing als onwettig beschouwt bij gebrek aan een beslissing in die zin door de Raad van State.

Volgens Guido Robeyns wordt de toezichthoudende overheid nergens geconfronteerd met een sanctie van automatische nietigheid bij het verstrijken van een vervaltermijn. Bovendien zou dat gegeven niet relevant zijn, aangezien de beslissing van de kerkraad in het geding is en niet de beslissing van de toezichthoudende overheid.

- B -

B.1. Krachtens artikel 58, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten kan de provinciegouverneur, bij een gemotiveerd besluit, de uitvoering schorsen van een besluit waarbij de kerkraad of het centraal kerkbestuur de wet schendt of het algemeen belang schaadt.

Het schorsingsbesluit moet aan de kerkfabriek en het centraal kerkbestuur worden verstuurd binnen een termijn van dertig dagen die ingaat op de dag nadat de notulen bij de provinciegouverneur zijn ingekomen. Van de schorsing wordt in de notulen melding gemaakt in de rand van het desbetreffende besluit. De kerkraad of het centraal kerkbestuur kan het regelmatig geschorste besluit intrekken of handhaven.

Artikel 58, § 2, zesde lid, van het decreet van 7 mei 2004 regelt de handhaving van het geschorste besluit; het bepaalt :

« De kerkraad of het centraal kerkbestuur, naar gelang van het geval, kan het geschorste besluit gemotiveerd handhaven binnen een termijn van honderd dagen die ingaat op de dag na het versturen van het schorsingsbesluit. In dit geval wordt het handhavingsbesluit, op straffe van nietigheid van het geschorste besluit, uiterlijk de laatste dag van die termijn naar de Vlaamse Regering gestuurd met een afschrift aan het college van burgemeester en schepenen, de provinciegouverneur en het erkend representatief orgaan ».

B.2.1. Wanneer de kerkraad of het centraal kerkbestuur het geschorste besluit niet tijdig handhaaft, of zijn handhavingsbesluit niet tijdig meedeelt, is het geschorste besluit derhalve van rechtswege nietig.

Volgens de interpretatie van de verwijzende rechter, zoals zij uit de prejudiciële vraag voortvloeit, kan de begunstigde van het geschorste besluit van de kerkraad of het centraal kerkbestuur de nietigheid van rechtswege ervan niet voor de Raad van State betwisten.

B.2.2. Artikel 59 van het decreet van 7 mei 2004 bepaalt :

« De Vlaamse Regering kan, bij een gemotiveerd besluit, het besluit vernietigen van de kerkraad of het centraal kerkbestuur op de gronden, bepaald in artikel 58.

Het vernietigingsbesluit moet aan de kerkfabriek en het centraal kerkbestuur worden verstuurd binnen een termijn van dertig dagen die ingaat op de dag nadat de notulen bij de provinciegouverneur zijn ingekomen of, in voorkomend geval, binnen een termijn van dertig dagen die ingaat op de dag nadat het handhavingsbesluit bij de Vlaamse Regering is ingekomen.

Van de vernietiging wordt in de notulen melding gemaakt in de rand van het desbetreffende besluit.

Van het vernietigingsbesluit wordt door de Vlaamse Regering dadelijk kennisgegeven aan de provinciegouverneur, de gemeenteoverheid en het erkend representatief orgaan.

Na het verstrijken van de termijn, bedoeld in het tweede lid, is de schorsing ambtshalve opgeheven ».

Wanneer de kerkraad of het centraal kerkbestuur het geschorste besluit handhaaft en zijn handhavingsbesluit tijdig verstuurt, kan de Vlaamse Regering het gehandhaafde besluit op grond van die bepaling, bij een gemotiveerd besluit, vernietigen omdat het de wet schendt of het algemeen belang schaadt. De begunstigde van het geschorste doch gehandhaafde besluit van de kerkraad of het centraal kerkbestuur kan in dat geval het vernietigingsbesluit van de Vlaamse Regering voor de Raad van State betwisten.

B.2.3. De prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of het verschil in toegang tot de rechter, dat uit artikel 58, § 2, zesde lid, van het decreet van 7 mei 2004 voortvloeit, zoals het door de verwijzende rechter wordt geïnterpreteerd, strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In de regel onderzoekt het Hof de in het geding zijnde bepaling in de interpretatie die de verwijzende rechter eraan geeft. Indien blijkt dat de bepaling, in die interpretatie, de Grondwet schendt, dan vermag het Hof na te gaan of ze in een andere interpretatie bestaanbaar is met de Grondwet.

B.3.1. Het recht op toegang tot de rechter, dat een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces vormt, is fundamenteel in een rechtsstaat. Een verschil in behandeling inzake toegang tot de rechter dient derhalve redelijk te worden verantwoord.

Personen die zich in dezelfde toestand bevinden, hebben in beginsel het recht om volgens dezelfde regels inzake bevoegdheid en rechtspleging te worden berecht.

B.3.2. Indien de in het geding zijnde bepaling aldus wordt geïnterpreteerd dat zij de begunstigde van het geschorste besluit niet toestaat de nietigheid van rechtswege ervan voor de Raad van State te betwisten wanneer de kerkraad of het centraal kerkbestuur het geschorste besluit niet tijdig heeft gehandhaafd, of zijn handhavingsbesluit niet tijdig heeft verstuurd, doet zij op discriminerende wijze afbreuk aan het fundamentele recht op toegang tot de rechter.

In die interpretatie dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.4.1. De in het geding zijnde bepaling kan ook anders worden geïnterpreteerd.

De nietigheid van rechtswege van het geschorste besluit is een uitgesteld gevolg van de beslissing van de provinciegouverneur om, bij gemotiveerd besluit, de uitvoering te schorsen van een besluit waarbij de kerkraad of het centraal kerkbestuur de wet schendt of het algemeen belang schaadt.

Die nietigheid kan door de kerkraad of het centraal kerkbestuur worden afgewend indien zij het geschorste besluit binnen een termijn van honderd dagen handhaven en hun handhavingsbesluit uiterlijk de laatste dag van die termijn versturen. De begunstigde van het besluit dat is geschorst, kan de nietigheid van rechtswege ervan zelf niet verhinderen.

B.4.2. De begunstigde kan de nietigheid van rechtswege van het geschorste besluit evenwel voor de Raad van State betwisten, vanaf het verstrijken van de termijn van honderd dagen waarbinnen het geschorste besluit kon worden gehandhaafd.

Wanneer het geschorste besluit werd gehandhaafd bij een niet tijdig verstuurd besluit en de begunstigde van het geschorste besluit, zoals in het geding voor de verwijzende rechter het geval is, reeds verzoeker voor de Raad van State is tegen het vernietigingsbesluit van de Vlaamse Regering dat wegens de nietigheid van rechtswege van het geschorste besluit zonder voorwerp blijkt te zijn, kan de begunstigde van dat besluit kennisnemen van die nietigheid van rechtswege door het administratieve dossier en de procedurestukken te raadplegen.

Aangezien de nietigheid, die van rechtswege intreedt, niets anders is dan het uitgestelde gevolg van de voormelde beslissing van de provinciegouverneur, kan die beslissing binnen zestig dagen na die kennisname voor de Raad van State worden betwist, hetzij in een afzonderlijk beroep, hetzij door het onderwerp van het oorspronkelijk beroep uit te breiden.

Het verschil in behandeling is in dat geval onbestaande.

B.5. In die interpretatie dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

B.6. Het staat aan de Raad van State om te oordelen of de in B.4.2 vermelde beroepsmogelijkheid in het voorliggende geval voldoende voorzienbaar was om het fundamentele recht op toegang tot de rechter voor de begunstigde van het geschorste besluit te waarborgen.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In die zin geïnterpreteerd dat het de begunstigde van het geschorste besluit niet toestaat de nietigheid van rechtswege ervan voor de Raad van State te betwisten indien de kerkraad of het centraal kerkbestuur het geschorste besluit niet tijdig heeft gehandhaafd, of zijn handhavingsbesluit niet tijdig heeft verstuurd, schendt artikel 58, § 2, zesde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- In die zin geïnterpreteerd dat zij de begunstigde van het geschorste besluit toestaat de nietigheid van rechtswege ervan voor de Raad van State te betwisten indien de kerkraad of het centraal kerkbestuur het geschorste besluit niet tijdig heeft gehandhaafd, of zijn handhavingsbesluit niet tijdig heeft verstuurd, schendt dezelfde bepaling 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 14 juni 2012.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

M. Bossuyt