

|   |
|---|
| Rolnummer 5755                              |
| Arrest nr. 167/2014<br>van 13 november 2014 |

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 31 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

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

Bij arrest nr. 225.384 van 7 november 2013 in zake Gerolf Annemans tegen de Belgische Staat, met als tussenkomende partijen de nv « Nationale Bank van België » en Luc Coene, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 25 november 2013, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Is art. 31 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State in strijd met het recht op toegang tot de rechter, vervat in art. 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met art. 6 EVRM en met art. 13 EVRM, dat tevens het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voorziet, doordat art. 31 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State verhindert dat de verzoeker voor de Raad van State de herziening kan vorderen van een arrest waarbij één van zijn aangevoerde middelen of onderdelen van één van deze middelen - al dan niet bij vergissing - niet ten gronde onderzocht werd, doordat het ten onrechte als onontvankelijk werd afgewezen ? »;

2. « Is art. 31 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State in strijd met de art. 10 - 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met art. 13 van de Grondwet, en art. 6, 13 en 14 EVRM doordat art. 31 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State aan de verzoeker het recht ontzegt om zich bij wege van een vordering tot herziening opnieuw tot de Raad van State te wenden om op te komen tegen het onterecht - al dan niet bij vergissing - onontvankelijk verklaren van een aangevoerd middel of onderdeel ervan dat aldus niet ten gronde onderzocht werd, doordat het ten onrechte als onontvankelijk werd afgewezen, terwijl andere rechtsonderhorigen zich daarentegen wel tot de Raad van State kunnen wenden om de herziening te vorderen van een arrest op grond van de ontdekking van een vals of achtergehouden stuk en er geen enkele redelijke rechtvaardiging is waarom art. 31 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State aan verzoeker aldus de beoordeling van de gegrondheid van zijn middel ontzegt, terwijl andere rechtsonderhorigen daarentegen wel de gegrondheid van de door hen aangevoerde middelen of onderdelen van (één van) deze middelen bij wege van een vordering tot herziening alsnog (opnieuw) kunnen zien behandelen, wanneer er sprake is van de ontdekking van een vals of achtergehouden stuk ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Gerolf Annemans, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Deceuninck, advocaat bij de balie te Dendermonde;

- de nv « Nationale Bank van België », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Vandendriessche, Mr. F. Lahaye en Mr. A. Carton, advocaten bij de balie te Brussel;

- Luc Coene, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Peeters en Mr. J. Mosselmans, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. A. Poppe, advocaten bij de balie te Brussel.

De nv « Nationale Bank van België » heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 17 september 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 8 oktober 2014 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 8 oktober 2014 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*

Gerolf Annemans stelt op 10 december 2012 bij de Raad van State een beroep in tot herziening van het arrest nr. 220.878 van 4 oktober 2012, waarmee zijn beroep tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 27 februari 2011 houdende benoeming van de gouverneur van de Nationale Bank van België werd verworpen. Hij voert daarbij aan dat de Raad van State ten onrechte het middel dat hij ongelijk werd behandeld in vergelijking met Luc Coene doordat hij zich geen kandidaat heeft kunnen stellen, onontvankelijk heeft verklaard.

De Raad van State stelt vast dat een beroep tot herziening, krachtens artikel 31, eerste lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, slechts ontvankelijk is indien sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij werden achtergehouden of indien het arrest werd gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken. Gerolf Annemans voert aan dat die bepaling niet bestaanbaar is met de Grondwet en met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en verzoekt de Raad van State daaromtrent prejudiciële vragen te stellen aan het Hof. Hij verzet zich daarbij tegen een herformulering van de door hem gesuggereerde vragen.

De Raad van State acht het aangewezen de gesuggereerde prejudiciële vragen - ongewijzigd - te stellen aan het Hof.

## III. *In rechte*

- A -

A.1. Volgens de Ministerraad wordt het Hof met de eerste prejudiciële vraag in wezen gevraagd of de ontstentenis van een recht op hoger beroep tegen de arresten van de Raad van State in strijd is met artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.2.1. De Ministerraad is van oordeel dat artikel 13 van de Grondwet voorziet in een recht op toegang tot de rechter, maar niet in een recht op een dubbele aanleg. Uit de rechtspraak van het Hof leidt hij af dat het recht op een dubbele aanleg bovendien niet kan worden beschouwd als een algemeen rechtsbeginsel. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens leidt hij af dat dat recht, behoudens wat strafzaken betreft, evenmin wordt gewaarborgd door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.2.2. De Ministerraad zet uiteen dat de rechtzoekende, krachtens artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, een geschil met betrekking tot zijn burgerlijke rechten en plichten moet kunnen laten beoordelen door een rechter met volle rechtsmacht. Met verwijzing naar rechtspraak van het Hof, doet hij gelden dat de Raad van State dient te worden beschouwd als een rechtscollège met volle rechtsmacht.

A.2.3. De Ministerraad meent dat uit het voorgaande volgt dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.3. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, erkent de Ministerraad dat de personen die een herziening van een arrest van de Raad van State willen verkrijgen op grond van een achtergehouden dan wel een als vals verklaard of erkend stuk, enerzijds, en de personen die een herziening willen verkrijgen van een arrest op grond van het feit dat een middel naar hun oordeel onterecht onontvankelijk werd verklaard, vergelijkbaar zijn, maar hij meent dat het in die vraag bedoelde verschil in behandeling redelijk is verantwoord.

A.4.1. De Ministerraad is van oordeel dat het in het geding zijnde verschil in behandeling steunt op een objectief criterium, doordat de gevallen waarin een herziening kan worden gevraagd duidelijk en objectief worden afgebakend in de wet.

A.4.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de gecoördineerde wetten op de Raad van State leidt de Ministerraad af dat de wetgever het beroep tot herziening heeft willen concipiëren als een rechtsmiddel dat slechts uitzonderlijk kan worden aangewend en dat hij zich, bij het bepalen van de gevallen waarin dat rechtsmiddel kan worden ingesteld, heeft laten inspireren door de in het Gerechtelijk Wetboek geregelde herzieningsprocedure. De Ministerraad stelt daarbij vast dat het Gerechtelijk Wetboek evenmin een herziening toelaat wanneer een partij van oordeel is dat de rechtbank zich heeft vergist. Hij wijst bovendien erop dat de in aanmerking genomen gevallen niet los kunnen worden gezien van artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat voorziet in een verplichting om een administratief dossier neer te leggen, waarin alle documenten die werden opgesteld met het oog op het nemen van de bestreden beslissing dienen te worden opgenomen. Hij meent ook dat een ruimere herzieningsmogelijkheid ertoe zou leiden dat de Raad van State een nieuw onderzoek zou doen van hetzelfde dossier en aldus het gezag van gewijsde van zijn eigen arresten in het gedrang zou brengen. Ten slotte doet hij gelden dat de rechtsonderhorige die van oordeel is dat zijn door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde rechten zijn geschonden, over de mogelijkheid beschikt om een klacht in te dienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

A.5. Luc Coene, tussenkomen partij voor het verwijzende rechtscollege, is net zoals de Ministerraad van oordeel dat de eerste prejudiciële vraag *de facto* het ontbreken van een recht op hoger beroep tegen de uitspraken van de Raad van State betreft. Hij meent dat die vraag ontkennend dient te worden beantwoord, omdat het recht op toegang tot de rechter niet in het gedrang komt door het gegeven dat niet is voorzien in een hoger beroep.

A.6.1. Luc Coene zet uiteen dat de arresten van de Raad van State soeverein zijn en dat dit met zich meebrengt dat slechts in uitzonderlijke, bij wet bepaalde gevallen een rechtsmiddel kan worden aangewend tegen die arresten. Hij wijst daarbij erop dat de artikelen 31, § 1, 33, 34 en 35 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitsluitend voorzien in een (derden)verzet, een voorziening in cassatie en een beroep tot herziening, en dus niet in een hoger beroep.

A.6.2. Volgens Luc Coene is het recht op een dubbele aanleg noch door de Grondwet, noch door een algemeen rechtsbeginsel gewaarborgd. Hij meent dat daaruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling niet strijdig is met het recht op toegang tot de rechter. Hij beklemtoont daarbij dat de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege wel degelijk toegang heeft gehad tot een onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke instantie, meer bepaald de Raad van State, die volgens de rechtspraak van het Hof dient te worden beschouwd als een rechtsinstantie met volle rechtsmacht. Hij is van oordeel dat de Raad van State in zijn verwijzingsarrest impliciet zijn standpunt heeft onderschreven.

A.7. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, wijst Luc Coene op de rechtspraak van het Hof, volgens welke een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen op zich geen discriminatie inhoudt indien het voortvloeit uit verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden. Hij meent dat de situatie waarin de Raad van State niet zou hebben geantwoord op een middel niet vergelijkbaar is met de situaties die worden bedoeld in de in het geding zijnde bepaling, waardoor die bepaling niet in strijd zou kunnen zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij is bovendien van oordeel dat voor het verschil in behandeling een redelijke verantwoording bestaat, inhoudende dat de wetgever heeft willen tegemoetkomen aan de uitzonderlijke omstandigheid dat een partij doorslaggevende stukken heeft achtergehouden of valse stukken heeft gebruikt waardoor het proces werd vervalst. Hij is dan ook van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.8. De nv « Nationale Bank van België », tussenkomen partij voor het verwijzende rechtcollege, meent dat de eerste prejudiciële vraag niet de ontstentenis van een algemeen recht op hoger beroep tegen de arresten van de Raad van State betreft. Zij leidt dit af uit het feit dat die vraag artikel 31 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State betreft en niet artikel 35, dat bepaalt dat tegen de arresten van de Raad van State, behoudens de voorziening in cassatie, slechts de in artikel 30, § 1, tweede lid, vermelde rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

A.9.1. De nv « Nationale Bank van België » is van oordeel dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord omdat het recht op toegang tot de rechter te dezen niet is geschonden. Zij zet daarbij uiteen dat het beroep tot herziening, volgens de rechtspraak van de Raad van State, niet kan worden beschouwd als een rechtsmiddel dat in het algemeen toelaat om zaken waarover definitief werd beslist, nogmaals te laten beoordelen. Zij meent dat de omstandigheid dat tegen een rechterlijke beslissing geen hoger beroep mogelijk is, niet strijdig is met artikel 13 van de Grondwet, noch met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij verwijst naar rechtspraak van het Hof waaruit zij afleidt dat er geen algemeen rechtsbeginsel van dubbele aanleg bestaat en dat de Raad van State een volwaardige jurisdictionele bescherming biedt. De onmogelijkheid om tegen een arrest van de Raad van State hoger beroep in te stellen, wordt volgens haar verantwoord door het gegeven dat de Raad van State reeds een volwaardige toetsing heeft doorgevoerd, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. Zij verwijst eveneens naar rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waaruit volgens haar blijkt dat de lidstaten niet verplicht zijn om beroepsinstanties in te stellen.

A.9.2. Gelet op het gegeven dat er geen algemeen recht op een dubbele aanleg bestaat en op het gegeven dat de Raad van State een volwaardige jurisdictionele bescherming biedt, vermocht de wetgever, volgens de nv « Nationale Bank van België », de draagwijdte van de door hem ingestelde buitengewone rechtsmiddelen te beperken. Zij meent dat de beperkingen die de in het geding zijnde bepaling bevat, redelijk zijn verantwoord ten aanzien van het recht op toegang tot de rechter, vermits de wetgever het beroep tot herziening enkel heeft willen openstellen in situaties waarin het recht van de wapengelijkheid in een proces in het gedrang komt. Zij meent dan ook dat de in het geding zijnde bepaling bestaansbaar is met artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.9.3. Wat artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens betreft, zet de nv « Nationale Bank van België » uiteen dat het daarin bedoelde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel niet dient te worden begrepen als een recht op een hoger beroep bij een rechter, maar wel als een recht op rechtshulp. Zij meent dat een toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan dat verdragsartikel overbodig is, vermits die bepaling reeds is getoetst aan artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Bovendien meent zij dat er geen twijfel over kan bestaan dat de rechtzoekende die een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State kan instellen, beschikt over een daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.10. De nv « Nationale Bank van België » is van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag niet neutraal is geformuleerd omdat in die vraag ervan wordt uitgegaan dat « er geen enkele redelijke rechtvaardiging is » voor het in het geding zijnde verschil in behandeling. Zij meent dat dit het gevolg is van het feit dat de verzoekende partij voor de Raad van State zich heeft verzet tegen een herformulering van de door haar gesuggereerde prejudiciële vragen. Zij meent bovendien dat die vraag slecht is geformuleerd. De nv « Nationale Bank van België » verzoekt het Hof de tweede prejudiciële vraag te herformuleren als volgt :

« Is artikel 31 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State strijdig met het gelijkheidsbeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met art. 13 van de Grondwet en met de artikelen 6, 13 en 14 van het EVRM, omdat het verhindert dat een rechtzoekende via de herziening een nieuwe beoordeling van een middel kan bekomen indien als reden tot herziening wordt aangevoerd dat de Raad van State in zijn arrest het middel ten onrechte als onontvankelijk heeft beoordeeld terwijl een nieuwe beoordeling wel kan worden bekomen door die rechtzoekenden die de herziening vragen op grond van de ontdekking van een vals of achtergehouden stuk ? ».

A.11. Ten gronde is de nv « Nationale Bank van België » in hoofdorde van oordeel dat de in de prejudiciële vraag bedoelde situaties niet vergelijkbaar zijn, omdat er in het ene geval sprake is van een manifeste vergissing of zelfs frauduleus handelen met als gevolg dat de rechter bij zijn beoordeling geen kennis heeft kunnen nemen van bepaalde feiten of is uitgegaan van een foutief feitenrelaas, terwijl in het andere geval de rechtzoekende een bijkomende kans wenst te krijgen om de rechter nogmaals te overtuigen van zijn eigen visie en argumentatie.

A.12.1. In ondergeschikte orde meent de nv « Nationale Bank van België » dat het verschil in behandeling redelijk is verantwoord.

A.12.2. Zij zet uiteen dat de arresten van de Raad van State soeverein zijn en gezag van gewijsde hebben en dat dit laatste inhoudt dat geschillen waarover reeds werd geoordeeld niet opnieuw aan het oordeel van de rechter kunnen worden voorgelegd. Bij de redactie van de in het geding zijnde bepaling is de wetgever volgens de nv « Nationale Bank van België » van oordeel geweest dat een uitzondering op de beginselen van het soevereine karakter en het gezag van gewijsde van de arresten van de Raad van State slechts kan worden gemaakt in bijzondere en restrictief te interpreteren omstandigheden. Zij meent dat de wetgever aldus een wettig doel heeft nagestreefd, dat bovendien niet los kan worden gezien van het beginsel van de wapengelijkheid, inhoudende dat elke partij de mogelijkheid moet worden geboden om kennis te nemen van en te discussiëren over elk stuk dat aan de rechter wordt overgelegd. Zij is van oordeel dat de wapengelijkheid in het gedrang komt als bepaalde stukken verborgen worden gehouden of worden vervalst. Het in het geding zijnde verschil in behandeling is volgens haar aldus ook pertinent ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling en redelijk verantwoord.

A.12.3. De nv « Nationale Bank van België » is van oordeel dat het verschil in behandeling geen onredelijke gevolgen heeft. De onmogelijkheid om een nieuwe beoordeling van een middel te verkrijgen na een definitieve uitspraak, heeft volgens haar niet tot gevolg dat het recht op toegang tot de rechter op een discriminerende wijze wordt aangetast. Zij verwijst daarbij naar haar argumentatie bij de eerste prejudiciële vraag. Zij wijst bovendien erop dat de in het geding zijnde bepaling een zeer beperkte draagwijdte heeft.

A.12.4. De nv « Nationale Bank van België » meent ten slotte dat uit het feit dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet zijn geschonden, volgt dat er evenmin een schending is van die artikelen in samenhang gelezen met artikel 13 van de Grondwet en met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.13. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, is Gerolf Annemans, verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling strijdig is met het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat zij een verzoeker voor de Raad van State verhindert de herziening te vorderen van een arrest wanneer de Raad van State een middel dat de verzoeker had aangevoerd, niet heeft onderzocht. Hij meent dat de in het geding zijnde bepaling het recht op een eerlijk proces, zoals gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in het gedrang brengt. Bovendien meent hij dat ook het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, zoals gewaarborgd bij artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, is geschonden.

A.14.1. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, is Gerolf Annemans van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 13 van de Grondwet en met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat een beroep tot herziening niet mogelijk is wanneer de Raad van State ten onrechte een middel niet heeft onderzocht, terwijl zulk een beroep wel mogelijk is wanneer stukken werden achtergehouden of vervalst. Hij meent dat er geen enkele redelijke verantwoording bestaat voor dat verschil in behandeling. Vermits personen die een herzieningsprocedure starten op basis van het feit dat stukken werden achtergehouden of werden vervalst, reeds een beoordeling van de grond van de zaak hebben verkregen, en dit in tegenstelling tot personen van wie een middel door de Raad van State onontvankelijk werd verklaard, is het verschil in behandeling volgens hem des te meer onredelijk.

A.14.2. Gerolf Annemans is van oordeel dat met het in het geding zijnde verschil in behandeling geen wettig doel wordt nagestreefd en dat er minstens geen redelijk verband bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel, zijnde de behoorlijke rechtsbedeling. Uit de rechtspraak van het Hof leidt hij af dat het recht op toegang tot de rechter aan beperkingen kan worden onderworpen, maar dat die beperkingen de kern van dat recht niet mogen aantasten. Hij meent dat de in het geding zijnde bepaling de kern van dat recht wel degelijk aantast.

A.14.3. Wat betreft het feit dat er geen recht op een dubbele aanleg bestaat, voert Gerolf Annemans aan dat er een onderscheid dient te worden gemaakt tussen, enerzijds, een hervormingsberoep, waarbij de zaak een tweede keer ten gronde wordt behandeld en, anderzijds, een procedure die er niet toe strekt een zaak volledig opnieuw te behandelen, maar wel kennis te nemen van een middel dat in de eerste procedure ten onrechte niet werd behandeld.

A.14.4. Gerolf Annemans is het niet eens met de stelling dat zijn recht op toegang tot de rechter niet zou zijn geschonden omdat de Raad van State een volwaardige jurisdictionele bescherming zou bieden. Hij meent dat er te dezen geen sprake kan zijn van een volwaardige jurisdictionele bescherming, omdat de Raad van State een middelonderdeel ten onrechte onontvankelijk heeft verklaard.

A.14.5. Gerolf Annemans verwijst ten slotte naar rechtspraak van de Raad van State, waaruit hij afleidt dat al te strikte interpretaties van procedureregels in strijd kunnen zijn met het recht op toegang tot de rechter. Hij meent dat de procedurevereisten vervat in de in het geding zijnde bepaling te strikt zijn en aldus zijn recht op toegang tot de rechter schenden, temeer daar het in de zaak voor het verwijzende rechtscollege gaat om een processuele situatie die zich buiten zijn toedoen heeft voorgedaan.

- B -

B.1. Artikel 31 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bepaalt :

« Alleen arresten op tegenspraak zijn vatbaar voor herziening. Het beroep tot herziening is slechts ontvankelijk indien sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden of indien het arrest werd gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken.

De termijn van beroep gaat in de dag waarop ontdekt wordt dat het stuk vals is of dat het achtergehouden stuk bestaat ».

B.2. De eerste prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid van die bepaling met artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat zij een verzoekende partij voor de Raad van State verhindert een ontvankelijk beroep tot herziening in te dienen op grond van het feit dat de Raad van State ten onrechte een van haar middelen onontvankelijk zou hebben verklaard, en aldus niet ten gronde zou hebben onderzocht.

B.3. Tegen de arresten van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen de rechtsmiddelen worden aangewend waarin de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorzien. Het gaat om de rechtsmiddelen voorziening in cassatie - op grond van een conflict van attributie -, verzet, derdenverzet en beroep tot herziening.

Daarnaast voorziet artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof in een beroep tot intrekking van een arrest van de Raad van State, dat kan worden ingesteld wanneer het arrest is gegrond op een wetskrachtige norm die door het Hof werd vernietigd, of op een verordening ter uitvoering ervan.

B.4.1. Krachtens de in het geding zijnde bepaling is een beroep tot herziening slechts ontvankelijk indien sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden of indien het arrest werd gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever van oordeel is geweest dat « voor de zekerheid der juridische toestanden [...] de arresten van de Raad van State na een betrekkelijk korte tijd als onherroepelijk [dienen te worden] beschouwd » (*Parl. St.*, Kamer, 1951-1952, nr. 586, p. 2) en dat het beroep tot herziening om die reden « een buitengewoon karakter » dient te behouden (*ibid.*, p. 1).

De aard van de omstandigheden waarin een beroep tot herziening ontvankelijk kan worden ingesteld doet ervan blijken dat de wetgever dat beroep slechts heeft willen openstellen in situaties waarin de Raad van State manifest werd misleid, ofwel door het voorleggen van valse stukken, ofwel door het achterhouden van stukken.

B.4.2. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het beroep tot herziening restrictief moet worden opgevat, omdat het afwijkt van het grondbeginsel dat wanneer een zaak eenmaal is beslecht, de rechter zijn rechtsmacht over die zaak heeft uitgeput (RvSt, 30 oktober 2012, nr. 221.228; 16 mei 2013, nr. 223.490). De herziening van een arrest is dan ook slechts mogelijk in de limitatief opgesomde gevallen, die strikt moeten worden geïnterpreteerd (*ibid.*).

B.5. Vermits een beroep tot herziening slechts ontvankelijk kan worden ingesteld in de gevallen opgesomd in de in het geding zijnde bepaling, is het niet mogelijk dat beroep aan te wenden tegen een arrest op grond van de bewering dat de Raad van State ten onrechte een middel onontvankelijk heeft verklaard, en aldus niet ten gronde heeft onderzocht.



B.6. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij een algemeen rechtsbeginsel.

Artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt voor personen van wie de rechten en vrijheden vermeld in dat Verdrag zijn geschonden, een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie.

B.7.1. Het recht op toegang tot de rechter, dat een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces vormt, vereist dat een beslissing van een administratieve overheid kan worden onderworpen aan de controle *a posteriori* van een rechtscollege met volle rechtsmacht.

B.7.2. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het hoogste administratieve rechtscollege een volwaardige jurisdictionele toetsing doorvoert zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van correcte juridische kwalificaties en niet kennelijk onevenredig is ten aanzien van de ermee nagestreefde doelstellingen. Wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State: indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de beslissing geacht niet te zijn genomen. Bovendien kan de Raad van State, in de omstandigheden bedoeld in artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelasten dat de uitvoering van de beslissing wordt geschorst, in voorkomend geval door uitspraak te doen bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

B.7.3. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege, tegen een administratieve beslissing die hen rechtstreeks en ongunstig zou raken.

B.8.1. Het recht op toegang tot de rechter is niet absoluut en kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden die zijn gericht op een goede rechtsbedeling en het weren van risico's van rechtsonzekerheid (EHRM, 19 juni 2001, *Kreuz t. Polen*, § 54; 11 oktober 2001, *Rodriguez Valin t. Spanje*, § 22; 10 januari 2006, *Teltronic CATV t. Polen*, § 47).

B.8.2. Het feit dat een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State is onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden leidt op zich bijgevolg niet tot een situatie die onbestaanbaar is met het recht op toegang tot de rechter.

B.9.1. De ontvankelijkheidsvoorwaarden mogen evenwel niet ertoe leiden dat het recht op toegang tot de rechter op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast; bovendien mogen de rechtbanken de procedureregels niet op een overdreven formalistische wijze toepassen (EHRM, 12 november 2002, *Zvolský en Zvolská* t. Tsjechische Republiek, § 47; 25 mei 2004, *Kadlec en anderen* t. Tsjechische Republiek, § 26; 26 juli 2007, *Walchli* t. Frankrijk, § 29; 22 juli 2010, *Melis* t. Griekenland, §§ 27 en 28).

De verenigbaarheid van ontvankelijkheidsvoorwaarden en de toepassing ervan met het recht op toegang tot een rechterlijke instantie hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Erablière* t. België, § 36; 29 maart 2011, *R.T.B.F.* t. België, § 70).

B.9.2. Het behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof om op grond van de elementen die eigen zijn aan een specifiek geschil, te beoordelen of het oordeel van een rechter betreffende de onontvankelijkheid van een middel bestaanbaar is met het recht op toegang tot de rechter.

Het staat evenmin aan het Hof om de bepaling die aan zulk een vaststelling van onontvankelijkheid ten grondslag ligt te toetsen aan het recht op toegang tot de rechter, vermits zulk een bepaling niet het voorwerp uitmaakt van de aan het Hof gestelde vraag.

B.10.1. Noch artikel 13 van de Grondwet, noch artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgen een recht op een dubbele aanleg (EHRM, grote kamer, 26 oktober 2000, *Kudla* t. Polen, § 122; 18 december 2007, *Marini* t. Albanië, § 120; 17 juli 2012, *Muscat* t. Malta, § 42). Behalve in strafzaken, bestaat er bovendien geen algemeen rechtsbeginsel dat het bestaan van een rechtspraak in twee instanties oplegt.

B.10.2. De beperking van de grieven die kunnen leiden tot de herziening van een arrest van de Raad van State is bijgevolg als dusdanig niet onbestaanbaar met het recht op toegang tot de rechter, zelfs indien daaruit volgt dat bepaalde onregelmatigheden, die zouden zijn begaan naar aanleiding van die beslissing, niet kunnen leiden tot de vernietiging of de herziening ervan.

Het behoort tot de logica zelf van een stelsel van rechtsmiddelen dat, wat de draagwijdte ervan betreft, rekening wordt gehouden met het bijzonder gezag van de in laatste aanleg gewezen beslissingen, die in beginsel door hogere rechtscolleges worden genomen.

B.11. Gelet op het voorgaande en op het uitzonderlijk karakter van het beroep tot herziening, doet de in het geding zijnde bepaling, door erin te voorzien dat dit beroep slechts ontvankelijk kan worden ingesteld in de erin omschreven - uitzonderlijke - omstandigheden, geen afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.12. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.13. Met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag voert de nv « Nationale Bank van België » aan dat die vraag niet neutraal is geformuleerd, omdat daarin ervan wordt uitgegaan dat « er geen enkele redelijke rechtvaardiging is » voor het erin bedoelde verschil in behandeling. Zij verzoekt om een herformulering van die vraag.

B.14. De partijen voor het Hof vermogen niet de inhoud van de prejudiciële vragen te wijzigen of te doen wijzigen.

B.15. De omstandigheid dat een vraag op tendentieuze wijze zou zijn geformuleerd, is niet van dien aard dat zij het Hof belet zijn toetsing uit te oefenen op de bepaling die het voorwerp ervan uitmaakt, tenzij de vraag het niet mogelijk maakt te bepalen in welk opzicht die bepaling ongrondwettig zou zijn. Zulks is te dezen niet het geval. Bovendien doen de memories van de partijen voor het Hof ervan blijken dat de wijze waarop de prejudiciële vraag is geformuleerd, die partijen niet heeft verhinderd een standpunt in te nemen omtrent het al dan niet voorhanden zijn van een redelijke verantwoording voor het in die vraag bedoelde verschil in behandeling.

De tweede prejudiciële vraag dient te worden begrepen in die zin dat het Hof wordt gevraagd of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 13 ervan, en met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat zij een verschil in behandeling in het leven roept tussen, enerzijds, personen die een arrest van de Raad van State willen laten herzien omdat zij van oordeel zijn dat dat rechtscollege ten onrechte een middel onontvankelijk heeft verklaard, en aldus niet ten gronde heeft onderzocht en, anderzijds, personen die een arrest willen laten herzien omdat sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden of omdat het arrest werd gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken, zonder dat daarbij *a priori* ervan dient te worden uitgegaan dat er voor dat verschil in behandeling « geen enkele redelijke rechtvaardiging is ».

B.16. Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voegt niets toe aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het dient niet in het onderzoek van het Hof te worden betrokken.

Vermits naar aanleiding van de eerste prejudiciële vraag reeds werd vastgesteld dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dient nog enkel te worden onderzocht of die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.17. Zoals in herinnering is gebracht in B.4.1, is de wetgever van oordeel geweest dat het beroep tot herziening een uitzonderlijk karakter dient te behouden en heeft hij het willen beperken tot situaties waarin de Raad van State manifest werd misleid.

Gelet op die doelstelling en rekening houdend met het feit dat het beroep tot herziening afwijkt van het beginsel dat de rechter zijn rechtsmacht over een zaak uitput wanneer die zaak door hem is beslecht, met het feit dat er geen algemeen recht op een dubbele aanleg bestaat en met het feit dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een geschil op een gegeven ogenblik wordt beëindigd, is het niet zonder redelijke verantwoording dat het beroep tot herziening slechts kan worden aangewend wanneer doorslaggevende stukken door de tegenpartij werden

achtergehouden of wanneer het arrest werd gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken, en niet wanneer de betrokkene van oordeel is dat de Raad van State ten onrechte een middel onontvankelijk zou hebben verklaard.

B.18. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 31 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt niet de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 13 november 2014.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen