# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 21 Februari 2013 (België). RG 14/2013

* Datum : 21-02-2013
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20130221-7
* Rolnummer : 14/2013

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey 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 arrest nr. 218.189 van 23 februari 2012 in zake Jean-Philippe Tondeur tegen het Waalse Gewest, tussenkomende partij : de nv « SETI », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 6 maart 2012, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :
« Schendt artikel 14ter van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre die bepaling de Raad van State de mogelijkheid biedt die gevolgen van de in het kader van een beroep tot nietigverklaring vernietigde reglementaire bepalingen aan te wijzen die als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die hij vaststelt, zonder hem echter de mogelijkheid te bieden die gevolgen van de bepalingen van een individuele akte die in het kader van een beroep tot nietigverklaring als onwettig zijn beschouwd, aan te wijzen die als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die hij vaststelt in het kader van de wettigheidstoetsing van een individuele akte ? ».
(...)
III. In rechte
(...)
B.1. De Raad van State vraagt of artikel 14ter van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu het een verschil in behandeling teweegbrengt tussen personen die kunnen worden geconfronteerd met de vernietiging van een verordeningsbepaling en personen die kunnen worden geconfronteerd met de vernietiging van een individuele beslissing.
De in het geding zijnde bepaling voorziet immers erin dat de Raad van State in geval van vernietiging van een verordeningsbepaling de gevolgen van de vernietigde bepaling kan handhaven, terwijl niet in een dergelijke mogelijkheid is voorzien in geval van vernietiging van een individuele beslissing.
B.2.1. Artikel 14ter 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.2.2. De in het geding zijnde bepaling is ingevoegd bij artikel 10 van de wet van 4 augustus 1996 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 ».
Een amendement dat de invoeging van een dergelijke bepaling beoogde, werd als volgt verantwoord :
« Deze nieuwe bepaling wil aan de Raad van State dezelfde bevoegdheid verlenen als die waarover het Arbitragehof [thans het Grondwettelijk Hof] krachtens artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, alsook het Europees Hof van Justitie beschikken. Zo kan de terugwerking van een vernietigingsarrest eventueel in de tijd worden beperkt.
Het beginsel van de terugwerking kan in de praktijk belangrijke gevolgen tot stand brengen omdat het bestaande rechtstoestanden kan aantasten.
De ervaring wijst bovendien uit dat rechtscolleges die met een dergelijke macht zijn bekleed, deze met mate hebben gebruikt » (Parl. St., Senaat, 1995-1996, nr. 1-321/2, p. 7).
Oorspronkelijk was in dat amendementsvoorstel niet bepaald dat de handhaving van de gevolgen enkel betrekking kon hebben op vernietigde verordeningsbepalingen. Nadat tijdens de besprekingen in de bevoegde commissie door de minister was betreurd dat het voorstel « geen rekening houdt met het onderscheid tussen individuele handelingen en verordeningen » aanvaardde de indiener het « amendement te verbeteren door de woorden ' de vernietigde bepalingen ' te vervangen door de woorden ' de vernietigde verordeningsbepalingen ' ». Daarop werd het amendement door de commissieleden eenparig aangenomen (Parl. St., Senaat, 1995-1996, nr. 1-321/6, p. 7).
B.2.3. Tijdens de verdere parlementaire voorbereiding in de Kamer van volksvertegenwoordigers werden, samen met het wetsontwerp tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, twee wetsvoorstellen besproken die er eveneens toe strekten de handhaving van de gevolgen door de Raad van State mogelijk te maken.
Het eerste beoogde enkel de « reglementen » (Parl. St., Kamer, 1995-1996, nr. 281/1, p. 2). Het tweede beoogde de regeling van de « gevolgen van de nietigverklaarde rechtshandeling » (Parl. St., Kamer, 1995-1996, nr. 341/1, p. 2).
In het verslag van de bevoegde commissie is met betrekking tot die wetsvoorstellen gesteld :
« In een eerste reactie stelt de vice-eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken vast dat artikel 10 van het wetsontwerp, in de Senaat ingevoegd bij amendement, in ruime mate tegemoet komt aan de door de auteurs van beide wetsvoorstellen geuite bekommernissen. De tekst gaat evenwel niet zover als wat [...] is voorgesteld, aangezien de Raad van State enkel met betrekking tot nietigverklaarde verordeningsbepalingen zal kunnen aanwijzen welke gevolgen als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd voor de termijn die zij vaststelt.
Hoewel dit misschien ook een goede oplossing kan zijn wanneer het nietigverklaarde individuele administratieve beslissingen betreft, acht de minister het probleem in dat geval minder acuut.
Immers, ook in deze gevallen zijn de gevolgen van een vernietigingsarrest weliswaar juridisch retroactief, doch in de praktijk zijn ze het voor de betrokken persoon vaak niet. Men denke maar aan bijvoorbeeld een gemeenteontvanger, wiens benoeming werd vernietigd, zonder dat zulks invloed heeft op de door hem in het verleden ontvangen wedden.
Het lijkt de minister dan ook raadzaam de Raad van State eerst vertrouwd te maken met deze nieuwe mogelijkheid voor vernietigde verordeningsbepalingen, en - na een evaluatie - het systeem in een later stadium eventueel uit te breiden tot vernietigde individuele administratieve beslissingen » (Parl. St., Kamer, 1995-1996, nr. 644/4, pp. 3-4).
B.2.4. 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 laat het aan de Raad van State over de gevolgen van vernietigde reglementaire bepalingen te handhaven « zo de afdeling bestuursrechtspraak dit nodig oordeelt ».
Uit de rechtspraak blijkt dat de Raad van State de bij de wet van 4 augustus 1996 verleende bevoegdheid tot nu toe zelden heeft aangewend en dat de mogelijkheid tot handhaving van de gevolgen met wijsheid en omzichtigheid moet worden gehanteerd wanneer vaststaat dat de vernietiging zonder meer van het bestreden besluit zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid (RvSt, 21 november 2001, nr. 100.963, Belgische Staat; 30 oktober 2006, nr. 164.258, Somja et al.; 8 november 2006, nr. 164.522, Belgische beroepsvereniging der geneesheren specialisten in nucleaire geneeskunde et al.).
B.4. De Raad van State komt met die rechtspraak tegemoet aan de bedoeling van de wetgever, die heeft 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. Zoals het Hof heeft aangegeven in zijn arrest nr. 18/2012 van 9 februari 2012, heeft de wetgever immers aan een rechtscollege de zorg toevertrouwd om te bepalen of uitzonderlijke redenen verantwoorden dat de gevolgen van een onwettige reglementaire handeling worden gehandhaafd.
B.5. Het staat aan de wetgever om, met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, een billijk evenwicht tot stand te brengen 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.6. Weliswaar kan de nood om - in uitzonderlijke gevallen - te voorkomen dat de terugwerkende kracht van een vernietiging « bestaande rechtstoestanden » in het gedrang zou brengen (Parl. St., Senaat, 1995-1996, nr. 1-321/2, p. 7), zich zowel laten gevoelen ten aanzien van individuele beslissingen als ten aanzien van verordeningsbepalingen.
Niettemin heeft de wetgever, bij het tot stand brengen van het in B.5 vermelde billijke evenwicht, ermee rekening kunnen houden dat de kans op onevenredige gevolgen van een vernietiging groter is wanneer het een verordeningsbepaling betreft die per definitie een onbepaald aantal personen als rechtsadressaat heeft.
B.7. Zonder zich uit te spreken over de grondwettigheid van een andere optie, zoals die welke de wetgever heeft overwogen tijdens de in B.2.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding, stelt het Hof vast dat het niet zonder redelijke verantwoording is de mogelijkheid van een handhaving van de gevolgen te beperken tot verordeningsbepalingen.
B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.
Om die redenen,
het Hof
zegt voor recht :
Artikel 14ter van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.
Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 21 februari 2013.
De griffier,
F. Meersschaut
De voorzitter,
R. Henneuse