

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.384 van 7 november 2013
in de zaak A. 207.287/IX-7893**

In zake: Gerolf ANNEMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Luc Deceuninck
kantoor houdend te 9120 Beveren
Kloosterstraat 87 bus 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Financiën
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacobowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de NATIONALE BANK VAN BELGIË
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frederik Vandendriessche, Filip Lahaye en Arne
Carton
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen
 2. Luc COENE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrick Peeters en Jens Mosselmans
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen
-

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 december 2012, strekt tot de herziening van het arrest van de Raad van State nr. 220.878 van 4 oktober 2012.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De Nationale Bank van België en Luc Coene hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 19 februari 2013. De tussenkomende partijen hebben elk een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur-generaal Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij, de verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 november 2013.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Luc Deceuninck, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Emmanuel Jacobowitz, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaten Frederik Vandendriessche en Arne Carton, die verschijnen voor de eerste tussenkomende partij en advocaat Patrick Peeters, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur-generaal Marc Lefever heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoeker is lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Wanneer Guy Quaden zijn ontslag aanbiedt uit de functie van gouverneur van de Nationale Bank wordt hij opgevolgd door Luc Coene. Zijn benoeming gebeurt bij koninklijk besluit van 27 februari 2011.

Verzoeker bestrijdt dit benoemingsbesluit met een verzoek tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. De Raad van State wijst eerst bij tussenarrest nr. 214.358 van 30 juni 2011 de vordering tot schorsing af en verwerpt nadien, bij arrest nr. 220.878 van 4 oktober 2012, het beroep tot nietigverklaring bij gebrek aan gegronde middelen.

Het is van dit laatste arrest dat verzoeker nu de herziening vraagt.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. Volgens verzoeker heeft de Raad van State ten onrechte in het arrest nr. 220.878 van 4 oktober 2012 het middel dat hij ongelijk behandeld werd in vergelijking met Luc Coene, omdat hij zich geen kandidaat heeft kunnen stel-

len, onontvankelijk verklaard. Anders dan zoals de Raad oordeelt, werd het middel immers in het inleidend verzoekschrift aangevoerd.

Hierbij verzet verzoeker zich tegen een lezing van artikel 50^{quater} van het algemeen procedurereglement op grond waarvan niet opkomen kan worden met een beroep tot herziening tegen het ten onrechte onontvankelijk verklaren van een middel. Dit zou volgens verzoeker in strijd zijn met:

“- Het algemeen rechtsbeginsel dat elke rechtsonderhorige, ook verzoeker, recht heeft op een eerlijk proces, zoals tevens vervat in art. 6 EVRM. Verzoeker krijgt immers geen eerlijk proces als hij niet kan opkomen tegen het aangehaalde arrest waarbij zijn geciteerde middel niet ten gronde onderzocht wordt, doordat het ten onrechte – al dan niet bij vergissing – als onontvankelijk wordt afgewezen.

- Het recht op toegang tot de rechter, tevens vervat in art. 13 van de Grondwet, in art. 6 EVRM en in art. 13 EVRM, dat tevens het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voorziet.

Verzoeker krijgt ten onrechte geen toegang tot de rechter om de grond van zijn vordering beoordeeld te zien, en hij beschikt daartoe ook over geen daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van art. 13 EVRM, als hem niet toegelaten wordt op te komen tegen het aangehaalde arrest waarbij zijn geciteerde middel – al dan niet bij vergissing – niet ten gronde onderzocht wordt, doordat het ten onrechte als onontvankelijk wordt afgewezen.

- Het gelijkheidsbeginsel, tevens vervat in art. 10 - 11 van de Grondwet en in art. 14 EVRM, dit in samenhang met alle hierboven aangehaalde algemene rechtsbeginselen, en met art. 13 van de Grondwet, art. 6 en 13 EVRM. Verzoeker wordt willekeurig ongelijk behandeld, indien de Raad van State zou vaststellen dat hij hierbij niet kan opkomen tegen het onontvankelijk verklaren van het aangehaalde middel, omdat het procedurereglement dit in het algemeen en / of art. 50 in het bijzonder dit zagezegd niet zouden voorzien. Er is immers geen enkele redelijke rechtvaardiging waarom aan verzoeker zou ontzegd worden om zich tot de rechter te wenden om op te komen tegen het onterecht – al dan niet bij vergissing – onontvankelijk verklaren van zijn geciteerde middel, en waarom andere rechtsonderhorigen zich daarentegen wel tot de Raad zouden kunnen wenden op grond van de ontdekking van een vals of achtergehouden stuk.”

5. De verwerende partij en de beide tussenkomende partijen wijzen op artikel 31, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna ook: RvS-wet):

“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 werden achtergehouden of indien het arrest werd gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken.”

Het herzieningsberoep is met andere woorden geen rechtsmiddel dat zou toelaten om een beroep tot nietigverklaring dat reeds het voorwerp heeft uitgemaakt van een beoordeling en een definitieve beslissing nogmaals, als het ware in graad van beroep, te laten beoordelen. Vermits verzoeker geen middel aanvoert dat kan worden teruggebracht tot één van de twee in artikel 31 vermelde herzieningsgronden is het verzoek niet ontvankelijk.

De argumentatie over de vermeende strijdigheid van artikel 50*quater* van het algemeen procedurereglement met de Grondwet en het Europees Verdrag over de rechten van de mens is niet pertinent; de beweerde schendingen vloeien voort uit artikel 31 RvS-wet en niet uit het genoemde artikel 50*quater*.

In wezen beklaagt verzoeker er zich over dat er tegen de arresten van de Raad van State geen hoger beroep openstaat. Evenwel blijkt uit de lezing van de artikelen 30, § 1, tweede lid, 33, 34 en 35 RvS-wet dat de arresten van de Raad slechts vatbaar zijn voor verzet, derdenverzet, herziening en cassatieberoep. De wetgever heeft aldus impliciet maar zeker de mogelijkheid van een hoger beroep uitgesloten.

6. Verzoeker repliceert dat het door de verwerende en tussenkomende partijen ingeroepen artikel 31 RvS-wet onderhevig is aan dezelfde kritiek als artikel 50*quater* van het algemeen procedurereglement. Hij formuleert daarom twee prejudiciële vragen over de overeenstemming van dit artikel 31 met de Grondwet, die volgens hem te stellen zijn aan het Grondwettelijk Hof.

7. In haar laatste memorie twijfelt de verwerende partij over de pertinentie en dus het prejudicieel karakter van de voorgestelde vragen, omdat het

beroep tot herziening, gelet op het ongegrond karakter van het daarin aangevoerde middel, alleszins dient te worden afgewezen.

8. Volgens de eerste tussenkomende partij is het slechts voor het eerst in de memorie van wederantwoord geopperde verzoek tot prejudiciële vraagstelling laattijdig. Het is minstens dilatoir aangezien verzoeker in zijn verzoekschrift zelfs niet verwees naar de betwiste wetsbepaling.

Daarenboven is de premisse van verzoeker, alsof de Raad van State ten onrechte het middel onontvankelijk verklaard heeft, onjuist.

Volgens de eerste tussenkomende partij heeft voorts het Grondwettelijk Hof in zijn arresten nr. 181/2008 van 11 december 2008 en nr. 66/2002 van 28 maart 2002 reeds uitspraak gedaan over de grondwettigheid van de afwezigheid van een dubbele aanleg voor de Raad van State, waardoor toepassing moet worden gemaakt van artikel 26, § 2, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’: die bepaling ontslaat de Raad van State van de verplichting tot prejudiciële vraagstelling.

Ten slotte argumenteert zij dat het antwoord op de te stellen vragen in het voor verzoeker meest gunstige geval enkel tot gevolg zou hebben dat een discriminatie ingevolge een lacune in de wetgeving wordt blootgelegd. In die omstandigheden een prejudiciële vraag stellen dient niet verzoekers belang en belast nodeloos het Grondwettelijk Hof.

9. Ook de tweede tussenkomende partij betoogt in haar laatste memorie dat de premisse van verzoeker onjuist is, zodat het verzoek tot vraagstelling moet worden afgewezen.

10. In zijn laatste memorie stelt verzoeker vast dat het auditoraat het verzoek bijvalt om de prejudiciële vragen te stellen. Hij verklaart in het licht van het verslag van het auditoraat niets meer aan zijn eerdere geschriften toe te

voegen te hebben. Wel onderstreept verzoeker dat, spijs hetgeen de verwerende en de tussenkomen de partijen betogen, de vraagstelling onmisbaar is en dat ze, op grond van de bijzondere wet ‘op het Grondwettelijk Hof’, verplicht gesteld moet worden. Hij verzet zich tegen de in het auditorsverslag voorgestelde herformulering van de vragen.

Beoordeling

11. Zoals verzoeker heeft kunnen lezen in het auditorsverslag, waartegen hij in zijn laatste memorie niets meer inbrengt, is een beroep tot herziening slechts mogelijk in de twee limitatief in artikel 31 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgesomde gevallen, die bovendien strikt moeten worden geïnterpreteerd.

12. Verzoeker beweert terecht niet dat zijn beroep tot herziening is in te passen in een van de bedoelde gevallen die tot een herziening kunnen leiden.

13. Verzoeker spreekt in zijn laatste memorie dan ook niet meer tegen dat zijn beroep tot herziening, gelet op het bepaalde in artikel 31 RvS-wet, onontvankelijk is en moet worden verworpen. Enkel wenst hij over de grondwettigheid van dit artikel 31 twee vragen gesteld zien aan het Grondwettelijk Hof.

14. Dit verzoek is door verzoeker geformuleerd in de memorie van wederantwoord, zijnde het eerste procedurestuk waarin hij het kon formuleren om het in de memorie van antwoord en de memories in tussenkomst opgeworpen middel van onontvankelijkheid te ontmoeten. Voorts heeft hij zijn opvattingen over het recht op toegang tot de rechter reeds in het inleidend verzoekschrift neergeschreven. In die omstandigheden is de gevorderde vraagstelling noch laat-tijdig, noch dilatoir te noemen.

15. Door de Raad van State uit te nodigen om vast te stellen dat de zogenaamde premisse van verzoeker verkeerd is, wensen de verwerende en de

tussenkomende partijen de Raad ertoe te brengen zich over het middel op grond waarvan de herziening wordt gevraagd uit te spreken. Niet alleen is dat middel inhoudelijk nog niet onderzocht door het auditoraat, zodat dit niet dan na een aanvullend auditoraatsverslag mogelijk zou zijn. Vooral vragen deze partijen dan aan de Raad van State om zich in het kader van een beroep tot herziening andermaal uit te spreken over een middel waarover hij reeds zijn rechtsmacht heeft uitgeput, wat precies is wat verzoeker wenst en waaraan de besproken bepaling van de RvS-wet nu eenmaal in de weg staat.

16. In zijn arrest nr. 66/2002 van 28 maart 2002 sprak het Grondwettelijk Hof zich uit over artikel 24/25 van de wet van 27 december 1973 ‘betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijks-wacht’ en het ontbreken van een georganiseerd administratief beroep tegen een tuchtstraf. In het arrest nr. 181/2008 van 11 december 2008 sprak het Hof zich uit over de artikelen 14, derde lid, en 20, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 ‘op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten’ en het ontbreken van een administratief beroep tegen een evaluatie.

De vaststellingen in die arresten door het Grondwettelijk Hof, eensdeels, dat de Raad van State als wettigheidsrechter een volwaardige jurisdictionele waarborg biedt en, anderdeels, dat er geen algemeen rechtsbeginsel van dubbele aanleg bestaat, mogen in de thans voorliggende zaak de afloop van de rechtsgang naar dit Hof misschien laten vermoeden. Dit maakt evenwel van de vraagstelling in de huidige zaak geen vraag met een identiek onderwerp, waarover het Grondwettelijk Hof in de bedoelde arresten reeds uitspraak heeft gedaan.

17. Nu de kritiek van verzoeker er precies om gaat dat hij zich de toegang tot de rechter op een volgens hem ontoelaatbare wijze ziet afgesneden en gelet op de vaststelling dat het Grondwettelijk Hof zich nog niet over een vraag met een identiek voorwerp heeft uitgesproken, kan de tegenwerping dat ten hoogste een lacune vastgesteld zal kunnen worden die een tussenkomst van de wetge-

ver vereist niet volstaan om verzoeker de toegang tot het Grondwettelijk Hof als enige rechtsmiddel dat hem rest, te ontzeggen.

18. Omdat het Grondwettelijk Hof zich bijgevolg nog niet expliciet over een vraag met identiek onderwerp heeft uitgesproken en gelet op artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, wordt het verzoek ingewilligd.

19. In zijn laatste memorie heeft verzoeker zich uitdrukkelijk verzet tegen de door het auditoraat voorgestelde herformulering van de prejudiciële vragen en volhardt hij in zijn initiële bewoording, die om die reden door de Raad hierna *ne varietur* – ongewijzigd – wordt overgenomen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan het Grondwettelijk Hof worden de volgende 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 recht-

vaardiging 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?”

3. Het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat wordt belast met het verder onderzoek van de zaak, na ontvangst van het arrest van het Grondwettelijk Hof.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 7 november 2013, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren