

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Ve KAMER

A R R E S T

nr. 261.502 van 26 november 2024

A. 232.471/V-2004

In zake:

**de vereniging zonder winstoogmerk
LIGUE DES DROITS HUMAINS**

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Catherine FORGET en
Ronald FONTEYN
kantoor houdend te 1000 Brussel
Florencestraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie,
vertegenwoordigd door haar Verenigd College

2. de Vlaamse Gemeenschap,
vertegenwoordigd door haar regering

3. de Duitstalige Gemeenschap,
vertegenwoordigd door haar regering

4. de Belgische Staat,
vertegenwoordigd door de eerste minister en
de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Magali FEYS
kantoor houdend te 9000 Gent
Stapelplein 70/104
bij wie woonplaats wordt gekozen

5. het Waals Gewest,
vertegenwoordigd door zijn regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc UYTENDAELE en
Eva LIPPENS
kantoor houdend te 1060 Brussel
Bronstraat 68
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

Bij een verzoekschrift van 14 december 2020 vordert de verzoekende partij de nietigverklaring:

“ 1° van de beslissing van onbekende datum genomen door de [Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie] om een uitvoerend samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de digitale contactopsporingsapplicatie(s), overeenkomstig artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

2° van het uitvoerend samenwerkingsakkoord in kwestie van 13 oktober 2020, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 oktober 2020.”

II. Rechtspleging

Een bericht betreffende het instellen van het beroep is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 februari 2021.

Het administratief dossier is ingediend.

De memories van antwoord en van wederantwoord zijn regelmatig uitgewisseld.

De heer Roger Wimmer, eerste auditeur bij de Raad van State, heeft een verslag opgesteld op basis van artikel 12 van de algemene procedureregeling.

Het verslag is ter kennis gebracht van de partijen.

De partijen hebben een laatste memorie ingediend.

Bij een beschikking van 11 juni 2024 is de zaak vastgesteld op deterechtzitting van 8 oktober 2024.

De bijdrage en het recht bedoeld in respectievelijk artikel 66, 6°, en artikel 70 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn betaald.

De heer Denis Delvax, staatsraad, heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ronald Fonteyn, die voor de verzoekende partij verschijnt,

advocaat Sebastiaan De Meue, *loco* advocaat Magali Feys, die voor de vier eerste verwerende partijen verschijnt, en advocaat Huseyin Erkuru, *loco* advocaten Marc Uyttendaele en Eva Lippens, die voor de vijfde verwerende partij verschijnt, zijn gehoord.

De heer Roger Wimmer, eerste auditeur, heeft advies gegeven.

De bepalingen betreffende het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zijn toegepast.

III. Uiteenzetting van de dienstige feiten

1. De wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) wordt op 30 maart 2020 bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

2. Het koninklijk besluit nr. 44 betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde regionale overheden of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano, wordt op 26 juni 2020 door de Koning afgekondigd op basis van onder meer de voornoemde wet.

Dat koninklijk besluit wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 juni 2020.

3. Op 17 september 2020 wordt een koninklijk besluit tot uitvoering van het voornoemde koninklijk besluit nr. 44 van 26 juni 2020 afgekondigd.

Het wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 september 2020.

In advies 67.953/1/V dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 31 augustus 2020 heeft gegeven over het ontwerp dat heeft geleid tot het voornoemde koninklijk besluit wordt met betrekking tot de strekking van dat ontwerp de volgende duiding gegeven:

“ Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt, ter
ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.502 V - 2004n - 3/17

uitvoering van artikel 14, § 9, van het koninklijk besluit nr. 44 van 26 juni 2020, (...) nadere uitwerking te geven aan het digitale contactopsporingssysteem dat bestaat uit een mobiele applicatie die is ontwikkeld volgens het DP3T-protocol (...). In het ontwerp worden onder meer de functionaliteiten en verwerkingen van de contactopsporingsapplicatie en de technische specificaties en interoperabiliteit van de applicatie omschreven, worden de informatieverplichtingen geregeld die op de ontwikkelaars en beheerders van de applicatie rusten en wordt in een controle op de applicatie voorzien.

De ontworpen regeling is tijdelijk van opzet in afwachting van de goedkeuring van het uitvoerend samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, dat inzake de digitale contactopsporingsapplicatie zal worden gesloten” (BS 17 september 2020, 66.961).

Met betrekking tot de bevoegdheid van de steller van de handeling wordt in het voornoemde advies gesteld:

“ De federale overheid is weliswaar bevoegd met betrekking tot bepaalde aspecten van de ontworpen regeling inzake digitale contactopsporing (...), maar in zoverre erin voorschriften zijn vervat die specifiek gericht zijn op digitale contactopsporingsapplicaties om COVID-19 besmettingen op te sporen, wordt ermee de gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg betreden (...). De regeling die is opgenomen in het ontworpen koninklijk besluit heeft derhalve betrekking op zowel federale als gemeenschapsbevoegdheden en kan niet in haar geheel door de federale overheid alleen worden tot stand gebracht door middel van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit.

In de adviezen 67.425/3, 67.426/3 en 67.427/3 van 26 mei 2020 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, over een wetsvoorstel ‘tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’ en een aantal amendementen op dat voorstel (...), adviseerde de Raad dat voor de beoogde regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de manuele en de digitale contactopsporing een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen zou worden gesloten (...). In de voornoemde adviezen werd onder meer het volgende opgemerkt:

‘De conclusie is derhalve dat het wetsvoorstel betrekking heeft zowel op federale als op gemeenschapsbevoegdheden. Bovendien blijken de twee aspecten in de voorgestelde regeling nauw met elkaar verbonden te zijn.

Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel kan in zijn huidige vorm enkel doorgang vinden indien het zou worden omgevormd tot een samenwerkingsakkoord waarvoor parlementaire instemming is vereist. Het zou immers Belgen persoonlijk kunnen binden en het heeft betrekking op aangelegenheden die – gelet op het in artikel 22 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel – bij wet moeten worden geregeld (...). Een dergelijk samenwerkingsakkoord biedt overigens

de meest rechtszekere oplossing. In de gegeven omstandigheden, mede gelet op de omstandigheid dat het koninklijk besluit nr. 18 van 4 mei 2020 reeds in de praktijk wordt toegepast, kan aan het samenwerkingsakkoord terugwerkende kracht worden verleend tot 4 mei 2020, namelijk de dag waarop het betrokken besluit in werking is getreden (...).’

In navolging van de aangehaalde adviezen wordt een wetgevend samenwerkingsakkoord voorbereid zij het dat, in afwachting van de toepassing daarvan, de federale overheid omwille van de continuïteit van de contactopsporing en met het oog op het vermijden van een juridisch vacuüm, in een tijdelijke regeling heeft voorzien die is opgenomen in het koninklijk besluit nr. 44 van 26 juni 2020 waaraan het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit uitvoering beoogt te geven.

Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is uiteengezet dat het de bedoeling is om het voornoemde wetgevend samenwerkingsakkoord te laten terugwerken in de tijd (...) en dat de wet tot instemming met het samenwerkingsakkoord een aantal koninklijke besluiten, waaronder het koninklijk besluit nr. 44 van 26 juni 2020, zal intrekken (...). De inhoud van het wetgevend samenwerkingsakkoord zou in ruime mate aansluiten bij die van het in te trekken koninklijk besluit nr. 44 van 26 juni 2020. Het zou tevens de bedoeling zijn dat, met het oog op de tenuitvoerlegging van het wetgevend samenwerkingsakkoord, een uitvoerend samenwerkingsakkoord met betrekking tot de digitale contactopsporing zou worden gesloten. De federale overheid ziet zich evenwel omwille van een efficiënte bestrijding van het coronavirus COVID-19, nu al genoodzaakt om een koninklijk besluit tot uitvoering van het koninklijk besluit nr. 44 van 26 juni 2020 tot stand te brengen en het ontwerp ervan om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor te leggen. Zoals met betrekking tot het koninklijk besluit nr. 44 van 26 juni 2020 de bedoeling is, zal evenwel ook de om advies voorgelegde ontworpen regeling worden ingetrokken door het uitvoerend samenwerkingsakkoord waarvan, zoals aan de Raad van State is meegedeeld, de inhoud eveneens nauw zal aansluiten bij die van het heden om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit.

Gelet op de geschetste bevoegdheidsproblematiek en de wijze waarmee daar onder de dwingende omstandigheden van de Coronapandemie is omgegaan, zal de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook nu het hem om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit inhoudelijk verder onderzoeken.”

4. Op 25 augustus 2020 wordt een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano.

In artikel 1, § 2, 2°, van dat samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat het

er met name toe strekt “een kader op te zetten teneinde het digitale contactonderzoek middels gebruik van een digitale contactopsporingsapplicatie mogelijk te maken”. Paragraaf 5 van datzelfde artikel bepaalt dat: “De partijen kunnen, met een uitvoerend samenwerkingsakkoord zoals voorzien in artikel 92*bis*, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de nadere regels omschrijven die zijn vereist voor het uitvoeren van dit akkoord.”

Hoofdstuk VIII van datzelfde samenwerkingsakkoord, met als opschrift “Digitale contactopsporingsapplicaties”, omvat geen andere bepalingen dan artikel 14, waarvan paragraaf 1 bepaalt: “De digitale contactopsporingsapplicatie ter voorkoming van de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking heeft als doel de gebruikers te informeren dat zij een risicovol contact hebben gehad met een andere besmette gebruiker, zonder dat de besmette gebruiker door de digitale contactopsporingsapplicatie wordt geïdentificeerd, en met als verder doel dat de verwittigde gebruiker dan zelf vrijwillig de nodige stappen zou ondernemen, op basis van de aanbevelingen van Sciensano en de bevoegde gefedereerde entiteiten, om verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 te voorkomen.”

Paragraaf 9 van dat artikel bepaalt voorts dat “[h]et (...) de gefedereerde entiteiten [zijn] die beslissen welke mobiele applicatie(s) binnen het kader van de contactopsporing van de overheden ter beschikking van gebruikers worden gesteld, en de conformiteit met regelgeving controleren. De procedures daaromtrent, alsook de verdere werking van de digitale contactopsporingsapplicatie en de in dat kader nuttige gegevensverwerkingen worden geregeld bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord als bedoeld bij artikel 92*bis*, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zonder dat kan worden afbreuk gedaan aan de bepalingen van dit artikel. Dit uitvoerend samenwerkingsakkoord bevat ten minste: (...)”

Artikel 19, § 1, tweede lid, van dat samenwerkingsakkoord, ten slotte, bepaalt dat “[a]rtikel 14 alsook de bepalingen die betrekking hebben op de digitale contactopsporingsapplicatie (...) uitwerking [hebben] met ingang van 29 juni 2020 voor wat betreft de bepalingen die inhoudelijk overeenstemmen met het koninklijk besluit nr. 44 van 26 juni 2020 (...) zoals dat van toepassing was vanaf 29 juni 2020”, terwijl paragraaf 2 van dat artikel luidt: “Behoudens hetgeen bepaald in (...) houden de maatregelen tot stand gekomen middels dit samenwerkingsakkoord op uitwerking te hebben op de dag van de publicatie van het koninklijk besluit dat het einde van de toestand van de coronavirus COVID-19 epidemie afkondigt.”

Aan dat samenwerkingsakkoord wordt instemming verleend bij decreet van het Waals Gewest van 30 september 2020, ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 1 oktober 2020, decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 2 oktober 2020, wet van 9 oktober 2020 en decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 12 oktober 2020.

De betreffende teksten worden op 15 oktober 2020 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Het decreet van het Waals Gewest van 30 september 2020, de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 1 oktober 2020, het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 2 oktober 2020, artikel 2 van de wet van 9 oktober 2020 waarbij instemming verleend wordt aan het samenwerkingsakkoord en het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 12 oktober 2020 vormen het voorwerp van beroepen tot nietigverklaring ingesteld bij het Grondwettelijk Hof.

Bij arrest nr. 110/2022 van 22 september 2022 heeft het Hof de voornoemde bepalingen vernietigd in zoverre ze geheel of gedeeltelijk instemming verlenen aan de artikelen 2, § 3 en § 4, 10, § 3, tweede zin, 11, § 1, 15, § 1 en § 3, tweede zin, van het voornoemde samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020, en heeft het Hof het beroep voor het overige verworpen, onder voorbehoud van preciseringen in het arrest. Het Hof heeft tevens de gevolgen van de instemmingen die aan een aantal van die bepalingen zijn verleend, gehandhaafd tot 31 maart 2023 teneinde de betrokken wetgevers in staat te stellen hun goedkeuring te verlenen aan een aanvullend samenwerkingsakkoord.

5. Op 13 oktober 2020 sluiten de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie het uitvoerend samenwerkingsakkoord betreffende de digitale contactopsporingsapplicatie(s), overeenkomstig artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Dat uitvoerend samenwerkingsakkoord, dat de tweede bestreden akte vormt, wordt op 15 oktober 2020 bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke

Gemeenschapscommissie heeft de tekst van dat uitvoerend samenwerkingsakkoord goedgekeurd op 12 oktober 2020.

Die goedkeuringsbeslissing van 12 oktober 2020 vormt de eerste bestreden akte.

IV. Aanwijzing van de verwerende partij

IV.1. Standpunt van de Belgische Staat, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap

De Belgische Staat, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap stellen in hun memories van antwoord dat zij niet de stellers van de eerste bestreden akte zijn, en dat, aangezien het beroep niet-ontvankelijk is voor wat betreft de tweede bestreden akte, zij buiten de zaak moeten worden gesteld.

Ze herhalen in hun laatste memories dat zij buiten de zaak moeten worden gesteld.

IV.2. Standpunt van het Waals Gewest

Het Waals Gewest stelt in zijn memorie van antwoord dat het niet de steller van de eerste bestreden akte is, dat het niet bij de totstandkoming ervan betrokken is en dat het dus buiten de zaak moet worden gesteld wat die akte betreft.

In zijn laatste memorie verwijst het Waals Gewest naar zijn memorie van antwoord.

IV.3. Standpunt van de verzoekende partij

In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat zij de Duitstalige Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Belgische Staat niet in de zaak heeft betrokken.

IV.4. Beoordeling door de Raad van State

1. De verzoekende partij heeft enkel de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie aangewezen als verwerende partij.

2. De Belgische Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en het Waals Gewest waren noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks betrokken bij de totstandkoming van de eerste bestreden akte, zodat zij, wat deze akte betreft, buiten de zaak moeten worden gesteld.

3. Zonder dat in dit stadium uitspraak moet worden gedaan over de bevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van het beroep in zoverre het gericht is tegen het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 13 oktober 2020, dat de tweede bestreden akte vormt, dient te worden vastgesteld dat die akte voortvloeit uit een akkoord tussen de Belgische Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

De omstandigheid dat de verzoekende partij het niet nodig vond de Belgische Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en het Waals Gewest aan te wijzen als verwerende partijen doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de voornoemde overheden eveneens hebben deelgenomen aan de totstandkoming van de tweede bestreden akte en dat zij in het kader van dit beroep aangewezen dienen te worden als verwerende partijen.

Zo ook zou de omstandigheid dat het beroep niet-ontvankelijk zou zijn in zoverre gericht tegen de tweede bestreden akte, enkel de verwerping van het beroep dienaangaande tot gevolg hebben, maar niet de buiten de zaak stelling van de Belgische Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en het Waals Gewest.

V. Bevoegdheid van de Raad van State

V.1. Standpunt van de verzoekende partij

A. Verzoekschrift tot nietigverklaring

In een hoofdstuk over de “Ontvankelijkheid van het beroep wat het tweede voorwerp ervan betreft” voert de verzoekende partij aan dat de Raad van State, steunend op artikel 14*bis* van de wetten op de Raad van State, heeft beslist dat een verzoeker geen belang heeft bij een middel dat de onwettigheid van een samenwerkingsakkoord aanvoert, maar dat het Grondwettelijk Hof het voornoemde artikel 14*bis* bij arrest nr. 147/2019 van 24 oktober 2019 ongrondwettig heeft verklaard en het vervolgens bij arrest nr. 130/2020 van 1 oktober 2020 heeft

vernietigd. Daaruit besluit zij dat in principe niets verhindert dat de Raad van State kennisneemt van een beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld tegen een samenwerkingsakkoord dat van een lagere rang is dan een wet, alsook dat de contractuele wijze waarop de tweede bestreden akte tot stand gekomen is, niet afdoet aan de reglementaire aard ervan in de zin van artikel 14 van de wetten op de Raad van State.

Zij voegt eraan toe dat de onmogelijkheid om de nietigverklaring van de tweede bestreden akte te vorderen, een schending zou uitmaken van de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, van artikel 6.1 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, van artikel 47.1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van de artikelen 77 tot 79 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), van artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en van het algemene beginsel van toegang tot de rechter. Zij verzoekt, in ondergeschikte orde, de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen, overeenkomstig artikel 26, § 2, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof:

“ Houdt artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, alzo geïnterpreteerd dat het uitvoerend samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de digitale contactopsporingsapplicatie(s), overeenkomstig artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen buiten zijn toepassingsgebied wordt gehouden, een schending in van de artikelen 10, 11, 13 en 22 van de Grondwet, of van een van die bepalingen, apart gelezen dan wel in samenhang met artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met de artikelen 77 tot 79 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (AVG), met artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en met het algemene beginsel van toegang tot de rechter?”

B. Memorie van wederantwoord

De verzoekende partij verwijst in haar wederantwoord naar de desbetreffende passage van haar beroep tot nietigverklaring, en stelt dat, in tegenstelling tot wat het Waals Gewest voorhoudt, de aangevoerde

ongrondwettigheid niet noodzakelijk het gevolg is van een leemte in de wetgeving en dat het in ieder geval aan het Grondwettelijk Hof toekomt om de gevolgen ervan te onderzoeken. Volgens haar bestaan er intrinsieke leemtes, waarbij de ongrondwettigheid gelegen is in de norm die ter toetsing aan het Hof is voorgelegd - en in dat geval kan de rechter het toepassingsgebied van die norm uitbreiden tot de categorie van personen die de wetgever over het hoofd heeft gezien - en extrinsieke leemtes, die de beoogde rechtsorde in het algemeen aantasten - en in dat geval moet de rechter de norm die geacht wordt met de Grondwet in overeenstemming te zijn, als dusdanig toepassen. Zij meent dat de leemte in kwestie beschouwd zou kunnen worden als intrinsiek, zoals het Hof dat al heeft gedaan met betrekking tot dezelfde bepaling van de wetten op de Raad van State. Zij is van mening dat de rechtvaardiging van de prejudiciële vraag en van de normatieve grondslagen duidelijk wordt verwoord in het verzoekschrift, en dat de categorieën van gediscrimineerde personen de rechtzoekenden zijn die de nietigverklaring van een eenzijdige administratieve rechtshandeling kunnen vorderen voor de Raad van State, en de rechtzoekenden die de nietigverklaring van een uitvoerend samenwerkingsakkoord niet kunnen vorderen voor de Raad van State. Zij onderstreept voorts dat de verwerende partij maar moeilijk kan uiteenzetten waarom een geschil betreffende een samenwerkingsakkoord uitdrukkelijk aan een ander rechtscollege dan de Raad van State zou moeten worden toegewezen.

C. Laatste memorie

De verzoekende partij komt niet terug op de kwestie.

V.2. Standpunt van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, van de Belgische Staat, van de Vlaamse Gemeenschap en van de Duitstalige Gemeenschap

A. Memories van antwoord

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Belgische Staat, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap voeren aan dat het beroep klaarblijkelijk niet-ontvankelijk is voor zover het gericht is tegen de tweede bestreden akte. De voornoemde partijen betogen dat de Raad van State al geoordeeld heeft dat een samenwerkingsakkoord geen administratieve rechtshandeling is waartegen een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld en dat de rechtsleer dezelfde mening is toegedaan, daaraan toevoegend dat overeenkomsten, zelfs gesloten door overheidsbesturen, niet kunnen worden aangevochten voor de Raad van State. Zij onderstrepen dat de bewering van de verzoekende partij dat “de contractuele wijze

waarop de tweede bestreden akte tot stand is gekomen, niet afdoet aan de reglementaire aard ervan in de zin van artikel 14 gecoörd. Wetten Raad van State”, geenszins wordt gestaafd en dat ze wordt tegengesproken door de rechtspraak en de rechtsleer. Zij betogen dat het gegeven dat de tweede bestreden akte een uitvoerend samenwerkingsakkoord is, niets afdoet aan de voorgaande vaststelling, aangezien dit soort van samenwerking eveneens wordt beoogd in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en eveneens wezenlijk van contractuele aard is, wat impliceert dat ze niet kan worden beschouwd als een voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling.

De verwerende partijen voegen daaraan toe dat de door de verzoekende partij aangehaalde arresten van het Grondwettelijk Hof, niet relevant zijn aangezien deze betrekking hebben op de mogelijkheid die elke verzoeker heeft om een middel aan te voeren dat is ontleend aan de schending van de mechanismen van samenwerkingsfederalisme bedoeld in artikel 14*bis* van de wetten op de Raad van State, en niet de ontvankelijkheid van het beroep betreffen. Volgens hen hebben die arresten tot gevolg dat iedere verzoeker zich kan beroepen op een schending van de “substantiële vormen” bedoeld in artikel 14*bis*, met uitzondering van de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals in dat artikel is bepaald, en hebben die arresten ook tot gevolg dat die laatste uitzondering in ieder geval niet slaat op de ontvankelijkheid van het beroep maar wel op de ontvankelijkheid van een middel ontleend aan schending van een samenwerkingsakkoord als substantiële vorm die de nietigverklaring kan rechtvaardigen. Zij besluiten daaruit dat het argument van de verzoekende partij luidens hetwelk uit die arresten voortvloeit dat “in principe niets meer zou verhinderen dat uw Raad kennisneemt van de beroepen die zijn ingesteld tegen samenwerkingsakkoorden die van een lagere rang zijn dan een wet, zoals de tweede bestreden akte”, op een verkeerde interpretatie van die arresten berust.

De verwerende partijen voegen eraan toe dat er geen grond is om de door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag te stellen, aangezien uit artikel 26, § 4, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof volgt dat geen prejudiciële vraag hoeft te worden gesteld “wanneer het rechtscollege oordeelt dat de bepaling uit titel II van de Grondwet klaarblijkelijk niet geschonden is”, en dat de artikelen 10, 11, 13 en 22 van de Grondwet en het recht op toegang tot de rechter, verankerd in onder meer artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, klaarblijkelijk niet worden geschonden.

Wat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, laten zij vooreerst gelden dat de verzoekende partij niets zegt over de categorieën van personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden en die gediscrimineerd zouden worden, en dat bij ontstentenis van enig bewijs dienaangaande dient te worden geconcludeerd dat die bepalingen klaarblijkelijk niet worden geschonden. In ondergeschikte orde onderstrepen zij dat, in de veronderstelling dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen personen die een beroep tot nietigverklaring kunnen instellen tegen een administratieve rechtshandeling en personen die geen beroep tot nietigverklaring kunnen instellen tegen een uitvoerend samenwerkingsakkoord, het daarom nog niet om discriminatie gaat. Volgens hen volgt uit de arresten van de Raad van State dat een samenwerkingsakkoord geen eenzijdige administratieve rechtshandeling is aangezien het wezenlijk van contractuele aard is, en dat de personen die een beroep tegen een eenzijdige administratieve rechtshandeling instellen zich dus niet in een identieke situatie bevinden, zodat zij niet op dezelfde manier dienen te worden behandeld. Zij leggen voorts uiteen dat uit artikel 14 van de wetten op de Raad van State en uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet volgt dat de bevoegdheid van de Raad van State subsidiair van aard is ten aanzien van die van de hoven en rechtbanken, en dat de loutere omstandigheid dat de Raad van State niet bevoegd zou zijn om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring die gericht zijn tegen uitvoerende samenwerkingsakkoorden, niet volstaat om vast te stellen dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet of het recht op toegang tot de rechter, verankerd in onder meer artikel 6 van het voornoemde Verdrag en in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zouden worden geschonden.

Wat betreft artikel 13 van de Grondwet stellen de verwerende partijen vervolgens vast dat het verzoekschrift geen enkele toelichting in dat verband bevat en dat de onmogelijkheid voor de Raad van State om van een dergelijk beroep kennis te nemen, voortvloeit uit artikel 14 van de wetten op de Raad van State, zoals deze reeds heeft geoordeeld. Er kan volgens hen dus niet staande worden gehouden dat artikel 13 van de Grondwet wordt geschonden, aangezien dat bepaalt dat “[n]iemand (...) tegen zijn wil [kan] worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent” en aangezien het wel degelijk op grond van de wet is dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van het beroep. Zij bevestigen zodoende dat artikel 13 van de Grondwet dus klaarblijkelijk niet wordt geschonden.

Zij merken op dat artikel 22 van de Grondwet betrekking heeft op het privéleven en het gezinsleven, en zien niet in hoe die bepaling verband zou kunnen houden met de bevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van een beroep ingesteld tegen een uitvoerend samenwerkingsakkoord. Zij zijn van mening

dat die grondwetsbepaling, bij ontstentenis van enig bewijs in die zin, klaarblijkelijk niet wordt geschonden.

Evenmin zien zij in hoe artikel 288 VWEU zou worden geschonden, aangezien die bepaling van toepassing is op de instellingen van de Unie. Wat artikel 77 van de AVG betreft, dat van toepassing is op de persoon die meent dat de verwerking van “hem betreffende” persoonsgegevens inbreuk uitmaakt op de verordening, menen zij dat dit te dezen niet op de verzoekende partij betrekking heeft. Zij voegen daaraan toe dat artikel 78 slaat op het recht op beroep tegen een beslissing van de toezichthoudende autoriteit en dat artikel 79 slaat op de voorziening in rechte tegen een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker.

Zij besluiten daaruit dat er, met toepassing van artikel 26, § 4, tweede lid, van de voornoemde bijzondere wet van 6 januari 1989, geen grond is om de door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag te stellen en dat de Raad van State die redenering al heeft toegepast.

Zij menen dat, zelfs in de veronderstelling dat de onbevoegdheid van de Raad van State als discriminatoir zou worden beschouwd, dit hoe dan ook voortvloeit uit een leemte in de wetgeving die niet door de Raad van State kan worden gevuld, en dat de Raad reeds geoordeeld heeft dat er in een dergelijk geval geen reden is om het Grondwettelijk Hof te bevragen.

B. Laatste memories

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Belgische Staat, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap stellen andermaal dat het beroep klaarblijkelijk niet-ontvankelijk is voor zover het gericht is tegen de tweede bestreden akte.

V.3. Standpunt van het Waals Gewest

A. Memorie van antwoord

Het Waals Gewest geeft aan dat het beroep niet-ontvankelijk is in de mate het gericht is tegen de tweede bestreden akte. Het stelt dat artikel 14 van de wetten op de Raad van State “akten en reglementen” betreft en dat artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat over de samenwerkingsakkoorden “wordt onderhandeld” en dat ze “gesloten” worden, wat erop wijst dat het in wezen

overeenkomsten zijn. Het gewest onderstreept dat die akkoorden worden aangenomen na een procedure die het voorbeeld volgt van de procedure houdende instemming met internationale verdragen, en dat de afdeling Wetgeving meermaals heeft gesteld dat de beginselen van internationaal recht, zoals het beginsel *pacta sunt servanda*, op die akten van toepassing zijn. Het voegt daaraan toe dat de rechtsleer bevestigt dat samenwerkingsakkoorden, ook al zijn het uitvoerende samenwerkingsakkoorden, overeenkomstig de wens van de bijzondere wetgever een hogere waarde hebben dan een wet, en ze dus geenszins gelijkgesteld mogen worden met een administratieve rechtshandeling of een verordening, en dat de Raad van State overigens al in die zin heeft geoordeeld.

Volgens het gewest dient aan het Grondwettelijk Hof de door de verzoekende partij opgeworpen prejudiciële vraag niet te worden gesteld, aangezien artikel 26, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 voorziet in een afwijking van de verplichting een prejudiciële vraag te stellen wanneer het rechtscollege oordeelt dat de aangevoerde grondwetsbepalingen klaarblijkelijk niet geschonden worden, *quod est*. Het gewest merkt op dat de verzoekende partij niet uiteenzet welke categorieën van personen zich in eenzelfde situatie bevinden en gediscrimineerd zouden worden, en dat in de veronderstelling dat het gaat om rechtzoekenden die een beroep willen instellen tegen een reglementair besluit en om rechtzoekenden die een beroep willen instellen tegen een samenwerkingsakkoord, vastgesteld dient te worden dat het gaat om onderscheiden, niet met elkaar vergelijkbare rechtsinstrumenten. Het gewest ziet niet in hoe de onbevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van het beroep, een schending zou inhouden van het recht op het privéleven en het gezinsleven bedoeld in artikel 22 van de Grondwet, en het is de mening toegedaan dat hetzelfde geldt voor artikel 288 VWEU en de artikelen 77, 78 en 79 van de AVG. Het gewest kan ook maar moeilijk begrijpen hoe artikel 6.1 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 13 van de Grondwet geschonden zouden kunnen worden aangezien de onbevoegdheid van de Raad van State voortvloeit uit de wet, overeenkomstig wat die bepalingen voorschrijven, en het is van oordeel, aangezien de normen klaarblijkelijk niet worden geschonden, dat de Raad van State geen prejudiciële vraag hoeft te stellen.

Het gewest stelt dat, zelfs al mocht het Grondwettelijk Hof de voorgelegde vraag bevestigend beantwoorden, de ongrondwettigheid enkel het gevolg zou kunnen zijn van een leemte in de wetgeving, die niet door de Raad van State kan worden opgevuld, zodat de situatie van de verzoekende partij ongewijzigd zou blijven, en dat de Raad van State die redenering reeds heeft toegepast om het Grondwettelijk Hof niet te adiëren.

B. Laatste memorie

Het gewest verwijst in zijn laatste memorie naar de memorie van antwoord.

V.4. Beoordeling door de Raad van State

De vraag inzake de bevoegdheid van de Raad van State is van openbare orde.

Deze vraag, die inzonderheid rijst voor wat betreft de tweede bestreden akte, werd niet onderzocht door de auditeur-rapporteur. Ter inachtneming van het dubbele onderzoek dienen de debatten dienaangaande bijgevolg te worden heropend en dient het door de adjunct-auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat de mogelijkheid te krijgen het onderzoek van het beroep voor te zetten en een standpunt in te nemen over de door de verzoekende partij opgeworpen prejudiciële vraag.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE:

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de adjunct-auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast het onderzoek van het beroep voort te zetten en met name de door de verwerende partijen aangevoerde exceptie van onbevoegdheid te onderzoeken, met inbegrip van de prejudiciële vraag, alsook de nog niet onderzochte excepties van niet-ontvankelijkheid in verband met de voornoemde exceptie.

Aldus uitgesproken op 26 november 2024 door de V^e kamer van de Raad van State, samengesteld uit:

Pascale Vandernacht,
Chantal Bamps,
Denis Delvax,
Gregory Delannay,

voorzitster van de Raad van State,
kamervoorzitter,
staatsraad,
hoofdgriffier.

De hoofdgriffier,

De voorzitster van de Raad van State,

Gregory Delannay

Pascale Vandernacht