

GRONDWETTELIJK HOF

[2020/201565]

Uittreksel uit arrest nr. 147/2019 van 24 oktober 2019

Rolnummer 6841

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 14bis, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, en § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 240.599 van 26 januari 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 1 februari 2018, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 14bis, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aangezien het aan andere personen dan de Belgische Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet de mogelijkheid biedt om in het kader van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State de schending aan te voeren van de verplichtingen tot samenwerking die erin worden beoogd, terwijl diezelfde schendingen door elke persoon kunnen worden aangevoerd tegen een norm met wetgevende waarde voor het Grondwettelijk Hof ? »;

2. « Schenden de artikelen 6, § 1, II, laatste lid, 2°, en 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte gelijkheidsbeginsel in zoverre zij niet erin voorzien dat de gewestregeringen worden betrokken bij het aannemen van normen die maatregelen tot bescherming tegen ioniserende golven vaststellen, terwijl bij de artikelen 6, § 1, II, laatste lid, 1°, en 6, § 4, 1°, van dezelfde bijzondere wet in een dergelijke mogelijkheid wordt voorzien met betrekking tot de productnormen ? ».

(...)

III. In rechte

(...)

B.1.1. Bij het Hof worden twee prejudiciële vragen aanhangig gemaakt die zijn gesteld door de Raad van State, in het kader van een beroep tot nietigverklaring dat is gericht tegen het koninklijk besluit van 31 mei 2016 « betreffende de bescherming van de volksgezondheid tegen radioactieve stoffen in voor menselijke consumptie bestemd water » (hierna : het koninklijk besluit van 31 mei 2016).

Bij het koninklijk besluit van 31 mei 2016 wordt de richtlijn 2013/51/EURATOM van de Raad van 22 oktober 2013 « tot vaststelling van voorschriften voor de bescherming van de volksgezondheid tegen radioactieve stoffen in voor menselijke consumptie bestemd water » (hierna : de richtlijn 2013/51/EURATOM) omgezet in Belgisch recht.

B.1.2. In het kader van dat beroep tot nietigverklaring bekritisieren de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter, die verenigingen zijn die actief zijn in de watersector, het feit dat de Waalse Regering niet werd betrokken bij de totstandkoming van het koninklijk besluit van 31 mei 2016. Volgens de verzoekende partijen zou het koninklijk besluit van 31 mei 2016 geen normen vaststellen die de bescherming van de volksgezondheid beogen, maar « productnormen », in de zin van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bij het ontwerpen waarvan de gewestregeringen moeten worden betrokken, overeenkomstig artikel 6, § 4, 1°, van dezelfde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.2. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 14bis, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

B.3.1. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwijking van macht, ingesteld tegen akten en reglementen (artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

De afdeling bestuursrechtspraak vernietigt in de regel een bestreden bestuurshandeling wanneer zij onregelmatig is. Dat is echter niet het geval wanneer de onregelmatigheid geen invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, wanneer zij aan de betrokkenen geen waarborg heeft ontnomen of wanneer zij niet als gevolg heeft de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden (artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

B.3.2. Artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 14 van de wet van 16 juni 1989 « houdende diverse institutionele hervormingen » en gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 4 augustus 1996 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 » en bij artikel 2 van de wet van 8 september 1997, bepaalt :

« Voor de toepassing van artikel 14 worden als substantiële vormen beschouwd, het overleg, de betrokkenheid, het geven van inlichtingen, de adviezen, de eensluidende adviezen, de akkoorden, de gemeenschappelijke akkoorden met uitzondering van de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en de voorstellen die de betrekkingen tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffen en die voorgeschreven zijn door of krachtens de wetten aangenomen in uitvoering van de artikelen 39, 127, § 1, 128, § 1, 129, § 1, 130, § 1, 135, 136, eerste lid, 140, 175, 176 en 177 van de Grondwet.

De natuurlijke en de rechtspersonen, behalve de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wat de aangelegenheden betreft die bedoeld zijn in artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, kunnen echter de schending van de in het vorige lid bedoelde vormen niet inroepen ».

B.4.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 14bis, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling aan natuurlijke personen of andere rechtspersonen dan de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet de mogelijkheid biedt om in het kader van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State de schending aan te voeren van de verplichtingen tot samenwerking die erin worden beoogd, « terwijl diezelfde schendingen door elke persoon kunnen worden aangevoerd tegen een norm met wetgevende waarde voor het Grondwettelijk Hof ».

B.4.2. Krachtens artikel 1, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof doet het Hof, bij wege van arrest, uitspraak op de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel wegens schending van « de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ».

Krachtens artikel 30bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 worden « het overleg, de betrokkenheid, het geven van inlichtingen, de adviezen, de eensluidende adviezen, de akkoorden, de gemeenschappelijke akkoorden en de voorstellen waarvan sprake is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis van voornoemde wet uitgezonderd, alsook in de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten of in elke andere wet genomen ter uitvoering van de artikelen 39, 127, § 1, 128, § 1, 129, § 1, 130, § 1, 135, 136, 137, 140, 166, 175, 176 en 177 van de Grondwet » gelijkgesteld met bevoegdheidsverdelende regels in de zin van artikel 1, 1^o, van dezelfde bijzondere wet.

Behalve ten aanzien van de voormelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme, bedoeld in het voormelde artikel 30bis, is het Hof niet bevoegd om de wijze of de nadere regels van totstandkoming van een wet te toetsen.

De bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof beperkt de mogelijkheid voor de natuurlijke personen of rechtspersonen niet om de schending van de in artikel 30bis van dezelfde wet bedoelde regels aan te voeren.

B.4.3. De prejudiciële vraag noopt bijgevolg tot het vergelijken van de situatie van natuurlijke personen of rechtspersonen andere dan de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, naargelang zij de nietigverklaring voor de Raad van State of de vernietiging voor het Grondwettelijk Hof vorderen : in het eerste geval kunnen zij niet de schending inroepen van de in artikel 14bis, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme, die met « substantiële vormvereisten » worden gelijkgesteld, terwijl zij, in het tweede geval, de schending kunnen inroepen van de in artikel 30bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme, die met « bevoegdheidsverdelende regels » worden gelijkgesteld.

B.5. Volgens de Ministerraad en het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle zouden de natuurlijke personen of rechtspersonen die de nietigverklaring voor de Raad van State vorderen en de natuurlijke personen of rechtspersonen die de vernietiging voor het Grondwettelijk Hof vorderen, zich niet in voldoende vergelijkbare situaties bevinden, aangezien het bekritiseerde verschil in behandeling voortvloeit uit het door de Grondwetgever gewilde onderscheid tussen, enerzijds, de toetsing van akten en reglementen door de Raad van State en, anderzijds, de toetsing van wetskrachtige normen door het Grondwettelijk Hof.

B.6.1. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de rechtspleging voor de Raad van State en de rechtspleging voor het Grondwettelijk Hof niet vergelijkbaar zijn (arrest nr. 22/91, B.7), en dat het feit dat de burgers tegenover een wetgevende handeling niet dezelfde jurisdictionele waarborgen hebben als tegenover een administratieve handeling, te maken heeft met het verschil dat de Grondwetgever inzake de toetsing van de geldigheid van de normen heeft ingesteld tussen de wetgevende handelingen en de administratiefrechtelijke handelingen (arresten nrs. 67/92, B.11.2; 55/99, B.6.2; 97/99, B.12 en 103/2000, B.5).

Evenzo, met betrekking tot de vereiste van een belang om in rechte te treden voor de verzoekende deeltentiteiten van de federale Staat voor de Raad van State, terwijl die vereiste niet van toepassing is wanneer zij een beroep tot vernietiging tegen een wetskrachtige norm instellen, heeft het Hof geoordeeld dat de ontstentenis van de vereiste van een belang voor de « institutionele verzoekers », wanneer zij een beroep tot vernietiging bij het Hof instellen, berust op een keuze die door de Grondwetgever zelf is gemaakt, en die door het Hof niet kan worden getoetst (arrest nr. 201/2004, B.8.3).

B.6.2. Te dezen heeft het bekritiseerde verschil in behandeling evenwel niet te maken met een keuze van de Grondwetgever om een verschil inzake de toetsing van de geldigheid van de normen tussen de wetgevende handelingen en de administratiefrechtelijke handelingen in te stellen. Het vloeit immers voort uit de keuze die door de wetgever is gemaakt, respectievelijk in artikel 14bis, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en in artikel 30bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, om de daarin bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme gelijk te stellen met vormen of regels die respectievelijk onder de bevoegdheid van de Raad van State en van het Grondwettelijk Hof vallen.

B.6.3. Voor het overige mogen verschil en niet-vergelijkbaarheid niet met elkaar worden verward. De verschillende beginselen waarop de toetsing van de geldigheid van de normen tussen de wetgevende handelingen en de administratiefrechtelijke handelingen is gebaseerd, kunnen weliswaar een criterium uitmaken bij de beoordeling van het redelijke en evenredige karakter van een verschil met betrekking tot de rechtspleging of de omvang van de verrichte toetsing, maar zij kunnen niet volstaan om te dezen te besluiten tot de niet-vergelijkbaarheid van rechtzoekenden die de schending inroepen van identieke vormen of regels, waarbij de wetgever ervoor heeft gekozen ze op dezelfde wijze gelijk te stellen met referentienormen, respectievelijk, voor de Raad van State en voor het Grondwettelijk Hof.

B.7. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.8.1. Het vroegere artikel 124bis (thans artikel 30bis) van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is ingevoegd bij artikel 68 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

In de memorie van toelichting werd dienaangaande vermeld :

« Artikel 124bis van het ontwerp heeft tot doel te preciseren dat de bepalingen die de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen verplichten tot verschillende vormen van overleg alvorens bepaalde van hun bevoegdheden uit te oefenen, zelf bevoegdheidsregels zijn waarvan de schending de vernietiging van de wetgevende norm tot gevolg kan hebben.

Het Arbitragehof zal toezien op de eerbiediging van het effectief karakter van de overlegprocedure » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 49).

De in artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde betrokkenheid vormde een illustratie van de in artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde betrokkenheid (*Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 562/2, p. 230).

In het verslag werd eveneens aangegeven :

« Een lid wijst op het belang van een vorig betoog dat de strekking verduidelijkt van het nieuwe artikel 124bis, zoals ingevoegd door het onderzochte artikel. Van bij de aanvang immers heeft het onderscheid tussen de vormvoorschriften en de bevoegdheidsvoorschriften aanleiding gegeven tot lange debatten. Aan het slot daarvan komt men tot de conclusie dat een schending van de vormvoorschriften geen aanleiding geeft tot beroep bij het Arbitragehof. Immers, het niet vragen van een advies wordt strafbaar in plaats van de niet-naleving van het uitgebrachte advies. Artikel 68 maakt de zaken duidelijk door van de vormvoorschriften bevoegdheidsvoorschriften te maken.

Een lid stelt tot besluit en samenvattend vast dat in dit artikel formele vereisten worden bedoeld die passen in het kader van de bevoegdheidsverdeling. Deze formele vereisten waarborgen de autonomie van Gewesten en Gemeenschappen [...] » (*ibid.*, p. 232).

B.8.2. Wat betreft de oorspronkelijke versie van het ontworpen artikel 124*bis*, die de mogelijkheid voor een natuurlijke persoon of rechtspersoon om de schending van een van de in die bepaling bedoelde regels in te roepen beperkte, had de afdeling wetgeving van de Raad van State de volgende opmerkingen geformuleerd :

« Men zou weliswaar kunnen stellen dat de voornoemde regels ofwel betrekking kunnen hebben op de bevoegdheid van de overheid die meewerkt aan de voorbereiding van de te nemen beslissing, ofwel de door de bevoegde overheid genomen beslissing kunnen beïnvloeden en dat die regels bijgevolg gelijk te stellen zijn met bevoegdheidsregels.

Maar in dat geval zouden de private personen, die volgens artikel 2, 2^o, van de bijzondere wet op het Arbitragehof, als zij doen blijken van een belang, beroep kunnen instellen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 26*bis* van de Grondwet bedoelde regel, zich eveneens moeten kunnen beroepen op de schending van een van de voormelde regels. In het tweede lid van het ontworpen artikel nu wordt hun, ' in afwijking van artikel 2, 2^o, ' van de voornoemde wet, een dergelijk beroep ontzegd.

In de memorie van toelichting (blz. 90) wordt de afwijking van het bepaalde in artikel 2, 2^o, van de bijzondere wet op het Arbitragehof als volgt verantwoord :

' Het spreekt vanzelf dat alleen de overheden die door de schending van dergelijke bepalingen worden geschaad, zich op die bepalingen kunnen beroepen bij een beroep tot vernietiging... '

Die verantwoording zou opgaan als de bewuste bepalingen formaliteiten vaststelden waarin uitsluitend wordt voorzien in het belang van de overheden die ze in acht dienen te nemen; maar zij is ontoereikend wanneer die bepalingen als bevoegdheidsregels worden beschouwd.

Aangezien, luidens de memorie van toelichting (blz. 90) :

' Het Arbitragehof zal toezien op de eerbiediging van het effectief karakter van de overlegprocedure ',

is de conclusie gewettigd dat het Arbitragehof ambtshalve een middel zou kunnen opwerpen ontleend aan de schending van een van de in het ontworpen artikel bedoelde regels » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 84).

B.8.3. Ingevolge die opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft de wetgever de uitsluiting van de mogelijkheid voor een natuurlijke persoon of rechtspersoon om, voor het Grondwettelijk Hof, de schending in te roepen van de mechanismen van samenwerkingsfederalisme bedoeld in het vroegere artikel 124*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, dat artikel 30*bis* van dezelfde wet is geworden, niet overgenomen.

B.9.1. De in het geding zijnde bepaling is in de gecoördineerde wetten op de Raad van State ingevoegd bij artikel 14 van de wet van 16 juni 1989 « houdende diverse institutionele hervormingen ».

In de parlementaire voorbereiding wordt dienaangaande uiteengezet :

« Artikel 14 bevestigt dat de naleving van de verschillende samenwerkingsmechanismen tussen de Gemeenschappen, de Gewesten en de Staat die voorgeschreven zijn door of krachtens de wetten tot uitvoering van de artikelen 59*bis*, 59*ter*, 107*quater*, 108*ter* en 115 van de Grondwet een substantiële vormvereiste is.

Dat impliceert dat tegen de niet-naleving van die mechanismen door de betrokken administratieve overheden een verzoek tot nietigverklaring kan worden ingediend bij de Raad van State.

[...]

Aangezien dit artikel de bevoegdheid van de Raad van State betreft, is geen bijzondere meerderheid vereist. De bijzondere wet op het Arbitragehof wordt geenszins gewijzigd : voor de aangevochten akten en reglementen gelden de opgesomde samenwerkingsmechanismen als substantiële vormvereisten. Dit belet niet dat, wanneer de totstandkoming van een wet, decreet of ordonnantie in het geding betrokken wordt, aan het Arbitragehof ter zake een prejudiciële vraag moet worden gesteld.

Het tweede lid houdt in dat enkel de in dit lid opgesomde publiekrechtelijke rechtspersonen de schending van de in het eerste lid opgenomen substantiële vormvoorschriften kunnen inroepen. Dit belet uiteraard niet dat, voor zover een ontvankelijk en op andere middelen gegrond verzoekschrift werd ingediend, de toepassing van artikel [159] van de Grondwet onverkort van toepassing blijft » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 790/1, pp. 5-6).

B.9.2. Met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling had de afdeling wetgeving van de Raad van State de volgende opmerkingen geformuleerd :

« Luidens het artikel zullen ' het overleg, de betrokkenheid, enz. ', waarvan het verzuim of de onregelmatigheid een schending opleveren van bevoegdheidsregels in de zin van de bijzondere wet op het Arbitragehof, als substantiële vormen worden aangemerkt in de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Uit het tweede lid blijkt dat wanneer de Raad van State wordt verzocht de toepassing te weigeren van een wetsbepaling wegens verzuim of onregelmatigheid van datzelfde overleg, enz., hij een prejudiciële vraag zal moeten stellen aan het Arbitragehof, want het zal dan gaan om een middel ontleend aan de schending van een bevoegdheidsregel. Wordt de Raad echter verzocht de toepassing van een verordening of van een individuele handeling te weigeren, of zo'n handeling te vernietigen, dan zal hij datzelfde overleg, enz. moeten beschouwen als substantiële vormvereisten waarvan hij de schending alleen op verzoek van de Staat, van de Gemeenschappen en de Gewesten zal kunnen opwerpen.

Eensdeels zou de gewone wetgever zich niet de bevoegdheid mogen toeëigenen om aan handelingen die door de bijzondere wetgever voorgeschreven zijn, een andere hoedanigheid toe te kennen dan deze laatste eraan heeft toegekend.

Anderdeels mag de wetgever niet de bevoegdheden beperken die de Raad van State, afdeling administratie, en de andere administratieve rechtscolleges ontleen aan artikel [159] van de Grondwet, net zoals de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde.

Dit brengt mee dat artikel 7 moet vervallen » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 790/1, pp. 32-33).

B.9.3. In antwoord op dat advies werd in het verslag vermeld :

« Artikel 14 is alleen de uitdrukkelijke bevestiging in de wet van de interpretatie die door de bijzondere wetgever van augustus 1988 werd gegeven aan de verschillende overlegprocedures die de betrekkingen tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten regelen.

Dat artikel bepaalt dat, ingeval die procedures moeten worden toegepast voor de akten en reglementeringen waarover de Raad van State de nietigverklaring kan uitspreken, het wezenlijke vormvereisten zijn in het belang van de Staat, van de Gemeenschap of van het Gewest. Het is trouwens daarom dat alleen die instellingen er belang bij hebben een overtreding van één van deze procedures in te roepen.

Wanneer die procedures daarentegen moeten worden toegepast voor de goedkeuring van de normatieve regels van wetgevende aard, gaat het om bevoegdheidsregels die onder de beoordelingsbevoegdheid van het Arbitragehof vallen krachtens de wetgeving die de werking en de bevoegdheid van dat Hof bepaalt » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 790/3, p. 4).

B.10. Hoewel het met de in het geding zijnde bepaling nagestreefde doel niet duidelijk blijkt uit de in B.9 aangehaalde parlementaire voorbereiding, kan het verband houden met de legitieme bekommernis om de bestuursrechtspraak te rationaliseren.

Te dezen evenwel wordt in de in het geding zijnde bepaling op onweerlegbare wijze vermoed dat andere natuurlijke personen of rechtspersonen dan de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie nooit belang hebben bij het invoeren van de schending van de in artikel 14*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme, die enkel in het belang van de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zouden zijn uitgevaardigd (*Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 790/3, p. 4*).

Die vooronderstelling, gebaseerd op de miskennis van een mechanisme van samenwerkingsfederalisme, volstaat evenwel niet om de in het geding zijnde maatregel te verantwoorden, wanneer een administratieve akte of reglement in het geding is, aangezien de wetgever dat postulaat uitdrukkelijk heeft geweigerd wanneer een wetskrachtige norm ten aanzien van een identieke grief in het geding is.

B.11.1. Bovendien wordt bij artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in de wet de vereiste van het belang bij het middel vastgelegd, die voortvloeit uit de rechtspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Volgens die rechtspraak kan de verzoeker een onregelmatigheid in beginsel slechts op ontvankelijke wijze invoeren wanneer die zijn belangen schaadt.

Dat begrip « belang bij het middel » waarborgt bijgevolg voldoende dat enkel de personen wier belangen worden geschaad door het aannemen van de bestreden handeling, met schending van de in het eerste lid van artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde vormen, de schending van de in het voormelde artikel 14*bis* bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme op ontvankelijke wijze zouden kunnen invoeren.

B.11.2. Ten slotte wordt de natuurlijke personen of rechtspersonen, met betrekking tot het invoeren van de schending van een in artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoeld mechanisme van samenwerkingsfederalisme, dat het aannemen van een akte of een reglement omringt, elk beroep tot nietigverklaring ontzegd.

B.11.3. Het recht op toegang tot de rechter vormt een algemeen rechtsbeginsel dat aan eenieder moet worden waarborgd met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Door op onweerlegbare wijze te vermoeden dat natuurlijke personen of rechtspersonen andere dan de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie nooit belang hebben bij het invoeren van de schending van de in artikel 14*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme en door die personen bijgevolg uit te sluiten van elke mogelijkheid om de schending van die vormen in te roepen, beperkt de in het geding zijnde bepaling het recht van een categorie van rechtzoekenden op toegang tot de rechter op onevenredige wijze.

Bijgevolg brengt de in het geding zijnde bepaling een discriminerende aantasting van het recht op toegang tot de rechter met zich mee.

B.12. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.13. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, en § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.14.1. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt :

« De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid ».

B.14.2. Artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, bepaalt :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn :

[...]

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

2° Het afvalstoffenbeleid;

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;

4° De waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

5° De financiële tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door algemene rampen

[...] ».

B.14.3. Artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« De federale overheid is echter bevoegd voor :

1° Het vaststellen van de productnormen;

2° De bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval; ».

Artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« De Regeringen worden betrokken bij :

1° het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen, bedoeld in § 1, II, tweede lid, 1°.

[...] ».

B.15. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, en § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepalingen « niet erin voorzien dat de gewestregeringen worden betrokken bij het aannemen van normen die maatregelen tot bescherming tegen ioniserende golven vaststellen, terwijl bij de artikelen 6, § 1, II, tweede lid, 1°, en 6, § 4, 1°, van dezelfde bijzondere wet in een dergelijke mogelijkheid wordt voorzien met betrekking tot de productnormen ».

B.16.1. In hun memories voeren de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter en de Waalse Regering in hun argumentatie eveneens de schending aan van het in artikel 143, § 1, van de Grondwet bedoelde beginsel van federale loyaliteit.

B.16.2. De tussenkomende partijen voor het Hof vermogen de draagwijdte van een prejudiciële vraag niet te wijzigen of uit te breiden, zodat het onderzoek van de vraag niet kan worden uitgebreid tot de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met het in artikel 143, § 1, van de Grondwet bedoelde beginsel van federale loyauteit. Het komt immers alleen aan het verwijzende rechtscollege toe te oordelen welke prejudiciële vragen hij aan het Hof dient te stellen en daarbij de omvang van de saisine te bepalen.

B.17.1. Hoewel uit de prejudiciële vraag niet duidelijk blijkt welke categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken, ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, blijkt uit de motieven van de verwijzingsbeslissing dat, enerzijds, de adressaten van productnormen die met betrokkenheid van de gewestregeringen zijn genomen en, anderzijds, de adressaten van normen met betrekking tot de bescherming tegen ioniserende stralingen die zonder betrokkenheid van de gewestregeringen zijn genomen, met elkaar worden vergeleken.

B.17.2. De twee vergeleken categorieën van personen zijn, in de twee beoogde situaties, adressaten van normen die onder de materiële bevoegdheid van de federale overheid ressorteren.

Het verschil tussen de twee vergeleken categorieën van personen, die adressaten zijn van normen die onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteren, is het totstandkomingsproces van die federale normen, waarbij de eerste zijn genomen met betrokkenheid van de gewestregeringen, overeenkomstig de in het geding zijnde bepalingen, in tegenstelling tot de laatste.

B.18.1. Overeenkomstig de ruime machtiging die in artikel 39 van de Grondwet is vervat, bepaalt de bijzondere wetgever, in artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de gewesten ressorteren en de wijze van uitoefening van de overgedragen bevoegdheden, met inbegrip van de samenwerkingsvormen.

B.18.2. Zoals het Hof bij zijn arrest nr. 8/90 van 7 februari 1990 heeft geoordeeld, vormen de wettelijke bepalingen die krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten - met de bevoegdheidverdelende regels die in de tekst zelf van de Grondwet zijn vastgesteld - de referentienormen ten aanzien van wetten, decreten en ordonnanties. Daaruit vloeit voort dat het Hof dergelijke wettelijke bepalingen moet beoordelen op hun overeenstemming met de in de Grondwet zelf opgenomen bevoegdheidverdelende regels (B.2.4).

B.18.3. Zoals is vermeld in B.17.2, vormen productnormen en bescherming tegen ioniserende stralingen twee verschillende aangelegenheden, die onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteren.

De vergelijking die de verzoekende partijen maken tussen de adressaten van onderscheiden normen die uitgaan van de federale overheid inzake bescherming tegen ioniserende stralingen of productnormen, is niet pertinent.

B.18.4. Voor het overige staat het aan het verwijzende rechtscollege, en niet aan het Hof, om te beslissen of het koninklijk besluit van 31 mei 2016 al dan niet een productnorm uitmaakt.

B.19. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. Artikel 14bis, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het andere natuurlijke personen of rechtspersonen dan de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet de mogelijkheid biedt om in het kader van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State de schending in te roepen van de in artikel 14bis, eerste lid, van dezelfde wetten bedoelde vormen.

2. Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2^o, en § 4, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 oktober 2019.

De griffier,

F. Meererschaut

De voorzitter,

F. Daoût