Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 144/2026
van 26 november 2026
Rolnummer : 8621

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 2 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 22 december 1994 « betreffende de openbaarheid van het bestuur » en artikel 11*bis* van het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 12 juli 2001 « houdende verschillende maatregelen betreffende de begrotingsfondsen, het onderwijs, de vakantiecentra en de medische schoolinspectie », gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Henegouwen, afdeling Bergen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit rechter Thierry Giet, waarnemend voorzitter, voorzitster Joséphine Moerman, en de rechters Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van rechter Thierry Giet,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 19 januari 2026, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 27 januari 2026, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Henegouwen, afdeling Bergen, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« In zoverre zij niet erin voorzien dat de niet-vermelding van de beroepsmogelijkheden en -termijnen in een beslissing die nadelig is voor de adressaat ervan, belet dat de beroepstermijnen ingaan, schenden artikel 2 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 22 december 1994 betreffende de openbaarheid van het bestuur en/of artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 houdende verschillende maatregelen betreffende de begrotingsfondsen, het onderwijs, de vakantiecentra en de medische schoolinspectie, in een beslissing tot terugvordering van niet-verschuldigde bezoldigingen (en weddetoelagen) van de Franse Gemeenschap, de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie ten aanzien van de adressaten van een nadelige beslissing uitgaande van een andere administratieve overheid, zoals die welke zijn onderworpen aan de toepassing van artikel 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, artikel L3221-1, 4°, van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie of artikel 3, 4°, van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, aangezien de

NIET VERBETERDE KOPIE

beroepstermijnen tegen die beslissing ingaan zelfs indien de beroepsmogelijkheden niet worden vermeld in de kennisgeving, terwijl voor de adressaten van een nadelige beslissing die door een andere administratieve overheid ter kennis wordt gebracht, de beroepstermijnen niet ingaan indien de kennisgeving geen melding ervan maakt ?

Is artikel 2, vijfde lid, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 22 december 1994 betreffende de openbaarheid van het bestuur in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het niet erin voorziet dat de termijn om een beroep in te stellen wordt geschorst indien de administratieve beslissing niet de bij die bepaling voorgeschreven vermeldingen bevat ?

Is artikel 11*bis* van het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 12 juli 2001 houdende verschillende maatregelen betreffende de begrotingsfondsen, het onderwijs, de vakantiecentra en de medische schoolinspectie in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het niet erin voorziet dat de termijn om een aanvraag tot niet-terugvordering in te dienen wordt geschorst indien de administratieve beslissing waarbij om terugbetaling van het niet-verschuldigde bedrag wordt verzocht, niet de bij die bepaling voorgeschreven vermeldingen bevat ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Julien Laurent, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Laurence Rase, advocate bij de balie Luik-Hoei;

- de Franse Gemeenschapsregering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Marc Nihoul, advocaat bij de balie van Waals-Brabant.

Bij beschikking van 7 oktober 2026 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 29 juni 2020 stelt de Franse Gemeenschap een leerkracht uit het vrij gesubsidieerd onderwijs in kennis van een verzoek tot terugbetaling van niet-verschuldigde bedragen wegens een verkeerde toepassing van de aan de anciënniteit verbonden weddenschaal waardoor een verhoogde wedde werd ontvangen. Die regularisatie heeft betrekking op een totaalbedrag van 4 413,25 euro voor de jaren 2017, 2019 en 2020. Op 28 september 2020 informeert de Franse Gemeenschap diezelfde leerkracht dat de bevoegde dienst het verzoek tot terugbetaling opnieuw onderzoekt en vervolgens bevestigt zij dat verzoek bij aangetekend schrijven van 14 juni 2021 met de precisering dat de schuld binnen de negentig dagen moet worden vereffend.

NIET VERBETERDE KOPIE

Op 30 juni 2021 dient de vakbondsafgevaardigde van de leerkracht voor de Franse Gemeenschapsregering een aanvraag tot niet-terugvordering van het niet-verschuldigde bedrag in op grond van artikel 11*bis* van het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 12 juli 2001 « houdende verschillende maatregelen betreffende de begrotingsfondsen, het onderwijs, de vakantiecentra en de medische schoolinspectie » (hierna : het programmadecreet van 12 juli 2001). Op 28 juli 2021 wordt de aanvraag onontvankelijk verklaard omdat die meer dan drie maanden na de kennisgeving van het verzoek tot terugbetaling van het niet-verschuldigde bedrag werd neergelegd.

Op 13 oktober 2022 maakte de voormelde leerkracht de zaak aanhangig bij de Rechtbank van eerste aanleg Henegouwen, afdeling Bergen. In hoofdorde vordert hij dat de ontvankelijkheid van de aanvraag tot niet-terugvordering van het niet-verschuldigde bedrag wordt vastgesteld en dat de Franse Gemeenschap ertoe wordt veroordeeld zich erover uit te spreken. Na heropening van de debatten preciseert de leerkracht dat zijn vordering is gebaseerd op artikel 1384 van het oud Burgerlijk Wetboek, aangezien de Franse Gemeenschap een fout zou hebben gemaakt door zijn aanvraag tot niet-terugvordering van het niet-verschuldigde bedrag onontvankelijk te verklaren en door in haar initiële beslissing niet het bestaan te vermelden van die beroepsmogelijkheid, noch de termijnen en nadere regels om een dergelijk beroep in te stellen. Volgens hem zou de onontvankelijkheidsbeslissing moeten worden afgewezen en zou de zaak terug naar de bevoegde overheid moeten worden verwezen.

Bij een vonnis van 19 januari 2026 stelt de Rechtbank van eerste aanleg Henegouwen, afdeling Bergen, vast dat de vordering van de voormelde leerkracht ontvankelijk is, aangezien hij aantoont dat hij over een subjectief recht beschikt. De Rechtbank stelt bovendien vast dat de aanvraag tot niet-terugvordering die de leerkracht voor de Franse Gemeenschapsregering had geformuleerd effectief onontvankelijk was, aangezien een dergelijke aanvraag met toepassing van artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 binnen een termijn van drie maanden moet worden ingediend, zodat die termijn te dezen overschreden was, zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat de termijn was opgeschort tussen het nieuwe onderzoek van het verzoek tot terugbetaling door de dienst van de Franse Gemeenschap en de bevestiging van de regularisatie.

Het verwijzende rechtscollege stelt bovendien vast dat de initiële beslissing tot terugvordering van het niet-verschuldigde bedrag niet de mogelijkheid vermeldde om een aanvraag tot niet-terugvordering in te dienen op grond van artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001. Artikel 2, vijfde lid, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 22 december 1994 « betreffende de openbaarheid van het bestuur » (hierna : het decreet van 22 december 1994) legt echter de verplichting op om de beroepsmogelijkheden te vermelden. Het verwijzende rechtscollege merkt in dat verband op dat het Hof, bij zijn arrest nr. 158/2022 van 1 december 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.158) heeft geoordeeld dat de vermelding van de beroepsmogelijkheden essentieel is om een passende juridische bescherming van de bestuurde te waarborgen in het kader van het recht op toegang tot een rechter.

In de veronderstelling dat de aanvraag tot niet-terugvordering van een niet-verschuldigd bedrag niet kan worden gekwalificeerd als een beroep in de zin van artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994, merkt het verwijzende rechtscollege op dat artikel 15, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde » (hierna : de wet van 11 april 1995), in een gelijkaardige hypothese met terugvordering van ten onrechte door de administratie gestorte sommen, bepaalt dat de mogelijkheid om af te zien van het niet-verschuldigde bedrag alsook de te volgen procedure in de beslissing moeten worden gepreciseerd, anders worden de termijnen voor het indienen van een dergelijke aanvraag opgeschort.

Omgekeerd, gesteld dat de aanvraag tot niet-terugvordering van het niet-verschuldigde bedrag kan worden gekwalificeerd als een beroep in de zin van artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994, stelt het verwijzende rechtscollege vast dat geen enkele sanctie verbonden is aan het ontbreken van een vermelding van de beroepsmogelijkheden, die nochtans bij die bepaling wordt opgelegd, in tegenstelling tot wat is bepaald bij artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur », bij artikel 14, tweede lid, van de wet van 11 april 1995, bij artikel 24, § 1, van de wet van 26 mei 2002 « betreffende het recht op maatschappelijke integratie » en bij artikel L3221-1, 4°, van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie.

Bijgevolg vraagt het verwijzende rechtscollege zich af of er een discriminerend verschil in behandeling bestaat dat met name afbreuk zou doen aan het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, in het bijzonder in het licht van de ongrondwettigheid die het Hof heeft vastgesteld in zijn arrest nr. 178/2021 van 9 december 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.178), dat betrekking had op artikel 3, eerste lid, 3°, van het decreet van het Waalse

NIET VERBETERDE KOPIE

Gewest van 30 maart 1995 « betreffende de openbaarheid van bestuur » dat, zoals artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994, geen enkele sanctie verbindt aan het ontbreken van een vermelding van de beroepsmogelijkheden, die het nochtans oplegt.

In die context houdt het verwijzende rechtscollege de uitspraak aan en stelt het, alvorens recht te zeggen, aan het Hof de hiervoor vermelde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

A. Standpunt van de partijen voor het Hof

A.1.1. Vooraf preciseert de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege dat de bij artikel 11*bis* van het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 12 juli 2001 « houdende verschillende maatregelen betreffende de begrotingsfondsen, het onderwijs, de vakantiecentra en de medische schoolinspectie » (hierna : het programmadecreet van 12 juli 2001) vastgestelde voorwaarden te dezen vervuld zijn, aangezien de niet-verschuldigde betalingen het gevolg zijn van fouten van de administratie en de begunstigde ervan die te goeder trouw als verworven kon beschouwen. Indien het verzoek tot terugbetaling de mogelijkheid had vermeld om binnen een termijn van drie maanden bij de Franse Gemeenschapsregering een aanvraag tot niet-terugvordering in te dienen, zou de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege die aanvraag binnen die termijn hebben ingediend en zou het verzoek ontvankelijk zijn verklaard. In die hypothese had de Franse Gemeenschapsregering een standpunt moeten innemen over een dergelijk verzoek, met reële kansen voor de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege om een gunstige beslissing te verkrijgen. De gevolgen van het ontbreken van een vermelding van de beroepsmogelijkheden zijn te dezen dus geenszins verwaarloosbaar, aangezien de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege had kunnen worden vrijgesteld van de terugbetaling van de niet-verschuldigde bedragen.

A.1.2. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat het Hof te dezen dezelfde redenering moet volgen als in zijn arrest nr. 178/2021 van 9 december 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.178). Zij voert in dat verband aan dat de in de thans onderzochte prejudiciële vragen beoogde categorieën van personen vergelijkbaar zijn aangezien die personen in kennis worden gesteld van een administratieve handeling die hun een nadeel of belangenschade bezorgt, meestal een verzoek tot terugbetaling van een som geld.

Volgens de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege is de omstandigheid dat de aanvraag tot niet-terugvordering niet in het kader van een gerechtelijke procedure, noch in het kader van een administratief beroep werd ingediend niet van dien aard dat het belet dat het voormelde arrest van het Hof nr. 178/2021 wordt toegepast naar analogie, aangezien de indiening van een dergelijke aanvraag tot niet-terugvordering gevolgen heeft voor de adressaat van de beslissing tot terugbetaling die vergelijkbaar zijn met die van het instellen van een administratief beroep.

A.1.3. In tegenstelling tot hetgeen de Franse Gemeenschapsregering aanvoert, is artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994 « betreffende de openbaarheid van het bestuur » (hierna : het decreet van 22 december 1994) te dezen van toepassing. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege merkt in dit opzicht op dat het doel van die bepaling erin bestaat het beoogde publiek de meest uitgebreide informatie te geven over de mogelijkheden om een beslissing waardoor het zich benadeeld voelt in het geding te brengen. Het doel is geenszins om de informatie te beperken tot de betwistingsmogelijkheden in strikte zin, in het kader van een betwisting van de grond van het verzoek tot terugbetaling van het niet-verschuldigde bedrag. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege voegt eraan toe dat de aanvraag tot niet-terugvordering van een niet-verschuldigd bedrag veronderstelt dat de administratie een fout heeft gemaakt en dat de adressaat van de initiële beslissing te goeder trouw vermocht te oordelen dat de ontvangen storting verworven was. In dat opzicht dient geen onderscheid te worden gemaakt tussen de « betwisting » en de « niet-terugvordering » voor de adressaat te goeder trouw, die het verzoek tot terugbetaling in het geding moet kunnen brengen omdat de administratie een fout heeft gemaakt, of die fout nu betwistbaar is of niet. Een beslissing tot terugbetaling benadeelt de adressaat immers in zoverre zij afbreuk doet aan zijn vermogen. In die context is de door de Franse Gemeenschapsregering voorgestelde interpretatie van artikel 2, lid 5, van het decreet van 22 december 1994 te restrictief.

NIET VERBETERDE VERSIE

A.1.4. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege doet ook gelden dat, in tegenstelling tot hetgeen de Franse Gemeenschapsregering aanvoert, artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 voorziet in een, weliswaar niet jurisdictionele, beroepsmogelijkheid. Het betreft immers een georganiseerd administratief beroep dat lijkt op een hiërarchisch beroep, een beroep in het kader van toezicht of een *ad hoc* beroep. Indien de in die bepaling beoogde voorwaarden vervuld zijn, kan de Franse Gemeenschapsregering het voorwerp van de handeling die in het kader van een beroep aan haar wordt voorgelegd deels of volledig vernietigen. In dergelijke hypotheses treedt de beslissing van de Franse Gemeenschapsregering in de plaats van de initiële beslissing van de administratie.

Hoewel die beroepsmogelijkheid noch verplicht is, noch een voorwaarde vormt voor het instellen van een jurisdictioneel beroep, kan die toch een reële impact hebben op een jurisdictioneel beroep omdat, indien de Franse Gemeenschapsregering de aanvraag geheel of gedeeltelijk afwijst, de adressaat van de initiële beslissing een jurisdictioneel beroep tegen die nieuwe beslissing kan instellen. Bovendien is het, wanneer een aanvraag tot niet-terugvordering van een niet-verschuldigd bedrag wordt ingediend terwijl er reeds een jurisdictioneel beroep hangende is, zeer waarschijnlijk dat het rechtscollege waarbij de zaak aanhangig is gemaakt de uitspraak aanhoudt in afwachting van de beslissing van de Franse Gemeenschapsregering. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege vermeldt in dat opzicht een nog niet gepubliceerd arrest van het Hof van Beroep te Brussel. In werkelijkheid maakt het beroep waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet het mogelijk om jurisdictionele beroepen te vermijden en daarmee de gewone rechtscolleges te ontlasten. De aanvraag tot niet-terugvordering van een niet-verschuldigd bedrag heeft dus een impact op het recht op toegang tot een rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.2.1. Voorafgaandelijk merkt de Franse Gemeenschapsregering op dat de drie prejudiciële vragen kunnen worden geherformuleerd in een enkele vraag die betrekking heeft op de bestaanbaarheid van artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994 en/of van artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij niet erin voorzien dat de termijn om een beroep in te stellen wordt opgeschort indien de administratieve beslissing niet de beroepsmogelijkheden vermeldt.

A.2.2. De Franse Gemeenschapsregering beklemtoont ook dat artikel 11*bis* van het programmadecreet een uitzondering vormt op het grondwettelijk beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, dat af te leiden valt uit titel V van de Grondwet, zodat het strikt dient te worden geïnterpreteerd. De afdeling wetgeving van de Raad van State had overigens een negatief advies gegeven over een dergelijk systeem.

De Franse Gemeenschapsregering beweert bovendien dat die bepaling niet in een eigenlijk beroep voorziet maar wel in een eenvoudige aanvraag tot niet-terugvordering, die los blijkt te staan van de jurisdictionele beroepsmogelijkheden en die daarvan overigens geen dwingende voorafgaande voorwaarde vormt. De aanvraag tot niet-terugvordering strekt niet ertoe het niet-verschuldigde bedrag te betwisten maar gewoon te verzoeken dat ervan wordt afgezien wegens uitzonderlijke omstandigheden die de aanvrager moet aantonen. De aanvraag kan dus niet als een beroep worden aangemerkt, in de zin van een controle of een bescherming van de bestuurden tegenover ongelijkheid, en evenmin als een georganiseerd willig beroep, aangezien het geen bezwaar, herziening of verzoek tot heroverweging betreft. De in het geding zijnde aanvraag wordt bovendien niet voor de overheid gebracht die de beslissing tot terugvordering van het niet-verschuldigde bedrag heeft genomen maar wel voor de Franse Gemeenschapsregering zelf, hetgeen getuigt van het uitzonderlijke karakter van die werkwijze. In de veronderstelling dat artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 als willig beroep wordt aangemerkt, dient in ieder geval te worden opgemerkt dat dat geenszins een voorafgaande voorwaarde vormt voor een administratief of jurisdictioneel beroep.

A.2.3. De Franse Gemeenschapsregering merkt op dat de prejudiciële vragen steunen op het beginsel volgens hetwelk de in artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 bedoelde aanvraag een beroep zou kunnen inhouden. Dat is evenwel niet het geval, zodat artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994 te dezen niet van toepassing is. De eerste twee vragen zijn dus niet pertinent. In ieder geval zijn de door het verwijzende rechtscollege beoogde situaties niet vergelijkbaar, aangezien te dezen geen nadelige beslissing bestaat waartegen een beroep wordt georganiseerd. De Franse Gemeenschapsregering beklemtoont in dat opzicht dat elke wetgever vrij is om in een eigen instrument te voorzien inzake actieve openbaarheid, overeenkomstig artikel 32 van de Grondwet. Bijgevolg behoeven de eerste twee prejudiciële vragen, in zoverre zij betrekking hebben op artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994, geen antwoord.

A.2.4. Volgens de Franse Gemeenschapsregering baseert het verwijzende rechtscollege zijn redenering ook op het beginsel volgens hetwelk artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 in een

NIET VERBETERDE KOPIE

beroepsmogelijkheid voorziet, vandaar de vergelijkingen die het maakt in de eerste en de derde prejudiciële vraag. Aangezien die interpretatie kennelijk verkeerd is, behoeven die prejudiciële vragen geen antwoord.

In ondergeschikte orde stelt de Franse Gemeenschapsregering dat het in artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 beoogde « beroep » zich fundamenteel onderscheidt van de beroepen in het kader waarvan het Hof het ontbreken van de verplichte vermelding van de beroepsmogelijkheden of van een sanctie in geval van niet-naleving van die verplichting reeds heeft afgekeurd. Uit de grondwettelijke rechtspraak, in het bijzonder het voormelde arrest nr. 178/2021 en arrest nr. 158/2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.158), volgt immers duidelijk dat het ontbreken van een vermelding van de beroepsmogelijkheden in een administratieve beslissing enkel problematisch is wanneer het raakt aan het recht op toegang tot de rechter dat is gewaarborgd bij het artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de Mens. De verplichting om de beroepsmogelijkheden te vermelden wordt alleen uitgebreid tot de administratieve beroepen in zoverre de uitoefening ervan een voorwaarde is voor het instellen van jurisdictionele beroepen. Bijgevolg worden enkel de georganiseerde en verplichte administratieve beroepen beoogd, in tegenstelling tot de facultatieve of willige beroepen, waarvoor een dergelijke verplichting niet geldt. De Franse Gemeenschapsregering merkt in dat kader op dat de in de prejudiciële vragen beoogde categorieën van personen dus niet vergelijkbaar zijn, omdat het in het geding zijnde beroep louter facultatief is en geen enkele invloed heeft op de ontvankelijkheid van het jurisdictioneel beroep dat gelijktijdig kan worden ingesteld. In werkelijkheid komt het vaak voor dat er, naast de beroepsmogelijkheden in strikte zin, bepaalde termijnen gelden voor administratieve procedures zonder dat die noodzakelijkerwijs in elke administratieve handeling worden vermeld. De Franse Gemeenschapsregering legt in dat opzicht een verband met het privaatrecht, waarin wordt aanvaard dat bepaalde aanvullende contractuele bepalingen weliswaar niet in de contracten zijn opgenomen, maar toch van toepassing zijn.

B. Beoordeling door het Hof

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 2 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 22 december 1994 « betreffende de openbaarheid van het bestuur » (hierna : het decreet van 22 december 1994) en op artikel 11*bis* van het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 12 juli 2001 « houdende verschillende maatregelen betreffende de begrotingsfondsen, het onderwijs, de vakantiecentra en de medische schoolinspectie » (hierna : het programmadecreet van 12 juli 2001).

B.2.1. Artikel 2 van het decreet van 22 december 1994, zoals gewijzigd bij het decreet van de Franse Gemeenschap van 23 juni 2022 « tot wijziging van het decreet van 22 december 1994 betreffende de openbaarheid van het bestuur » bepaalt :

« De bestuursoverheid verstrekt het publiek een duidelijke en objectieve informatie over haar werkzaamheden.

De Regering houdt ter beschikking van iedere persoon die erom verzoekt een document met de beschrijving van de bevoegdheden en de organisatie van haar diensten.

De Regering bepaalt het bedrag van de geldsom die mag gevraagd worden voor de afgifte van dit document. Dit bedrag mag evenwel niet hoger zijn dan de kostprijs van het document.

NIET VERBETERDE VERSIE

Het moet mogelijk zijn de ambtenaar of de dienst van de Regering die de bestemmeling kan inlichten te identificeren aan de hand van elke briefwisseling die door een bestuursoverheid wordt verzonden.

De kennisgeving van elke beslissing van individueel belang : vermeldt duidelijk de mogelijke beroepsmiddelen, de bevoegde instanties waarbij het beroep kan worden ingesteld alsook de vormen en de termijnen die door de persoon die zich door de beslissing benadeeld acht, moeten nageleefd worden ».

B.2.2. Artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001, zoals gewijzigd bij het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 11 juli 2018 « houdende verschillende maatregelen inzake universitaire ziekenhuisinfrastructuren, hoger onderwijs, schoolinfrastructuren, begrotingsfondsen, algemene zaken, cultuur, huiswerkinstituten, subsidiëring van de tewerkstelling in de socioculturele sectoren », bepaalt :

« In uitzonderlijke omstandigheden is de Regering gemachtigd om geheel of gedeeltelijk af te zien van de terugvordering van bezoldigingen of weddetoelagen die onwettig zijn uitbetaald door de Franse Gemeenschap en die krachtens het decreet van 20 december 2011 houdende regeling van de begroting en de boekhouding van de Diensten van de Regering van de Franse Gemeenschap, het voorwerp zouden moeten zijn van een terugvorderingsaanvraag van het niet-verschuldigd bedrag. Deze optie is slechts mogelijk als de betaling van het niet-verschuldigd bedrag voortvloeit uit een administratieve fout en als de begunstigde van de betaling deze ter goeder trouw als verworven beschouwt.

De regeringsdiensten zullen een met redenen omkleed advies uitbrengen over de ingediende aanvragen. Om ontvankelijk te zijn, moeten de aanvragen worden ingediend binnen de 3 maanden na de kennisgeving van het niet-verschuldigde bedrag.

In afwijking van het vorige lid, worden de aanvragen die voor de inwerkingtreding van onderhavig decreet werden ingediend, ontvankelijk geacht.

De Regering spreekt zich minstens om de 6 maanden over de ingediende aanvragen uit. Ze kan slechts afzien van de terugvordering van een niet-verschuldigd bedrag als de aanvraag tot niet-terugvordering een gunstig advies kreeg van de regeringsdiensten bedoeld in het tweede lid. De beslissing van de Regering wordt met redenen omkleed.

Als volledig wordt afgezien van de terugvordering van een niet-verschuldigde betaling, worden de reeds door het personeelslid betaalde bedragen aan het personeelslid terugbetaald. Als gedeeltelijk wordt afgezien van de terugvordering van een niet-verschuldigde betaling, wordt het deel van de reeds door het personeelslid betaalde bedragen dat het schuldsaldo overschrijdt, aan het personeelslid terugbetaald ».

B.3. In essentie worden aan het Hof vragen gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994 en van artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 met het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van

NIET VERBETERDE KOPIE

gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre zij niet voorzien in de schorsing van de termijn om een beroep in te stellen of een aanvraag tot niet-terugvordering in te dienen wanneer de beslissing tot terugvordering van een ten onrechte door de Franse Gemeenschap gestorte wedde niet de beroepsmogelijkheden en -termijnen vermeldt, terwijl andere bepalingen wel in een dergelijke schorsing voorzien. In dat opzicht verwijst het verwijzende rechtscollege naar artikel 2 van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : de wet van 11 april 1994), naar artikel L3221-1, 4°, van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (hierna : het WPDD) en naar artikel 3, 4°, van de wet van 12 november 1997 « betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten » (hierna : de wet van 12 november 1997).

B.4.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.2. Uit de bewoordingen van de eerste prejudiciële vraag blijkt dat het Hof wordt verzocht om, enerzijds, de personen die het voorwerp uitmaken van een beslissing tot terugvordering van een ten onrechte door de Franse Gemeenschap gestorte wedde en die met toepassing van artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 een aanvraag tot niet-terugvordering willen indienen en, anderzijds, diegenen die het voorwerp uitmaken van een beslissing van een andere administratieve overheid, die onder het toepassingsgebied vallen of vielen van artikel 2 van de wet van 11 april 1994, van artikel L3221-1, 4°, van het WPDD of van artikel 3, 4°, van de wet van 12 november 1997, te vergelijken.

NIET VERBETERDE KOPIE

B.4.3. Een dergelijk verschil in behandeling is het gevolg van de autonomie die aan de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten door of krachtens de Grondwet is toegekend, in de aangelegenheden die onder hun respectieve bevoegdheden vallen.

B.5.1. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing kan evenwel worden afgeleid dat het verwijzende rechtscollege ook beoogt aan het Hof vragen te stellen over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met het recht op toegang tot een rechter, in zoverre de adressaten van een beslissing tot terugvordering van een ten onrechte door de Franse Gemeenschap gestorte wedde worden geraakt door het ontbreken van een vermelding van de beroepsmogelijkheden en -termijnen.

Bovendien blijkt uit de voor het Hof neergelegde memories dat de partijen de vragen in die zin hebben begrepen en dat zij zich daarover hebben kunnen uitspreken.

B.5.2. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht wordt ook gewaarborgd in artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en geldt als algemeen rechtsbeginsel.

B.5.3. Rekening houdend met het voorgaande moeten de prejudiciële vragen in die zin worden beschouwd dat zij betrekking hebben op de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op toegang tot een rechter.

B.5.4. Wanneer een schending wordt aangevoerd van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in samenhang gelezen met een ander grondrecht, dat in voorkomend geval voortvloeit uit een internationaal verdrag dat België bindt, volstaat het te preciseren in welk opzicht dat grondrecht is geschonden. De categorie van personen van wie dat grondrecht is geschonden, moet immers worden vergeleken met de categorie van personen voor wie dat grondrecht is gewaarborgd.

B.6.1. Het recht op toegang tot de rechter, dat een onderdeel is van het recht op een eerlijk proces, kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen echter niet ertoe leiden dat het recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast. Dat zou het geval zijn wanneer de opgelegde beperkingen geen wettig doel nastreven

NIET VERBETERDE KOPIE

en indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. De verenigbaarheid van die beperkingen met het recht op toegang tot een rechterlijke instantie hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Érablière A.S.B.L. t. België*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 29 maart 2011, *RTBF t. België*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 69; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

B.6.2. De vermelding van de beroepsmogelijkheden in een administratieve beslissing past niet alleen in het kader van de verplichting tot openbaarheid van bestuur, maar is ook essentieel voor een daadwerkelijke rechtsbescherming van de bestuurde en is derhalve cruciaal in het licht van het recht op toegang tot de rechter. Een sluitende rechtsbescherming impliceert dat de bestuurde ook wordt geïnformeerd over de beroepsmogelijkheden die tegen de beslissing openstaan.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft overigens geoordeeld dat de regels met betrekking tot de mogelijkheden inzake de rechtsmiddelen en de termijnen niet alleen duidelijk moeten worden gesteld, maar ook dat zij zo expliciet mogelijk aan de rechtzoekenden ter kennis moeten worden gebracht, opdat die gebruik ervan kunnen maken overeenkomstig de wet (EHRM, 1 maart 2011, *Faniel t. België*, ECLI:CE:ECHR:2011:0301JUD001189208, § 30; 31 januari 2012, *Assunção Chaves t. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2012:0131JUD006122608, § 81).

B.7.1. Artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994 legt de vermelding op, in de kennisgeving van elke beslissing van individueel belang, van de mogelijke beroepsmiddelen, de bevoegde instanties alsook de vormen en de termijnen die de persoon die zich door de beslissing benadeeld acht, moet naleven.

Die bepaling is van toepassing op zowel de administratieve als jurisdictionele beroepen (zie met name RvSt, 27 juni 2013, nr. 224.167, ECLI:BE:RVSCE:2013:ARR.224.167).

B.7.2. Bij artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 heeft de decreetgever de persoon van wie de terugvordering van een ten onrechte gestorte wedde wordt geëist uitdrukkelijk willen toelaten om een dergelijke eis bij de Franse Gemeenschapsregering te

betwisten, in uitzonderlijke omstandigheden, indien de betaling het gevolg is van een administratieve fout en indien de begunstigde ervan te goeder trouw is. In dat kader heeft de decreetgever bepaald dat een dergelijke betwisting moet worden ingediend binnen een termijn van drie maanden en dat de Franse Gemeenschapsregering zich minstens om de zes maanden over dergelijke verzoeken moet uitspreken. Hoewel het juist is dat de Franse Gemeenschapsregering in dat opzicht over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt – waarbij de bestuurde over geen enkel subjectief recht op de niet-terugvordering als dusdanig beschikt –, is het toch zo dat zij ertoe gebonden is over een dergelijke aanvraag uitspraak te doen, dat haar beslissing gemotiveerd moet zijn en dat zij volledig of gedeeltelijk kan afzien van de terugvordering van het niet-verschuldigde bedrag.

Zo kan de door de terugvordering van het niet-verschuldigde bedrag beoogde persoon een hervorming van de initiële administratieve beslissing verkrijgen, en in voorkomend geval daarna de beslissing van de Franse Gemeenschapsregering voor de rechter van de administratie betwisten.

B.7.3. Het staat in de regel aan het verwijzende rechtscollege om de bepalingen die het toepast te interpreteren, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepalingen.

Gezien het bovenstaande kon dat rechtscollege redelijkerwijs oordelen dat artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 een « beroepsmiddel » vormt in de zin van artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994.

B.8.1. Hoewel artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994 dus de verplichting oplegt dat in de beslissingen tot terugvordering van een ten onrechte door de Franse Gemeenschap gestorte wedde melding wordt gemaakt van het bij artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 georganiseerde beroep en van de modaliteiten volgens welke een dergelijk beroep dient te worden ingesteld, is het nog steeds zo dat in geen enkele sanctie is voorzien bij het ontbreken van dergelijke vermeldingen.

B.8.2. De uitoefening van de beroepsmogelijkheden kan enkel worden gewaarborgd wanneer er een verplichting tot vermelding is, in de kennisgeving van een beslissing tot terugvordering van een ten onrechte door de Franse Gemeenschap gestorte wedde, van de

NIET VERBETERDE KOPIE

bestaande beroepen en de modaliteiten volgens welke die beroepen dienen te worden ingesteld, hetgeen veronderstelt dat in een sanctie is voorzien wanneer die kennisgeving niet plaatsvindt of niet correct plaatsvindt. In dat opzicht heeft de aard van het beroep, of het nu administratief of jurisdictioneel is, weinig belang, net zoals het gegeven dat het georganiseerde administratief beroep al dan niet een verplichte voorafgaande voorwaarde is voor de latere aanhangigmaking bij de rechtscolleges.

Zoals in B.7.2 is vermeld, wilde de decreetgever immers uitdrukkelijk voorzien in een georganiseerd administratief beroep, waarover de Franse Gemeenschapsregering zich moet uitspreken om de adressaten van een beslissing tot terugvordering van een ten onrechte gestorte wedde toe te laten een hervorming van de beslissing te verkrijgen wanneer zij te goeder trouw zijn en de niet-verschuldigde betaling het gevolg is van een administratieve fout.

In dat perspectief moeten die adressaten, op het moment van de kennisgeving van de beslissing, worden geïnformeerd over de mogelijkheid om de in artikel 11*bis* van het programmadecreet van 12 juli 2001 beoogde aanvraag in te dienen en over de modaliteiten voor het indienen van die aanvraag, teneinde de opportuniteit van een dergelijk beroep te kunnen beoordelen. Bovendien is het, in voorkomend geval, de op die grondslag genomen beslissing van de Franse Gemeenschapsregering en niet de initiële beslissing tot terugvordering van het niet-verschuldigde bedrag die vervolgens bij de bevoegde rechter kan worden betwist.

B.9. In zoverre het niet voorziet in een sanctie wanneer de beslissing tot terugvordering van een ten onrechte door de Franse Gemeenschap gestorte wedde niet de beroepsmogelijkheden en -termijnen vermeldt, is artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 22 december 1994 bijgevolg niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 13 daarvan.

B.10. Het staat aan de decreetgever om de precieze aard van de sanctie te bepalen die moet worden toegepast wanneer een administratieve overheid van de Franse Gemeenschap een administratieve beslissing met individuele strekking ter kennis brengt zonder de beroepsmogelijkheden en -termijnen die van toepassing zijn te vermelden.

Het staat aan het verwijzende rechtscollege om *in concreto* te onderzoeken of de niet-inachtneming door de administratieve overheid van de in het geding zijnde bepaling, heeft

NIET VERBETERDE KOPIE

geleid tot een schending van het recht van de eiser op toegang tot de rechter en om een einde te maken aan die schending. Te dezen kan het verwijzende rechtscollege rekening houden met het geheel van de feitelijke omstandigheden van de zaak, waaronder de kenmerken van de eiser en de pertinente internationale verbintenissen.

NIET VERBETERDE KOPIE

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre het niet voorziet in een sanctie wanneer de beslissing tot terugvordering van een ten onrechte door de Franse Gemeenschap gestorte wedde de beroepsmogelijkheden en -termijnen niet vermeldt, schendt artikel 2, vijfde lid, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 22 december 1994 « betreffende de openbaarheid van het bestuur » de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 13 daarvan.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 26 november 2026.

De griffier, De wnd. voorzitter,

Nicolas Dupont Thierry Giet

NIET VERBETERDE KOPIE