



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 32/2026
van 19 maart 2026
Rolnummer : 8431**

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 3, § 5, van de wet van 21 maart 1991 « betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Willem Verrijdt en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 262.285 van 6 februari 2025, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 februari 2025, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Zo geïnterpreteerd dat het de Raad van State verhindert om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van een koninklijk besluit houdende de goedkeuring van een beheerscontract, gesloten tussen de Belgische Staat en skeyes voor zover hem dat ertoe zou brengen de feitelijke inhoud van de beheersovereenkomst te onderzoeken teneinde zich ervan te vergewissen, eensdeels, of deze clausules van verordenende aard bevat en, anderdeels, of deze clausules gelet op hun inhoud of hun wijze van totstandkoming regelmatig zijn, schendt artikel 3, § 5, van de wet van 21 maart 1991 ‘ betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven ’ de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in voorkomend geval gelezen in samenhang met artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, eensdeels, in de mate dat deze bepaling een verschil in behandeling doet ontstaan tussen derden bij een beheersovereenkomst die geacht mag worden een akte of een reglement te zijn als bedoeld bij artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en derden bij een beheersovereenkomst bedoeld bij voormeld artikel 3, § 5, van de wet van 21 maart 1991 en, anderdeels, in de mate waarin ze een discriminerende aantasting vormt van het recht op een effectief rechtsmiddel ?

2. Zo geïnterpreteerd dat het aan de Raad van State zou toevallen om de feitelijke inhoud van de beheersovereenkomst te onderzoeken teneinde zich ervan te vergewissen, eensdeels, of deze clausules van verordenende aard bevat en, anderdeels, of deze clausules gelet op hun inhoud of hun wijze van totstandkoming regelmatig zijn en, in voorkomend geval, de goedkeuring van een dergelijke onregelmatige bepaling te vernietigen, schendt artikel 3, § 5, van voormelde wet van 21 maart 1991 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het een ongerechtvaardigd verschil in behandeling zou creëren tussen derden bij een beheerscontract gesloten tussen de Belgische Staat en skeyes en derden bij elk administratief contract dat geen akte of reglement is als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarvan de Raad van State de inhoud niet vermag te beoordelen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Brussels Airlines », de vennootschap naar Duits recht « Deutsche Lufthansa AG » en de vennootschap naar Zwitsers recht « Swiss International Air Lines AG », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Tone Oeyen en mr. Hannah Bogaert, advocaten bij de balie te Brussel, en door mr. Werner Derijcke, advocaat bij het Hof van Cassatie;

- de vennootschap naar Duits recht « European Air Transport Leipzig GmbH » en de vennootschap naar Engels recht, « DHL Air Ltd », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Tamara Leidgens, advocate bij de balie te Brussel;

- het autonoom overheidsbedrijf « skeyes », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bart Martel en mr. Kristof Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel (tussenkomen partij);

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bart Van Hyfte, mr. Laurent Delmotte en mr. Maximilien Storme, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 17 december 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Sabine de Bethune en Thierry Giet 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.

Ingevolge het verzoek van de Ministerraad om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 14 januari 2026 de dag van de terechtzitting bepaald op 11 februari 2026.

Op de openbare terechtzitting van 11 februari 2026 :

- zijn verschenen :

- . mr. Hannah Bogaert en mr. Niels Depaepe, advocaat bij de balie te Brussel, tevens *loco* mr. Tone Oeyen, voor de nv « Brussels Airlines », de vennootschap naar Duits recht « Deutsche Lufthansa AG » en de vennootschap naar Zwitsers recht « Swiss International Air Lines AG »;

. mr. Kris Wauters, advocaat bij de balie te Brussel, tevens *loco* mr. Tamara Leidgens, voor de vennootschap naar Duits recht « European Air Transport Leipzig GmbH » en de vennootschap naar Engels recht « DHL Air Ltd »;

. mr. Bart Martel, tevens *loco* mr. Kristof Caluwaert, voor de tussenkomende partij;

. mr. Laurent Delmotte en mr. Maximilien Storme, tevens *loco* mr. Bart Van Hyfte, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers Sabine de Bethune en Thierry Giet verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- 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 bodemgeschied*

Drie luchtvaartondernemingen vorderen de vernietiging van het koninklijk besluit van 21 december 2022 « tot goedkeuring van de zevende wijziging aan het derde beheerscontract tussen de Staat en skeyes ». De Raad van State stelt vast dat het onderzoek van de gegrondheid van de middelen de Raad ertoe zou brengen de wettigheid te beoordelen van clausules die door de wetgever als contractueel zijn gekwalificeerd. Op vraag van de verzoekende en tussenkomende partijen stelt de Raad de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. De nv « Brussels Airlines », de vennootschap naar Duits recht « Deutsche Lufthansa AG » en de vennootschap naar Zwitsers recht « Swiss International Air Lines AG », verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege, wijzen erop dat de uitsluiting van de rechtsmacht van de Raad van State nadelige gevolgen heeft op het vlak van de rechtszekerheid. Omdat de terminalnavigatieheffingen van alle luchtvaartmaatschappijen met elkaar verbonden zijn, kan een betwisting door één maatschappij ook gevolgen hebben voor andere maatschappijen. Een vernietigingsberoep bij de Raad van State bevordert de rechtszekerheid door de strikte vervaltermijn en de werking *erga omnes* van een eventuele vernietiging. Betreffende de aantasting van het recht op een effectief rechtsmiddel stellen de verzoekende partijen dat de argumenten inzake de autonomie en de concurrentiepositie van overheidsbedrijven geen afbreuk doen aan het feit dat bepalingen van reglementaire aard in een beheerscontract de uitoefening van overheidsgezag betreffen. In eerdere zaken aanvaardde het Hof de uitsluiting van de rechtsmacht van de Raad van State in de context van onteigening of van collectieve arbeidsovereenkomsten, maar enkel omdat in die gevallen alternatieve procedures bestonden die effectieve rechtsbescherming boden. De in het geding zijnde bepaling voorziet niet in een dergelijke compenserende maatregel.

A.1.2. De vennootschap naar Duits recht « European Air Transport Leipzig GmbH » en de vennootschap naar Engels recht « DHL Air Ltd », tussenkomende partijen voor het verwijzende rechtscollege, brengen in

herinnering dat uit het beginsel van de rechtsstaat en van de rechtsbescherming tegen het overheidshandelen volgt dat de Raad van State de natuurlijke rechter is inzake bestuursgeschillen. Het is aan de Raad van State om te oordelen wat de kwalificatie van een juridisch instrument is, zonder gebonden te zijn door de kwalificatie die een burger of wetgever eraan heeft gegeven. Door in artikel 3, § 5, van de wet van 21 maart 1991 « betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven » (hierna : de wet van 21 maart 1991) zelf de kwalificatie van de overeenkomst vast te leggen, creëert de wetgever een ongelijkheid op het vlak van rechtsbescherming. De vermeende gelijkwaardigheid tussen de rechtsbescherming geboden door de Raad van State en door de gewone rechter dient volgens hen sterk te worden gerelativeerd, vooral in het licht van de retroactieve werking en de werking *erga omnes* van een vernietigingsarrest van de Raad van State. Tot slot wijzen zij op het bestaan van verschillende federale wetten die de oprichting van een economisch overheidsbedrijf tot voorwerp hebben en waarbij geen vergelijkbare bepaling terug te vinden is.

A.2.1. De Ministerraad wijst op het bestaan van verschillende beheerscontracten, waarbij de functie en invulling sterk verschillen. Beheerscontracten die zijn geregeld door de wet van 21 maart 1991, vallen onder een specifiek wettelijk kader, terwijl dat voor andere beheerscontracten niet zo is. Het is niet duidelijk welke personen vallen onder de categorie « derden bij een beheersovereenkomst die geacht mag worden een akte of een reglement te zijn als bedoeld bij artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State », aangezien er geen federale beheerscontracten bestaan die, enerzijds, vergelijkbaar zijn met de beheerscontracten bepaald in de wet van 21 maart 1991 en, anderzijds, zonder meer kunnen worden geacht een akte of een reglement te zijn. Bijgevolg zijn beide categorieën niet te vergelijken en zelfs niet te identificeren. De Ministerraad benadrukt dat de rechtspraak van de Raad van State inzake het beheerscontract van de RTBF in deze zaak niet kan worden toegepast. Hij wijst erop dat de Raad van State in zijn rechtspraak preciseert dat zijn bevoegdheid enkel geldt bij gebrek aan een andersluidende bijzondere bepaling. De in het geding zijnde bepaling is een dergelijke andersluidende bepaling. Daarnaast merkt de Ministerraad op dat het beheerscontract met de RTBF een gemeenschapsaangelegenheid is. Het Hof staat in zijn vaste rechtspraak in dergelijke aangelegenheden een ongelijke behandeling toe, aangezien deze voortvloeit uit een verschillend beleid dat volgt uit de autonomie van de gemeenschappen. Uit de artikelen 144 tot 161 van de Grondwet volgt dat de federale wetgever de bevoegdheden van de Raad van State vermag te bepalen. Volgens de Ministerraad is de in het geding zijnde bepaling redelijk verantwoord : de wetgever heeft met het beheerscontract een nieuw en specifiek instrument willen creëren om specifieke overheidsbedrijven voldoende autonomie te geven en ze de mogelijkheid te bieden concurrentieel te zijn. Het uitsluiten van de bevoegdheid van de Raad van State past binnen die doelen. Bovendien behouden derden de mogelijkheid om de inhoud en de wettigheid van beheerscontracten door de justitiële rechter te laten toetsen, waardoor er geen sprake is van een schending van het recht op een effectief rechtsmiddel.

A.2.2. Het autonoom overheidsbedrijf « skeyes » sluit zich aan bij alle argumenten van de Ministerraad.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.3. De vennootschap naar Duits recht « European Air Transport Leipzig GmbH » en de vennootschap naar Engels recht « DHL Air Ltd » menen dat er geen sprake is van een verschillende behandeling, aangezien beide categorieën gelijk worden behandeld. Een beheersovereenkomst is, net zoals een administratief contract, een overeenkomst. In beide gevallen zal de Raad van State een verzoekschrift tot nietigverklaring onontvankelijk verklaren. Daarnaast kan de Raad van State een beroep tot nietigverklaring toch ontvankelijk verklaren wanneer hij van oordeel is dat de clausules een reglementair karakter hebben of door toepassing te maken van de leer van de afsplitsbare rechtshandeling.

A.4. De Ministerraad en het autonoom overheidsbedrijf « skeyes » merken op dat, uit de vaststelling dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, automatisch voortvloeit dat de tweede prejudiciële vraag geen antwoord behoeft. Subsidiar menen zij dat de tweede prejudiciële vraag onmogelijk kan worden beantwoord, omdat het volstrekt onduidelijk is welke vergelijkbare categorieën precies vergeleken worden, wegens de dermate ruime formulering van het begrip « elk ander administratief contract ».

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 3 van de wet van 21 maart 1991 « betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven » (hierna : de wet van 21 maart 1991), dat bepaalt :

« § 1. De bijzondere regels en voorwaarden waaronder een autonoom overheidsbedrijf de opdrachten van openbare dienst vervult die het door de wet zijn toevertrouwd, worden vastgelegd in een beheerscontract tussen de Staat en het betrokken overheidsbedrijf.

§ 2. Het beheerscontract regelt de volgende aangelegenheden :

1° de taken die het overheidsbedrijf op zich neemt ter vervulling van zijn opdrachten van openbare dienst, hierna de ‘ taken van openbare dienst ’ genoemd;

2° de grondregelen inzake de tarieven voor de prestaties geleverd in het kader van de taken van openbare dienst, hierna de ‘ prestaties van openbare dienst ’ genoemd;

3° gedragsregels ten aanzien van de gebruikers van de prestaties van openbare dienst;

4° de vaststelling, de berekening en de betalingsmodaliteiten van eventuele toelagen ten laste van de algemene uitgavenbegroting van het Rijk, waarvan de Staat de toekenning aanvaardt tot dekking van de lasten die voor het overheidsbedrijf voortvloeien uit zijn taken van openbare dienst, rekening houdend met de kosten en ontvangsten eigen aan deze taken, en met de exploitatievoorwaarden die bij of krachtens de wet, of door het beheerscontract, worden opgelegd en, wat de personeelskosten betreft, met de evolutie van vergelijkbare lonen in de Rijksbesturen;

5° de vaststelling, de berekening en de betalingsmodaliteiten van gebeurlijke vergoedingen door het overheidsbedrijf te betalen aan de Staat, inzonderheid wat betreft de voordelen verbonden aan de gebeurlijke alleenrechten van het overheidsbedrijf en, in voorkomend geval, de door de Staat aan het overheidsbedrijf verleende gebruiksrechten op goederen;

6° in voorkomend geval, de aangelegenheden van strategisch economisch belang waarvan de gunning van opdrachten, naargelang het bedrag, onderworpen is aan de goedkeuring van de minister onder wie het overheidsbedrijf ressorteert of van het bevoegde Ministerieel Comité, alsmede de vaststelling van bedoeld bedrag;

7° in voorkomend geval, doelstellingen betreffende de financiële structuur van het overheidsbedrijf;

8° in voorkomend geval, regelen betreffende de bestemming van de nettowinst;

9° de verplichte bestanddelen van het ondernemingsplan en de termijnen voor de mededeling en de termijn na overschrijding waarvan de goedkeuring geacht wordt gegeven te zijn;

10° in voorkomend geval, de vaststelling van een bedrag, wat de onroerende verrichtingen betreft die onderworpen zijn aan de voorafgaande machtiging van de minister onder wie het overheidsbedrijf ressorteert en, in voorkomend geval, de bepaling van een termijn waarna de toestemming geacht wordt gegeven te zijn;

11° de sancties bij niet-naleving door een partij van haar verbintenissen uit hoofde van het beheerscontract.

§ 3. Elke uitdrukkelijke ontbindende voorwaarde in het beheerscontract wordt voor niet geschreven gehouden.

Artikel 1184 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing op het beheerscontract. De partij jegens wie een verbintenis in het beheerscontract niet is uitgevoerd kan slechts de uitvoering van de verbintenis vorderen alsmede, in voorkomend geval, schadevergoeding, onverminderd de toepassing van eventuele bijzondere sancties bepaald in het beheerscontract.

§ 4. De eventuele algemene financiële verplichtingen van de Staat ten opzichte van een autonoom overheidsbedrijf zijn beperkt tot die welke voortvloeien uit de bepalingen van het met het betrokken overheidsbedrijf gesloten beheerscontract. De bestaande bijzondere wettelijke toelageregelingen ten gunste van het overheidsbedrijf zijn niet meer van toepassing vanaf de datum van ingang waarvan het overheidsbedrijf wordt ingedeeld bij de autonome overheidsbedrijven.

§ 5. Het beheerscontract is geen akte of reglement bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Alle clausules in het beheerscontract worden geacht contractueel te zijn ».

De prejudiciële vragen hebben specifiekere betrekking op paragraaf 5 van de in het geding zijnde bepaling.

B.1.2. In de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling wordt vermeld :

« Paragraaf 5 preciseert de [juridische] aard van het beheerscontract. Hoewel het om een overeenkomst gaat, die tussen publiekrechtelijke personen gesloten werd betreffende de uitoefening van opdrachten van openbare dienst, wil het ontwerp dit contract onderwerpen aan het stelsel van gemeen recht binnen de hierboven vermelde grenzen en derhalve de uitoefening van overdreven prerogatieven van de openbare macht, die met administratieve contracten gepaard gaan, vermijden.

Daaruit vloeit voort dat voor sommige tegen de Staat ingestelde vorderingen de burgerlijke rechtbanken bevoegd zullen zijn, terwijl voor de vorderingen die de Staat instelt tegen het overheidsbedrijf, de handelsrechtbanken bevoegd zullen zijn [...]» (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1287/1, p. 14).

B.2. Bij het verwijzende rechtscollege is een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen het koninklijk besluit van 21 december 2022 « tot goedkeuring van de zevende wijziging aan het derde beheerscontract tussen de Staat en skeyes ». Het verwijzende rechtscollege heeft daarbij vastgesteld dat de beoordeling van de middelen tegen dat koninklijk besluit, de Raad ertoe zou brengen de wettigheid te beoordelen van clausules van de beheersovereenkomst zelf.

Ten gronde

Wat betreft de eerste prejudiciële vraag

B.3. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 13 van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van de in het geding zijnde bepaling, in de interpretatie volgens welke die bepaling de inhoud van het beheerscontract volledig onttrekt aan de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State, ongeacht de inhoud van de clausules van dat beheerscontract, en ongeacht of het vernietigingsberoep rechtstreeks tegen de clausules van het beheerscontract is gericht, dan wel tegen het koninklijk besluit waarmee dat beheerscontract werd goedgekeurd.

B.4.1. Het komt in de regel aan het verwijzende rechtscollege toe de bepalingen die het toepast te interpreteren, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepalingen.

B.4.2. Artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op de Raad van State), bepaalt :

« Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, doet de afdeling uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen :

1° van de onderscheiden administratieve overheden;

2° van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie, met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.

De in het eerste lid bedoelde onregelmatigheden geven slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden.

Artikel 159 van de Grondwet is eveneens van toepassing op de in het eerste lid, 2°, bedoelde akten en reglementen ».

B.4.3. Mede in het licht van de in B.1.2 vermelde parlementaire voorbereiding moet worden geoordeeld dat artikel 3, § 5, van de wet van 21 maart 1991 de Raad van State daadwerkelijk belet uitspraak te doen over een beroep tot nietigverklaring van het koninklijk besluit waarbij het in die bepaling bedoelde beheerscontract wordt goedgekeurd, ongeacht de inhoudelijke draagwijdte van de clausules van dat contract. De prejudiciële vraag berust bijgevolg niet op een kennelijk verkeerde interpretatie van de in het geding zijnde bepaling. De daarin aangenomen interpretatie is integendeel in overeenstemming met zowel de tekst van die bepaling als de bedoeling van de wetgever.

B.5.1. 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.5.2. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

B.5.3. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of 's lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden ».

B.5.4. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij een algemeen rechtsbeginsel.

Het recht op toegang tot de rechter, dat een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces vormt, vereist dat een administratieve beslissing kan worden onderworpen aan de controle *a posteriori* van een rechtscollege met volle rechtsmacht.

B.5.5. Het onderzoek van de bestaanbaarheid van een wetsbepaling met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie veronderstelt in beginsel de precieze identificatie van twee categorieën van personen die het voorwerp uitmaken van een verschillende of een gelijke behandeling.

Uit de motieven van het verwijzingsarrest kan te dezen worden afgeleid dat het verwijzende rechtscollege het Hof beoogt te ondervragen in verband met de categorie van de personen die een beroep willen indienen tegen een beheersovereenkomst die onder het toepassingsgebied van de in het geding zijnde bepaling valt, en/of tegen een koninklijk besluit dat een dergelijke overeenkomst bekrachtigt, in zoverre hun recht op toegang tot de rechter zou zijn aangetast.

B.5.6. De verwezenlijking van het recht op toegang tot een rechter impliceert een daadwerkelijke rechterlijke tussenkomst (EHRM, grote kamer, 15 maart 2018, *Nait-Liman t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2018:0315JUD005135707, §§ 112 en 113). Om doeltreffend te zijn, moet een rechtsmiddel rechtstreeks een oplossing kunnen bieden voor de bekritiseerde situatie (ECRM, beslissing, 3 mei 1989, *Pine Valley Developments Ltd e.a. t. Ierland*). Om doeltreffend te zijn, moeten rechtsmiddelen passend zijn en toegankelijk voor de betrokkene (EHRM, beslissing, 27 maart 2003, *Paulino Tomás t. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2003:0327DEC005869800).

B.5.7. Het recht op toegang tot een rechterlijke instantie is evenwel niet absoluut. Het kan worden beperkt voor zover die beperkingen de toegang niet zodanig of dermate beperken dat het recht in zijn wezen wordt aangetast, voor zover zij een wettig doel nastreven en er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en dat doel (EHRM, 28 november 2006, *Apostol t. Georgië*, ECLI:CE:ECHR:2006:1128JUD004076502, § 57; 9 april 2015, *Tchokontio Happi t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2015:0409JUD006582912, § 48).

B.6. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat een beheerscontract clausules kan bevatten die reglementair van aard zijn en dat, bij gebrek aan een « bijzondere afwijkende bepaling », de Raad van State bevoegd is zich uit te spreken over de inhoud ervan, op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (RvSt, 17 oktober 2024, nr. 261.085, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.085, p. 8; 6 februari 2025, nr. 262.285, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.285, p. 16; zie ook 13 oktober 2008, nr. 187.032, ECLI:BE:RVSCE:2008:ARR.187.032, pp. 9-11; 9 juni 2010, nr. 204.956, ECLI:BE:RVSCE:2010:ARR.204.956, pp. 7-8; 26 juni 2015, nr. 231.760, ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.231.760, pp. 9-10).

B.7. De in het geding zijnde bepaling is een dergelijke « bijzondere afwijkende bepaling » in de zin van de voormelde rechtspraak van de Raad van State. Krachtens die bepaling is het beheerscontract tussen de Belgische Staat en een overheidsbedrijf dat onder de toepassing valt van de wet van 21 maart 1991 immers geen akte of reglement zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en worden alle clausules ervan geacht contractueel te zijn. De in het geding zijnde bepaling verhindert belanghebbenden om de

clausules van het beheerscontract rechtstreeks of onrechtstreeks, via de aanvechting van het koninklijk besluit tot goedkeuring ervan, met een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State te bestrijden.

B.8. Een beheerscontract, gesloten tussen de Staat en een publiekrechtelijke rechtspersoon met betrekking tot de voorwaarden waaronder die laatste zijn wettelijke opdrachten van openbare dienst vervult, vertoont wezenlijke verschillen met een privaatrechtelijke overeenkomst, zoals te dezen met name wordt bevestigd doordat dat contract pas in werking kan treden nadat het is goedgekeurd bij koninklijk besluit en is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 4, § 3, van de wet van 21 maart 1991). Sommige van die bepalingen hebben in werkelijkheid een reglementair karakter en het is niet uitgesloten dat zij een persoonlijk en rechtstreeks nadeel berokkenen aan derden bij het beheerscontract, zoals ook blijkt uit de voormelde rechtspraak van de Raad van State. De keuze van de wetgever om de betrokken aangelegenheden te regelen in een beheerscontract, neemt overigens niet weg dat het merendeel van de daarin vastgestelde voorschriften in beginsel evengoed rechtstreeks het voorwerp zou kunnen uitmaken van een uitvoeringsbesluit.

B.9. Zoals blijkt uit hetgeen is vermeld in B.1.2, heeft de wetgever met de in het geding zijnde bepaling beoogd duidelijkheid te bieden over de kwalificatie van het beheerscontract van de autonome overheidsbedrijven. Meer in het algemeen kan worden aangenomen dat de keuze voor de techniek van het beheerscontract is ingegeven door de doelstelling aan de autonome overheidsbedrijven een zekere mate van medezeggenschap en zekerheid te waarborgen met betrekking tot de voorwaarden waaronder zij hun opdrachten uitoefenen.

Die doelstellingen kunnen niet verantwoorden dat aan de betrokken belanghebbenden de toegang wordt ontzegd tot een rechtscollege dat met volle rechtsmacht, in het kader van een objectief contentieux, kan oordelen over bepalingen met een reglementair karakter en dat daarvan derhalve de vernietiging *erga omnes* kan uitspreken. De vaststelling van de juridische aard van een beheerscontract dient in de eerste plaats af te hangen van de inhoud en van de werkelijke draagwijdte van de bepalingen ervan, en niet van de kwalificatie die daaraan door de wetgever is gegeven (zie ook RvSt, advies nr. 63.259/4 van 30 april 2018, pp. 10-11; advies nr. 30.511/4 van 13 november 2000, pp. 14-18).

Voor het overige zou een gemeenrechtelijke procedure bij de burgerlijke rechter, in tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, te dezen in elk geval geen vergelijkbare waarborgen inzake rechtsbescherming kunnen bieden.

B.10. Uit het bovenstaande volgt dat de in het geding zijnde bepaling een beperking inhoudt van het recht op toegang tot een rechter, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Bijgevolg is die bepaling niet bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Wat betreft de tweede prejudiciële vraag

B.11. Gelet op het antwoord op de eerste prejudiciële vraag heeft de tweede prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 3, § 5, van de wet van 21 maart 1991 « betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven » schendt de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- De tweede prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 maart 2026.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen