

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2025/000355]

Uittreksel uit arrest nr. 156/2024 van 19 december 2024

Rolnummers 8067, 8068, 8075 en 8080

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 5 van de wet van 11 juli 2023 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 », ingesteld door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en anderen en door Dirk Bus en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

a. Bij drie verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 18, 24 juli 2023 en 2 september 2023 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 19, 25 juli 2023 en 5 september 2023, zijn beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 5 van de wet van 11 juli 2023 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 juli 2023) ingesteld door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », Dirk Bus, Jean de Ghellinck D'Elseghem Vaernewyck, Pascal Malumgré en Jan Creve, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 september 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 15 september 2023, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 5 van dezelfde wet ingesteld door Dirk Bus, Jean de Ghellinck d'Elseghem Vaernewyck, Pascal Malumgré en Jan Creve, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vande Castele.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8067, 8068, 8075 en 8080 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 8067, 8068, 8075 en 8080 vorderen allen de gedeeltelijke vernietiging van artikel 5 van de wet van 11 juli 2023 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 » (hierna : de wet van 11 juli 2023). Artikel 5 van de wet van 11 juli 2023 vervangt artikel 17 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de wet van 12 januari 1973), dat het administratief kortgeding bij de Raad van State regelt.

B.2. De beroepen zijn in wezen gericht tegen de na die vervanging geldende versies van artikel 17, § 1, derde lid, 2°, van de wet van 12 januari 1973, artikel 17, § 3, eerste lid, van diezelfde wet en artikel 17, § 10, van diezelfde wet.

B.3. Artikel 17 van de wet van 12 januari 1973, zoals laatst vervangen bij artikel 5 van de wet van 11 juli 2023, bepaalt :

« § 1. De afdeling bestuursrechtspraak is als enige bevoegd om, de partijen gehoord of behoorlijk opgeroepen, bij arrest de schorsing te bevelen van de tenuitvoerlegging van een akte of een reglement, vatbaar voor nietigverklaring krachtens artikel 14, §§ 1 en 3, en om alle maatregelen te bevelen die nodig zijn om de belangen veilig te stellen van de partijen of de personen die een belang hebben bij de beslechting van de zaak.

De vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen wordt elektronisch ingediend en behandeld, in ieder geval wanneer de partijen bijgestaan of vertegenwoordigd worden door een advocaat of wanneer ze een overheid zijn als bedoeld in artikel 14, § 1.

De schorsing of de voorlopige maatregelen kunnen op elk moment worden bevolen :

1° indien de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring;

2° en indien minstens één ernstig middel aangevoerd wordt waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden akte of het bestreden reglement *prima facie* verantwoord kan worden.

In afwijking van het eerste en het derde lid kunnen de schorsing of de voorlopige maatregelen niet worden gevorderd na de neerlegging van het verslag bedoeld in artikel 24. Evenwel mag in dat geval elke partij die daarbij enig belang heeft aan de voorzitter van de kamer waarbij de zaak aanhangig gemaakt is een met redenen omkleed verzoek richten om met spoed een terechtzitting te bepalen. De vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen, ingediend tussen de neerlegging van het verslag en de kennisgeving ervan, wordt gelijkgesteld met het met redenen omkleed verzoek. De voorzitter spreekt zich over dit verzoek bij beschikking uit. Indien de spoedeisendheid gerechtvaardigd lijkt, stelt hij de zaak vast op korte termijn en uiterlijk binnen zestig dagen na de ontvangst van het verzoek, en kan hij de termijnen voor de neerlegging van de laatste memories aanpassen.

[...]

§ 3. Tegen de arresten inzake een vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen evenals tegen de beschikking als bedoeld in paragraaf 7 kan geen verzet noch derdenverzet worden aangetekend, noch zijn ze vatbaar voor herziening.

De arresten waarbij de schorsing of voorlopige maatregelen zijn bevolen, kunnen worden ingetrokken of gewijzigd op verzoek van de partijen.

[...]

§ 10. Ten aanzien van de verzoekende partij geldt een vermoeden van afstand van geding indien de verzoekende partij, nadat de vordering tot schorsing van een akte of een reglement of de vordering tot het bevelen van voorlopige maatregelen afgewezen is, geen verzoek tot voortzetting van de procedure indient binnen een termijn van dertig dagen te rekenen van de kennisgeving van het arrest.

[...] ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.4.1. De Ministerraad voert aan dat de beroepen in de zaken nrs. 8067, 8068, 8075 en 8080 onontvankelijk zijn wegens een gebrek aan belang vanwege de verzoekende partijen.

B.4.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.4.3. Aangezien in elk van de samengevoegde zaken een verzoekende partij in het verleden een administratief kortgeding voor de Raad van State heeft ingesteld en zij aannemelijk maakt dat zij dat in de toekomst opnieuw zal doen, doet die partij blijken van het rechtens vereiste belang.

Nu in elk van de samengevoegde zaken ten minste een van de verzoekende partijen doet blijken van een belang bij de vernietiging van de bestreden artikelen, dient het Hof niet nader te onderzoeken of de overige verzoekende partijen ook beschikken over het rechtens vereiste belang.

B.5.1. De Ministerraad voert aan dat de beroepen in de zaken nrs. 8075 en 8080 laattijdig zijn ingesteld en derhalve onontvankelijk zijn omdat ze gericht zijn tegen bepalingen die een loutere herneming zijn van maatregelen, die niet meer op ontvankelijke wijze kunnen worden aangevochten.

B.5.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 moet een beroep tot vernietiging worden ingesteld binnen een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de bestreden norm.

Wanneer een wetgever in nieuwe wetgeving een oude bepaling overneemt en zich op die wijze de inhoud ervan toe-eigent, kan tegen de overgenomen bepaling een beroep worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking ervan.

Wanneer de wetgever zich evenwel beperkt tot een louter legistische of taalkundige ingreep of tot een coördinatie van bestaande bepalingen, wordt hij niet geacht opnieuw te legiferen en zijn de grieven *ratione temporis* onontvankelijk in zoverre zij in werkelijkheid tegen de voorheen reeds bestaande bepalingen zijn gericht.

Bijgevolg moet worden nagegaan of het beroep tegen nieuwe bepalingen is gericht dan wel of het niet gewijzigde bepalingen betreft.

B.5.3. Hoewel artikel 17, § 3, eerste lid, van de wet van 12 januari 1973 en artikel 17, § 10, van diezelfde wet, zoals vervangen bij het bestreden artikel 5 van de wet van 11 juli 2023, niet inhoudelijk - behoudens wat betreft de eerstgenoemde bepaling een verwijzing naar een nieuwe paragraaf 7 die de verzoekende partijen niet bekritisieren, - verschillen van respectievelijk artikel 17, § 3, eerste lid, van de wet van 12 januari 1973 en artikel 17, § 7, van diezelfde wet, vóór de respectieve vervanging ervan, kan uit de parlementaire voorbereiding van artikel 5 van de wet van 11 juli 2023 niet worden afgeleid dat de wetgever de bedoeling heeft gehad om bestaande wetgeving louter te hernemen.

De wetgever heeft met de wet van 11 juli 2023 beoogd de schorsingsprocedure voor de Raad van State verder te optimaliseren en te voorzien in meer maatwerk in het licht van de mate van spoedeisendheid die met de procedure samenhangt (*Parl. St., Kamer, 2022-2023, DOC 55-3220/001, pp. 9-18*). Uit de parlementaire voorbereiding van die wet van 11 juli 2023 kan evenwel niet worden afgeleid dat hij beoogde om op basis van de nieuwe of gewijzigde elementen inzake de regeling met betrekking tot de schorsingsprocedure, enerzijds, het rechtsmiddel inzake de herziening van arresten inzake een vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen uit te sluiten, of anderzijds, een vermoeden van afstand in te stellen wanneer geen tijdige voortzetting van de procedure wordt gevraagd na een afwijzend arrest inzake de vordering tot schorsing of het bevelen van voorlopige maatregelen. Uit het voorgaande volgt dat artikel 5 van de wet van 11 juli 2023 zich ertoe beperkt de aldus bestreden bepalingen te hernummeren.

In zoverre de beroepen in de zaken nrs. 8075 en 8080 zijn gericht tegen respectievelijk artikel 17, § 10, van de wet van 12 januari 1973 en artikel 17, § 3, eerste lid, van diezelfde wet, zoals vervangen bij het bestreden artikel 5, zijn ze niet ontvankelijk.

Ten gronde

B.6. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 8067 en 8068 vorderen de vernietiging van artikel 17, § 1, derde lid, 2°, van de wet van 12 januari 1973, zoals vervangen bij artikel 5 van de wet van 11 juli 2023, in zoverre het een nieuwe, cumulatieve voorwaarde met betrekking tot de kortgedingprocedure vaststelt middels de zinssnede « waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling ».

B.7. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending door de bestreden bepaling van de artikelen 10, 11, 13, 16, 19, 20, 21, 22, 22bis, 23, 26 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 142 en 160 van de Grondwet, de artikelen 6, 8, 10, 11, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het voormelde Verdrag, het Protocol nr. 16 bij het voormelde Verdrag, het algemeen rechtsbeginsel van toegang tot de rechter en het *standstill*-beginsel, het redelijkheidsbeginsel en het beginsel van voorzorg in leefmilieuzaken, de artikelen 7, 47 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest), de artikelen 4 en 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna : het VEU) en het samenwerkingsbeginsel, de artikelen 191 en 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU), het beginsel van effectieve rechtsbescherming van de door het Unierecht aan de justitiabelen verleende rechten, de artikelen 1, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : het Verdrag van Aarhus), de artikelen 4, 6, 9 en 11 van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (codificatie) » (hierna : de richtlijn 2011/92/EU), en met artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

B.8.1. De Ministerraad voert aan dat het enige middel in beide zaken minstens gedeeltelijk onontvankelijk is omdat de uiteenzetting ervan niet voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989. Zo zetten de verzoekende partijen niet uiteen in welk opzicht de bestreden bepaling de artikelen 142 en 160 van de Grondwet, de artikelen 6, 8, 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het Protocol nr. 16 bij dat Verdrag, het beginsel van voorzorg in leefmilieuzaken, de artikelen 7 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de artikelen 1, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus of de artikelen 4, 6 en 9 van de richtlijn 2011/92/EU zou schenden. Evenmin zetten zij uiteen in welk opzicht de bestreden bepaling de artikelen 16, 20, 21, 22, 22bis, 26 en 27 van de Grondwet zou schenden. In de mate waarin het enige middel is afgeleid uit een schending van die bepalingen, is het volgens de Ministerraad onontvankelijk.

B.8.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.8.3. De verzoekende partijen zetten niet uiteen in welk opzicht de bestreden bepaling de artikelen 16, 20, 21, 22, 22bis, 26 en 27 van de Grondwet zou schenden. Evenmin lichten zij toe in welk opzicht de bestreden bepaling de artikelen 8, 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het Protocol nr. 16 bij dat Verdrag of het voorzorgsbeginsel in leefmilieuzaken, de artikelen 7 en 52 van het Handvest, artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie of artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zou schenden.

In de mate waarin het enige middel is afgeleid uit een schending van die bepalingen, is het onontvankelijk. Voor het overige onderzoekt het Hof het enige middel in de mate dat het aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 voldoet.

B.9. Het enige middel bestaat uit vijf onderdelen. De verzoekende partijen bekritiseren de toevoeging in artikel 17, § 1, derde lid, 2°, dat het onderzoek van het middel zich moet lenen voor een versnelde behandeling omdat de nieuwe vereiste afbreuk zou doen aan het Unierecht, waaronder de samenwerkingsplicht tussen rechtscolleges (eerste onderdeel), de toegang tot de rechter op een onevenredige wijze en in strijd met de *standstill*-verplichting zou beperken (tweede onderdeel), in strijd met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zowel op de middelen van openbare orde als op andere middelen van toepassing zou zijn (derde onderdeel), niet zou gelden voor kortgedingprocedures inzake overheidsopdrachten, voorzien in de wet van 17 juni 2013 « betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten, bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies » (hierna : de wet van 17 juni 2013) (vierde onderdeel) en ook toepassing zou vinden, ongeacht of de verweerder het administratief dossier al dan niet geheel heeft neergelegd (vijfde onderdeel).

Wat betreft het tweede onderdeel van het enige middel

B.10. Het Hof onderzoekt eerst het tweede onderdeel van het enige middel waarin de verzoekende partijen aanvoeren dat de bestreden vereiste dat het onderzoek van het middel zich leent voor een versnelde behandeling de toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet, bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, bij de artikelen 47 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, bij artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU en bij artikel 9 van het Verdrag van Aarhus op onevenredige wijze beperkt. Die onevenredige beperking van de toegang tot de rechter zou ook afbreuk doen aan de *standstill*-verplichting, die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet en artikel 3 van het Verdrag van Aarhus.

B.11. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

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

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.

Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op toegang tot de rechter bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde strafvervolgung. Artikel 13 van de Grondwet en het algemene rechtsbeginsel waarborgen het recht op toegang tot de rechter meer algemeen voor elk geschil dat betrekking heeft op een recht of een verplichting, ongeacht of het burgerlijk van aard is in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De toegang tot de rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen niet ertoe leiden dat de toegang tot de rechter dermate wordt beperkt dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf ervan. Dat zou het geval zijn wanneer de beperkingen geen wettig doel nastreven en indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefte doel. De verenigbaarheid van een dergelijke beperking met het recht op toegang tot de rechter 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, § 70; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 58).

De regels mogen de rechtzoekenden echter niet verhinderen de beschikbare rechtsmiddelen te doen gelden. Het recht op toegang tot een rechter wordt immers aangetast wanneer de reglementering ervan niet langer de doelstellingen van de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling dient en een soort van hinderpaal vormt die de rechtzoekende verhindert zijn geschil ten gronde door het bevoegde rechtscollege beslecht te zien (EHRM, 24 mei 2011, *Sabri Güneş t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2011:0524JUD002739606, § 58; 13 januari 2011, *Evaggelou t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2011:0113JUD004407807, § 19; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, voormeld, § 66).

Artikel 47 van het Handvest voorziet eveneens in een recht op een doeltreffende voorziening. Aan die bepaling dient dezelfde draagwijdte te worden gegeven als aan de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (HvJ, grote kamer, 19 november 2019, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, *A. K. t. Krajowa Rada Sądownictwa en CP en DO t. Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982, punt 117).

B.12.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

B.12.2. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van elke wetgever de maatregelen te bepalen die hij adequaat en opportuun acht om dat doel te verwezenlijken.

Een ruime toegang tot de rechter in omgevingszaken draagt bij tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en tot de bescherming van de gezondheid van de mens (HvJ, 7 november 2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip*, ECLI:EU:C:2013:712, punt 46). Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet is in dat opzicht eveneens relevant met betrekking tot de toegang tot de rechter in omgevingszaken.

B.13. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus bepaalt :

« 1. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat eenieder die meent dat zijn of haar verzoek om informatie ingevolge artikel 4 veronachtzaamd, ten onrechte geheel of gedeeltelijk afgewezen of anderszins niet beantwoord is in overeenstemming met de bepalingen van dat artikel, toegang heeft tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

In de omstandigheden waarin een Partij in een dergelijk beroep bij een rechterlijke instantie voorziet, waarborgt zij dat een dergelijke persoon tevens toegang heeft tot een bij wet ingestelde snelle procedure die kosteloos of niet kostbaar is, voor heroverweging door een overheidsinstantie of toetsing door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan anders dan een rechterlijke instantie.

Eindbeslissingen ingevolge het eerste lid zijn bindend voor de overheidsinstantie die de informatie bezit. De redengeving geschiedt schriftelijk, in ieder geval wanneer toegang tot informatie wordt geweigerd ingevolge dit lid.

2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben

dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b).

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-persoon en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.

5. Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke Partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen ».

Artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU bepaalt :

« 1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtssysteem, leden van het betrokken publiek die :

a) een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

2. De lidstaten bepalen in welk stadium een besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten.

3. Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, geacht voldoende te zijn in de zin van lid 1, onder a), van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van lid 1, onder b), van dit artikel.

4. De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

5. Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties ».

B.14.1. Artikel 17, § 1, derde lid, van de wet van 12 januari 1973, zoals vervangen bij het bestreden artikel 5 van de wet van 11 juli 2023, bepaalt dat een schorsing of een voorlopige maatregel enkel kan worden bevolen indien voldaan is aan de voorwaarde met betrekking tot de spoedeisendheid van de behandeling (1°) en aan de voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden akte of het bestreden reglement *prima facie* verantwoord kan worden (2°).

B.14.2. Artikel 17, § 1, tweede lid, van de wet van 12 januari 1973, vóór de vervanging ervan bij het bestreden artikel 5, bepaalde :

« Deze schorsing of deze voorlopige maatregelen kunnen op elk moment worden bevolen :

1° indien de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring;

2° en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden ».

B.14.3. De bewoordingen van het bestreden artikel 17, § 1, derde lid, van de wet van 12 januari 1973, zoals vervangen bij artikel 5 van de wet van 11 juli 2023, zijn bijna identiek aan die van artikel 17, § 1, tweede lid, van dezelfde wet, vóór de vervanging ervan. Naast enkele taalkundige aanpassingen, is het enige inhoudelijke verschil gelegen in de woorden « waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en ». Door die toevoeging wordt niet alleen vereist dat een ernstig middel wordt aangevoerd dat *prima facie* de nietigverklaring kan verantwoorden, maar het onderzoek van het aangevoerde middel moet zich overeenkomstig de uit artikel 5 van de wet van 11 juli 2023 voortvloeiende inhoudelijke toevoeging, lenen voor een versnelde behandeling.

B.14.4. De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Deze omschrijving heeft geen betrekking op het aantal aangevoerde middelen, of op de omvang of de wijze van formulering van de toelichting bij het middel, maar wel op de aard van het aangevoerde middel. Van een partij die bijvoorbeeld een rechtstreekse schending van een richtlijn inroep in een schorsingsprocedure, mag worden verwacht dat zij ook aantoont waarom die richtlijn en niet de internrechtelijke regelgeving wordt aangevoerd (bijvoorbeeld wegens de laattijdige of onvolledige omzetting in intern recht); van de rechter in kortgeding kan niet worden geëist dat hij dit onderzoek zonder de aanwijzingen van de verzoekende partij verricht in een procedure gekenmerkt door de zogenaamde *summaria cognitio*.

Gedacht kan ook worden aan een technisch middel dat op een complexe kwestie betrekking heeft die niet zonder de aanstelling van een deskundige kan worden uitgeklaard.

Zo ook zal een middel waarin een prejudiciële vraag opgeworpen wordt, tenzij er gegronde redenen zijn om al in het stadium van het kortgeding een prejudiciële vraag te stellen, veeleer in de procedure ten gronde worden onderzocht, net zoals het middel waarin onderzoeksdaten gevorderd worden die meer tijd vergen dan de tijd die is toegemeten om over de vordering tot schorsing uitspraak te doen.

Daarbij wordt erop gewezen dat een zaak nooit definitief wordt beslecht tijdens een kortgeding, maar er altijd bij voorraad uitspraak wordt gedaan. Die procedure geldt specifiek voor beroepen die de Raad van State snel moet behandelen, teneinde zo snel mogelijk te voorkomen dat effectief een ernstig nadeel, dat volgens de verzoekende partij kan worden teweeggebracht door de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling, ontstaat.

Aangezien, ten slotte, het gewone kortgeding niet meer gelijktijdig met het beroep tot nietigverklaring moet worden ingesteld, zullen de verzoekers kunnen aangeven welke middelen sneller onderzocht zullen kunnen worden en welke middelen een complexer onderzoek vergen. Op te merken valt dat sommige advocaten nu reeds dat onderscheid maken tussen de middelen die ze in hun enig verzoekschrift opwerpen en de Raad van State in zijn rechtspraak al heeft aangegeven welke middelen niet onderzocht konden worden binnen de korte termijn van een kortgeding » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3220/001, pp. 16-17).

De minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing heeft ter zake verklaard :

« De minister beklemtont dat AVOCATS.BE zich in haar nota als voorbereiding op het overleg in mei 2022 zich reeds had verzet tegen de vereiste dat een ernstig middel ' dat zich leent tot een snelle behandeling in kortgeding ' voorhanden moest zijn om een schorsing te verkrijgen. Tijdens het overleg op 15 juni 2022 hebben de Raad van State en de medewerkers van de minister uitgelegd dat sommige van de bij een schorsingsprocedure aangevoerde middelen zich inderdaad niet lenen tot een behandeling binnen de korte termijn waarbinnen de Raad over de zaak moet beslissen. We hebben het dan bijvoorbeeld over de onderzoeksmaatregelen, de aanwijzing van een deskundige enzovoort. Het is dan ook van belang dat de aangevoerde middelen daadwerkelijk kunnen worden onderzocht en dat dienaangaande kan worden beslist binnen de beoogde termijn van drie maanden. Het gaat daarbij reeds om vaste rechtspraak van de Raad van State.

De advocaten zijn zich al van die problematiek bewust, aangezien zij in hun vorderingen tot vernietiging en tot schorsing aangeven dat sommige middelen zich alleen in het kader van het verzoekschrift tot vernietiging tot een onderzoek ten gronde lenen. Dat betekent dus niet dat die andere middelen niet meer zullen worden onderzocht, maar wel dat dit onderzoek in het kader van de procedure tot vernietiging zal plaatsvinden. Uit dat oogpunt wordt dus geen afbreuk gedaan aan de huidige regelgeving, noch aan voorwaarden voor de schorsingsprocedure.

De minister geeft aan dat in de memorie van toelichting bepaalde preciseringen zijn verstrekt om tegemoet te komen aan de opmerking die AVOCATS.BE daarover heeft geformuleerd. Zo wordt in de toelichting bij artikel 5, in punt 15 gepreciseerd dat een aan het Grondwettelijk Hof voorgelegde prejudiciële vraag ' veeleer in de procedure ten gronde [zal] worden onderzocht ' , ' tenzij er gegronde redenen zijn om al in het stadium van het kortgeding een prejudiciële vraag te stellen '. In tegenstelling tot wat AVOCATS.BE lijkt te suggereren, is de ontworpen regeling in overeenstemming met artikel 26, § 3, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, dat de Raad van State in bepaalde gevallen verplicht een prejudiciële vraag te stellen. Bovendien heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies over het voorontwerp daarover geen enkele opmerking geformuleerd, zodat die regeling ook vanuit het oogpunt van de rechten van verdediging aanvaardbaar is.

Ten slotte merkt de minister op dat, in tegenstelling tot wat AVOCATS.BE beweert, het uiteindelijk de auditeur en vervolgens de Raad toekomt om te beoordelen welke middelen zich tot een snelle behandeling in kortgeding lenen en welke niet » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3220/006, pp. 5-6).

B.15. Het administratief kortgeding strekt ertoe de effectiviteit van de door de Raad van State geboden rechtsbescherming te versterken en sluit aan bij de beginselen geformuleerd in de aanbeveling nr. R(89) 8 van 13 september 1989 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de Lid-Staten betreffende de voorlopige rechtsbescherming in administratieve aangelegenheden (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1300/1, pp. 1, 7-8, 21 en 25).

In die aanbeveling wordt onder meer gesteld dat, wanneer een bestuurshandeling wordt betwist voor een rechtsprekende instantie en deze zich nog niet heeft uitgesproken, de verzoeker de mogelijkheid moet hebben om aan diezelfde instantie of aan een andere bevoegde rechterlijke instantie te vragen zich uit te spreken over voorlopige maatregelen met betrekking tot die bestuurshandeling, dat de voor die instantie te volgen procedure een snelle procedure is, dat, behalve in geval van dringende noodzakelijkheid, de procedure op tegenspraak wordt gevoerd en dat belanghebbende derden erin tussen kunnen komen.

B.16.1. De procedure tot schorsing van een administratieve handeling of het bevelen van voorlopige maatregelen, die geregeld is bij het voormelde artikel 17 van de wet van 12 januari 1973, is een *accessorium* van het beroep tot vernietiging van die akte. Een administratieve handeling kan dus slechts worden geschorst indien zij door de Raad van State kan worden vernietigd krachtens artikel 14, eerste lid, van dezelfde wet. Voorlopige maatregelen kunnen slechts worden bevolen indien een schorsing of een annulatie niet volstaan om de belangen van de verzoeker veilig te stellen.

Overigens kan de schorsing of een voorlopige maatregel slechts worden bevolen indien ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging kunnen verantwoorden.

B.16.2. Het administratief kortgeding, vastgesteld in artikel 17 van de wet van 12 januari 1973, heeft tot doel te voorzien in een mogelijkheid om te vermijden dat een administratieve akte onomkeerbare rechtsgevolgen zou hebben alvorens een procedure tot nietigverklaring wordt ingesteld of ondanks het instellen daarvan.

B.16.3. De wetgever beoogde bij de invoering en de uitbreiding van het administratief kortgeding dat eender welk ernstig middel - een begrip waarvan de invulling werd afgestemd op een soortgelijke vereiste in de schorsingsprocedure voor het Hof - als schorsingsgrond kon dienen (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 790/1, p. 6; Senaat, 1990-1991, nr. 1300/1, p. 25). Een middel dient te worden begrepen als een voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die regel door de bestreden bestuurlijke rechtshandeling wordt geschonden. Om als « ernstig » te worden beschouwd, moeten de aangevoerde middelen van dien aard zijn dat zij op het eerste gezicht tot de vernietiging moeten kunnen leiden (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1300/2, p. 9). Het middel moet derhalve gegrond lijken na een eerste onderzoek van de elementen waarover de Raad van State in dat stadium van de procedure beschikt.

B.17. Hoewel kortgedingprocedures in voorkomend geval ressorteren onder artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 47 van het Handvest, of ruimer, het algemeen rechtsbeginsel inzake toegang tot de rechter, dienen zij niet noodzakelijk aan alle daaruit voortvloeiende waarborgen te voldoen. Zo zijn de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke instantie een onmisbare en absolute waarborg in dergelijke procedures, maar kunnen andere procedurele waarborgen slechts van toepassing zijn voor zover ze verenigbaar zijn met de aard en het doel van de kortgedingprocedure (EHRM, grote kamer, 15 oktober 2009, *Micallef t. Malta*, ECLI:CE:ECHR:2009:1015JUD001705606, §§ 78-86).

B.18.1. Artikel 17, § 1, derde lid, 2°, van de wet van 12 januari 1973, zoals vervangen bij het bestreden artikel 5 van de wet van 11 juli 2023, houdt in dat de Raad van State een middel niet in aanmerking neemt wanneer het onderzoek ervan niet past binnen de versnelde behandeling in het kader van een administratief kortgeding.

B.18.2. De bestreden vereiste heeft tot gevolg dat een door een rechtzoekende aangevoerd middel in het administratief kortgeding voor de Raad van State geen aanleiding kan geven tot het bevel dat de tenuitvoerlegging van een bestuurlijke rechtshandeling of van voorlopige maatregelen wordt geschorst indien het onderzoek ervan niet past binnen een versnelde behandeling. In wezen komt die voorwaarde erop neer dat de Raad van State een middel niet als ernstig aanmerkt omdat hij van oordeel is dat het onderzoek ervan niet past binnen de versnelde behandeling in kortgeding. Hoewel die vereiste niet rechtstreeks de toegang tot het kortgeding zelf (vordering tot schorsing of opleggen van voorlopige maatregelen) regelt, zou zij tot gevolg kunnen hebben dat zij het onderzoek en de inwilliging van die vordering verhindert.

Bijgevolg dient die vereiste te beantwoorden aan de voorwaarden die voortvloeien uit de in B.11 vermelde grondwets- en verdragsbepalingen of algemeen rechtsbeginsel. Het Hof dient bijgevolg na te gaan of die vereiste geen ontoelaatbare bijkomende beperking van de toegang tot de rechter en van het recht op een effectief rechtsmiddel met zich meebrengt. Daarbij moet, zoals in B.12 is vermeld, eveneens rekening worden gehouden met de vaststelling dat de toegang tot de rechter in omgevingszaken bijdraagt tot de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, zoals gewaarborgd in artikel 23 van de Grondwet.

B.19.1. Wanneer de wetgever een administratief kortgedingprocedure organiseert, dient hij erover te waken dat de voorwaarden tot inwilliging van een vordering in kortgeding een billijk evenwicht houden tussen, enerzijds, het recht op toegang tot de rechter, met inbegrip van het recht op een effectief rechtsmiddel, en anderzijds, de eigenheid van de procedure.

Hoewel een administratieve kortgedingprocedure gelet op de aard zelf ervan noopt tot een versnelde behandeling van de vordering van een rechtzoekende en daarbij ook rekening dient te worden gehouden met de beperkingen die voortvloeien uit de beperkte tijd en middelen voor verweer en onderzoek, mag dit niet ertoe leiden dat de toegang tot de rechter van de rechtzoekende en het recht op een effectief rechtsmiddel om onomkeerbare gevolgen van een administratieve akte te vermijden, op een onevenredige wijze worden beperkt.

B.19.2. Aangezien de vereiste dat het onderzoek van het middel zich moet lenen voor een versnelde behandeling een beperking vormt van het recht op toegang tot de rechter, dient zij restrictief te worden geïnterpreteerd.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, was het niet de bedoeling van de wetgever te beletten dat middelen die betrekking hebben op een complexe of technische kwestie zouden worden onderzocht in het kader van het schorsingscontentieux. Uit de in B.14.4 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever drie hypothesen wilde beogen.

Ten eerste worden de middelen beoogd die, wegens de complexe of technische aard ervan, bijkomende « aanwijzingen » vereisen vanwege de verzoekende partijen. De wetgever zet de verzoekende partijen bijgevolg ertoe aan om didactischer te zijn wanneer hun middelen betrekking hebben op dergelijke kwesties zodat het door de rechters uitgevoerde onderzoek *prima facie* in gunstige omstandigheden kan verlopen. Hij is immers van mening dat « van de rechter in kortgeding [niet] kan [...] worden geëist dat hij dit onderzoek zonder de aanwijzingen van de verzoekende partij verricht in een procedure gekenmerkt door de zogenaamde *summaria cognitio* » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 16). Met andere woorden, indien de verzoekende partijen willen dat een complex of technisch middel wordt onderzocht in het kader van het administratief kortgeding, dienen zij de nodige toelichting te geven opdat het onderzoek van het middel zich zou lenen voor een versnelde behandeling. Uit de in B.14.4 geciteerde parlementaire voorbereiding blijkt eveneens dat die voorwaarde geen betrekking heeft op de omvang van de uiteenzetting van het middel, noch op de formulering ervan. De middelen die meer toelichting vereisen, zijn dus niet principieel uitgesloten.

Ten tweede worden de middelen beoogd die betrekking hebben op een technische en « complexe kwestie [...] die niet zonder de aanstelling van een deskundige kan worden uitgeklaard ». Vanuit die invalshoek kunnen enkel de technische middelen waarvoor de aanwijzing van een deskundige noodzakelijk is, worden beschouwd als middelen waarvan het onderzoek zich niet leent voor een versnelde behandeling.

Ten derde worden de middelen beoogd waarin een prejudiciële vraag wordt opgeworpen, tenzij er gegronde redenen zijn om reeds in het stadium van het kortgeding een prejudiciële vraag te stellen.

Uit het voorgaande blijkt dat de toepassing van de bestreden voorwaarde niet ertoe kan leiden dat de Raad van State, in het kader van een administratief kortgeding, principieel weigert om de middelen die betrekking hebben op een complexe of technische kwestie en de middelen waarvan het onderzoek een onderzoeksmaatregel of een prejudiciële vraag vereist, te onderzoeken.

Het staat bovendien aan de Raad van State om de bestreden voorwaarde op een wijze toe te passen die verenigbaar is met recht op toegang tot de rechter.

B.19.3. Door voor te schrijven dat de in B.19.2 vermelde middelen niet worden onderzocht en derhalve niet in aanmerking kunnen komen om als ernstig te worden beschouwd – ongeacht of ze raken aan de openbare orde – om reden dat het onderzoek ervan zich niet zou lenen voor een versnelde behandeling, heeft de wetgever een maatregel genomen die pertinent en redelijk verantwoord is om het doel te realiseren dat erin bestaat om middelen daadwerkelijk te kunnen onderzoeken en over de ernst ervan te beslissen binnen de beoogde korte termijn van het administratief kortgeding.

Het administratief kortgeding strekt ertoe om op korte termijn een voorlopige uitspraak te verkrijgen over het geschil door een schorsing of voorlopige maatregelen te bevelen wanneer de spoedeisendheid vaststaat en het aangevoerde middel ernstig wordt geacht. De versnelde behandeling van het geschil is inherent aan die procedure en vereist beperkingen van de in het bodemgeschil geboden waarborgen, zoals het beperkte karakter van het onderzoek en het door de rechter uitgevoerde onderzoek om het middel als ernstig aan te merken. Rekening houdend met de voormelde context, de specifieke aard van de procedure en de in B.19.2 vermelde interpretatie, wordt het recht op een effectief rechtsmiddel en toegang tot de rechter niet op een onevenredige wijze beperkt door de bestreden voorwaarde. Evenmin wordt afbreuk gedaan aan de *standstill*-verplichting aangezien de wetgever niet zonder redelijke verantwoording heeft geoordeeld dat het onderzoek van een middel zich moet lenen voor een kortgedingprocedure, hetgeen de effectiviteit van de versnelde behandeling waarborgt.

Het tweede onderdeel is niet gegrond.

Wat betreft het derde, vierde en vijfde onderdeel van het enige middel

B.19.4. De verzoekende partijen leiden een derde, vierde en vijfde onderdeel van het enige middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de grondwets- en verdragsbepalingen inzake het recht op toegang tot de rechter en met de uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende *standstill*-verplichting. Zij voeren aan dat de bestreden vereiste dat het onderzoek van het middel zich moet lenen voor een versnelde behandeling, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 13 ervan, schendt doordat zij zonder onderscheid wordt toegepast naargelang het gaat om een middel van openbare orde of een ander middel (derde onderdeel), ze in kortgedingprocedures wordt toegepast ten aanzien van alle aangelegenheden, behoudens overheidsopdrachten (vierde onderdeel), en ze zonder enig onderscheid wordt toegepast naargelang het administratief dossier is neergelegd of niet (vijfde onderdeel).

B.19.5. Wanneer de wetgever de toegang tot de rechter beperkt door het instellen van de voorwaarde betreffende de verenigbaarheid van het onderzoek van een middel met de aan de kortgedingprocedure inherente versnelde behandeling, dient hij erover te waken dat hij dat niet op een discriminerende wijze doet.

Wat het beweerde verschil in behandeling betreft naargelang de kortgedingprocedure al dan niet betrekking zou hebben op een administratieve akte die onder het toepassingsgebied van de wet van 17 juni 2013 valt, dient te worden vastgesteld dat de wetgever bij de wet van 17 juni 2013 in snelle en doeltreffende procedures beoogde te voorzien om onwettige handelingen van de aanbestedende instanties tegen te gaan en de kandiderende of inschrijvende ondernemingen hiertegen te beschermen. Uit de gecombineerde lezing van de wet van 17 juni 2013 en de wet van 12 januari 1973 blijkt overigens dat de wetgever de voorwaarden met betrekking tot de verhaalsmogelijkheden bij de Raad van State inzake aangelegenheden van openbare aanbestedingen heeft afgestemd op de gemeenschappelijke regelingen voor de Raad van State, tenzij hij uitdrukkelijk andersluidende voorwaarden in de wet van 17 juni 2013 heeft bepaald. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen beweren, dient dus te worden vastgesteld dat, ook al wijkt de in artikel 15 van de wet van 17 juni 2013 beoogde kortgedingprocedure bij de Raad van State, wat betreft de vereiste van spoedeisendheid, af van de in artikel 17, § 1, derde lid, van de wet van 12 januari 1973 bepaalde voorwaarden voor het bevelen van de schorsing van een administratieve akte of het opleggen van voorlopige maatregelen, zulks niet wegneemt dat dit niet het geval is wat betreft de voorwaarde inzake de verenigbaarheid van het onderzoek van het middel met de kortgedingprocedure, zodat in wezen het beweerde verschil in behandeling niet bestaat.

Wat de overige beweerde verschillen in behandeling inzake de toepassing van de bestreden voorwaarde betreft, is er evenmin sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel. De wetgever vermocht zonder het gelijkheidsbeginsel te miskennen te oordelen dat hij niet in een uitzondering op die voorwaarde diende te voorzien indien het middel betrekking heeft op een middel van openbare orde, noch in het geval dat het administratief dossier niet is neergelegd door de tegenpartij. Het criterium om middelen uit te sluiten van het onderzoek in een kortgedingprocedure op grond van de verenigbaarheid ervan met een versnelde behandeling, is objectief en pertinent. In het licht van de nagestreefde doelstelling is het niet relevant om een onderscheid te maken naargelang het een middel van openbare orde of een ander middel is. Het publieke beschermingsdoel en de kenmerken van een middel van openbare orde leiden in het licht van de nagestreefde doelstellingen niet tot een andere conclusie.

Het is overigens niet zonder redelijke verantwoording dat de bestreden voorwaarde ook kan worden toegepast in het geval waarin het administratieve dossier geheel of gedeeltelijk ontbreekt. De verzoekende partijen gaan overigens ten onrechte ervan uit dat het ontbreken van een administratief dossier het onderzoek van de ernst van een middel per definitie en automatisch in het nadeel van de rechtzoekende onmogelijk maakt. Het is aan de rechter om zich geval per geval over de ernst van een middel uit te spreken op basis van de in de stand van de procedure al dan niet beschikbare stukken, en in voorkomend geval, zelfs bij ontstentenis van het administratief dossier. In dat opzicht dient te worden opgemerkt dat uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de ontstentenis van een administratief dossier niet eraan in de weg staat dat een middel als ernstig wordt beschouwd (RvSt, 1 december 2003, nr. 125.888, ECLI:BE:RVSCE:2003:ARR.125.888) en dat ook in kortgedingprocedures als algemeen principe wordt aangenomen dat het ontbreken van dat dossier ertoe leidt dat de door de verzoekende partijen aangehaalde feiten bewezen worden geacht, tenzij ze kennelijk onjuist zouden zijn (RvSt, 22 juni 1999, nr. 81.134, ECLI:BE:RVSCE:1999:ARR.81.134; 9 maart 2006, nr. 156.091, ECLI:BE:RVSCE:2006:ARR.156.091).

Het derde, vierde en vijfde onderdeel van het enige middel zijn niet gegrond.

Wat betreft het eerste onderdeel van het enige middel

B.19.6. De verzoekende partijen leiden een eerste onderdeel van het enige middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 142 van de Grondwet, artikel 4 van het VEU, de beginselen van gemeenschapstrouw en samenwerking, artikel 267 van het VWEU en het beginsel van effectieve rechtsbescherming van de door het Unierecht aan de justitiabelen verleende rechten doordat de bestreden voorwaarde zou verhinderen dat de Raad van State prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, dan wel aan het Grondwettelijk Hof zou stellen.

B.19.7. Allereerst kan uit het Unierecht niet worden afgeleid dat rechtscolleges in kortgedingprocedures verplicht zouden zijn om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ, 24 mei 1977, C-107/76, *Hoffmann-La Roche AG*, ECLI:EU:C:1977:89, punten 5-6; 27 oktober 1982, C-35/82, *Morson en Jhanjan*, ECLI:EU:C:1982:368, punt 10). Uit de vermelde rechtspraak kan immers worden afgeleid dat in summieren en spoedeisende procedures, die slechts voorlopige rechtsbescherming beogen te bieden, aan de uit de doelstellingen van artikel 267 van het VWEU voortvloeiende eisen wordt voldaan wanneer elke in de summieren procedure voorlopig besliste rechtsvraag in een gewone procedure ten gronde aan een nieuw onderzoek kan worden onderworpen en de verplichting tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie in die procedure ten gronde tot gelding komt.

Het Unierecht schrijft daarnaast voor dat geen enkele nationale maatregel de rechter vermag te verhinderen om voorlopige maatregelen te nemen indien er een antwoord wordt afgewacht op een prejudiciële vraag betreffende de uitlegging van het Unierecht die aan het Hof van Justitie wordt gesteld, antwoord waarvan het bestaan van de rechten waarop krachtens het Unierecht een beroep wordt gedaan, afhankelijk is. De volle werking van het Unierecht vereist immers dat de rechter bij wie een door het Unierecht beheerst geding aanhangig is, voorlopige maatregelen moet kunnen gelasten ter waarborging van de volle werking van de te geven rechterlijke uitspraak. De nuttige werking van het stelsel van artikel 267 van het VWEU zou immers worden verzwakt indien de nationale rechter, die in afwachting van uitspraak van het Hof op zijn prejudiciële vraag de behandeling van een zaak schorst, tot zijn eigen uitspraak naar aanleiding van het antwoord van het Hof, geen voorlopige maatregelen zou kunnen gelasten (HvJ, 19 juni 1990, C-213/89, *Factortame Ltd e.a.*, ECLI:EU:C:1990:257, punten 21 en 22; 9 november 1995, C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e.a.*, ECLI:EU:C:1995:369, punt 23).

B.19.8. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 8067 en 8068 verzoeken het Hof om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake de interpretatie van artikel 267 van het VWEU, artikel 4, lid 3, van het VEU, het algemeen rechtsbeginsel van toegang tot een rechter, het beginsel van de gemeenschapstrouw en het beginsel van effectieve rechtsbescherming van de door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten, afzonderlijk beschouwd en in samenhang gelezen met artikel 47 van het Handvest.

Wanneer een vraag die betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is die instantie, overeenkomstig artikel 267, derde alinea, van het VWEU, gehouden die vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

Die verwijzing is evenwel niet nodig wanneer die rechterlijke instantie heeft vastgesteld dat de opgeworpen vraag niet relevant is, dat de betrokken bepaling van het Unierecht reeds door het Hof is uitgelegd of dat de juiste uitlegging van het Unierecht zo evident is dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan (HvJ, 6 oktober 1982, C-283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335, punt 21; grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, *Consortio Italian Management en Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, punt 33). Die redenen moeten, in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, afdoende blijken uit de motivering van het arrest waarbij de rechterlijke instantie weigert de prejudiciële vraag te stellen (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, voormeld, punt 51).

De uitzondering van het gebrek aan relevantie houdt in dat de nationale rechterlijke instantie van de verwijsplicht is ontheven wanneer « die vraag niet ter zake dienend is, dat wil zeggen wanneer het antwoord erop, hoe het ook luidt, geen invloed kan hebben op de oplossing van het geschil » (HvJ, 15 maart 2017, C-3/16, *Aquino*, ECLI:EU:C:2017:209, punt 43; grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, voormeld, punt 34).

De uitzondering dat de juiste uitlegging van het Unierecht evident is, houdt in dat de nationale rechterlijke instantie ervan overtuigd moet zijn dat de gehanteerde oplossing even evident zou zijn voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten die in laatste aanleg uitspraak doen, alsook voor het Hof van Justitie. Zij dient in dat verband rekening te houden met de specifieke kenmerken van het Unierecht, met de bijzondere moeilijkheden bij de uitlegging ervan en met het gevaar voor uiteenlopende rechtspraak binnen de Unie. Tevens dient zij acht te slaan op de verschillen tussen de taalversies van de betrokken bepaling waarvan zij op de hoogte is, met name wanneer die verschillen door de partijen naar voren zijn gebracht en onderbouwd zijn. Tot slot dient zij aandacht te hebben voor de eigen terminologie en autonome begrippen die het Unierecht bezigt, alsook met de context van de toepasselijke bepaling in het licht van het Unierecht in zijn geheel, zijn doelstellingen en zijn ontwikkelingsstand op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moet worden toegepast (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, voormeld, punten 40-46).

Voorts vermag de in laatste aanleg rechtsprekende nationale rechterlijke instantie ervan af te zien het Hof een prejudiciële vraag te stellen « om redenen van niet-ontvankelijkheid die eigen zijn aan de procedure bij die rechterlijke instantie, mits het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel in acht worden genomen » (HvJ, 14 december 1995, C-430/93 en C-431/93, *van Schijndel en van Veen*, ECLI:EU:C:1995:441, punt 17; 15 maart 2017, C-3/16, voormeld, punt 56; grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, voormeld, punt 61).

Gelet op hetgeen is vermeld in B.19.7, kan over de uitlegging van de bepalingen of beginselen van het Unierecht geen redelijke twijfel bestaan, zodat er geen aanleiding is om het verzoek om aan het Hof van Justitie van de Europese Unie prejudiciële vragen te stellen, in te willigen.

B.19.9. De bestreden voorwaarde impliceert in beginsel dat het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie niet verenigbaar wordt geacht met een versnelde behandeling van het geding. Die voorwaarde tast daarom, in beginsel, de volle werking van het Unierecht niet aan. Immers, uit de in B.19.7 vermelde rechtspraak volgt dat de Raad van State in kortgedingprocedures niet ertoe gehouden is een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie te stellen omdat de verplichting tot het stellen van een dergelijke vraag blijft gelden in de procedure ten gronde en de in kortgeding beoordeelde rechtspunten opnieuw ten gronde worden beoordeeld door de Raad van State. Bovendien staat blijkens de in B.14.4 vermelde parlementaire voorbereiding niets eraan in de weg dat de Raad van State een prejudiciële vraag stelt aan het Hof van Justitie in het kader van de kortgedingprocedure. Hij zou tegelijkertijd de bestreden administratieve akte kunnen schorsen of voorlopige maatregelen kunnen bevelen, met name indien dat nodig zou blijken om de volle werking van het Unierecht te waarborgen in afwachting van het antwoord van het Hof van Justitie op de gestelde vraag.

B.19.10. De Raad van State is in kortgedingprocedures evenmin verplicht tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof, tenzij er ernstige twijfel bestaat over de grondwettigheid van de in het geding zijnde wetgevende norm en er geen soortgelijke vraag bij het Hof voorligt (artikel 26, § 3, van de bijzondere wet van 6 januari 1989). De bestreden voorwaarde verzet zich, zoals uit de in B.14.4 vermelde parlementaire voorbereiding kan worden afgeleid, niet ertegen dat de Raad van State in kortgeding een prejudiciële vraag zou stellen. Ten overvloede kan het Hof er niet omheen dat het zeer aannemelijk is dat ernstige twijfels over de grondwettigheid ertoe nopen het middel waarin de vraag wordt opgeworpen *prima facie* ernstig te bevinden. Bijgevolg doet de bestreden voorwaarde geen afbreuk aan de in artikel 142 van de Grondwet vastgestelde toegang tot het Hof via prejudiciële verwijzing door een rechtscollege.

Het eerste onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

B.20. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.19.2, verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 december 2024.

De griffier,
Frank Meersschant

De voorzitter,
Luc Lavrysen