

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2025/008566]

Uittreksel uit arrest nr. 133/2025 van 23 oktober 2025

Rolnummer 8287

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 113 van het Vlaamse decreet van 26 april 2024 « tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 » (vernietiging van artikel 40, § 9, van het Vlaamse decreet van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges »), ingesteld door Hugo Bogaerts en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 18 juli 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 juli 2024, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 113 van het Vlaamse decreet van 26 april 2024 « tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 » (vernietiging van artikel 40, § 9, van het Vlaamse decreet van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges »), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 juni 2024, ingesteld door Hugo Bogaerts, Jan Creve en Pascal Malumgré, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen.

(…)

II. In rechte

(…)

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 40, § 9, van het Vlaamse decreet van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges » (hierna : het DBRC-decreet), zoals ingevoegd bij artikel 113 van het Vlaamse decreet van 26 april 2024 « tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 » (hierna : het decreet van 26 april 2024).

Artikel 113 van het decreet van 26 april 2024 bepaalt :

« In hoofdstuk 4, afdeling 2, van [het DBRC-decreet] wordt een artikel 40 ingevoegd, dat luidt als volgt :

[...]

§ 9. Een verzoekschrift tot schorsing dat met toepassing van de procedure, vermeld in dit artikel, wordt ingesteld buiten de beroepstermijn bepaald in de decreten, vermeld in artikel 2, 1^o, a) en b), kan geen middelen bevatten die niet zijn geformuleerd in het verzoekschrift tot vernietiging.

[...] ».

B.2.1. Het bestreden artikel 113 van het decreet van 26 april 2024 regelt de uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 40, § 9, van het DBRC-decreet naar de procedure voor het Handhavingscollege. Het Handhavingscollege krijgt de bevoegdheid om, net als de Raad voor Vergunningsbetwistingen, beroepen te behandelen die geen automatisch schorsende werking hebben en in het kader van die nieuwe bevoegdheid kan een verzoekschrift tot schorsing worden ingesteld bij het Handhavingscollege.

B.2.2. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 26 april 2024 vermeldt :

« Deze bepaling breidt het toepassingsgebied van de reguliere schorsingsprocedure en van de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid uit naar het Handhavingscollege. De tekst van het nieuwe artikel 40 is, op enkele formele wijzigingen na, identiek aan het huidige artikel 40 van het DBRC-decreet dat tot dusver alleen van toepassing was op de Raad voor Vergunningsbetwistingen (opgenomen in afdeling 3 van hoofdstuk 4 van het DBRC-decreet). Deze bepaling wordt, net zoals het bestaande artikel 41 (zie hieronder), evenwel opgeheven en opnieuw ingevoerd in afdeling 2 van hoofdstuk 4 van het DBRC-decreet dat van toepassing is op de procedure van zowel de Raad voor Vergunningsbetwistingen als het Handhavingscollege.

De verwijzing naar artikel 14 van het DBRC-decreet maakt dat de implementatiedecreten zelf al dan niet in een schorsende werking van het beroep bij het Handhavingscollege kunnen voorzien. Als een beroep bij het Handhavingscollege schorsende werking heeft, dan zijn de schorsingsprocedures uit artikel 44 van het DBRC-decreet niet relevant/van toepassing. Het [kaderdecreet van 14 juli 2023 over de handhaving van Vlaamse regelgeving] zelf verbindt al een schorsende werking aan het instellen van een beroep tegen een sanctiebeslissing (artikel 42 en 46 van het KVH) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 1960/1, p. 39).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.3.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het enige middel bij gebrek aan verdere uiteenzetting. Op basis van de inhoud van het verzoekschrift stelt de Vlaamse Regering vast dat het middel niet zou worden uiteengezet op een manier die toelaat te begrijpen hoe de bestreden bepaling de talrijk ingeroepen referentienormen zou kunnen schenden.

B.3.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, 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.3.3. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die referentienormen waarvan in het verzoekschrift wordt uiteengezet in welk opzicht ze zouden zijn geschonden.

Het enige middel is onontvankelijk wat betreft de aangevoerde schending van de artikelen 12, 23 en 159 van de Grondwet.

Ten gronde

B.4. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest), omdat de procedurele beperking van het onderzoek van de middelen in het kader van een verzoekschrift tot schorsing tot die middelen die zijn geformuleerd in het verzoekschrift tot vernietiging, niet redelijk te verantwoorden zou zijn.

Volgens de verzoekende partijen komen door de bestreden bepaling drie categorieën van middelen niet in aanmerking om te worden onderzocht in de schorsingsprocedure, namelijk (1) de middelen die de openbare orde aanbelangen, maar niet zijn geformuleerd in het verzoekschrift tot vernietiging, (2) de middelen die pas zijn geformuleerd in de nota van wederantwoord, ook al is de grondslag daarvan pas aan het licht gekomen na het indienen van het verzoekschrift tot vernietiging, en (3) de middelen die zijn geformuleerd in het verzoekschrift tot schorsing dat is ingediend op een ogenblik dat het verzoekschrift tot vernietiging nog niet is ingediend.

B.5.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.5.2. 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 waarborgt het recht op toegang tot de bevoegde rechter en waarborgt eveneens, aan alle personen die zich in dezelfde situatie bevinden, het recht om volgens dezelfde regels inzake bevoegdheid en rechtspleging te worden berecht.

B.5.3. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt eenieder, bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgung, onder meer het recht op een behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie die bij de wet is ingesteld. Dat recht wordt in gelijksoortige bewoordingen gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest en vormt eveneens een algemeen rechtsbeginsel.

B.6. Het recht op toegang tot de rechter, dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 47 van het Handvest aan eenieder moet worden gewaarborgd, vormt een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces en is fundamenteel in een rechtsstaat.

De toegang tot de rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen echter 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 of indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde 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; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 58).

Meer in het bijzonder zijn de regels betreffende de vormvoorschriften en termijnen om beroep in te stellen, gericht op een goede rechtsbedeling en het weren van de risico's van rechtsonzekerheid. Die 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 rechtscollège beslecht te zien » (EHRM, 24 mei 2011, *Sabri Güneş t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2011:0524JUD002739606, § 58; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 66).

B.7.1. Wat de eerste en tweede categorie van middelen betreft, namelijk (1) de middelen die de openbare orde aanbelangen, maar niet zijn geformuleerd in het verzoekschrift tot vernietiging en (2) de middelen die pas zijn geformuleerd in de nota van wederantwoord, ook al is de grondslag daarvan pas aan het licht gekomen na het indienen van het verzoekschrift tot vernietiging, heeft de bestreden maatregel volgens welke het verzoekschrift tot schorsing geen andere middelen kan bevatten dan die welke reeds in het verzoekschrift tot vernietiging zijn vermeld, betrekking op de ontvankelijkheid van middelen (artikel 40, § 9, van het DBRC-decreet, zoals vervangen bij het bestreden artikel 113 van het decreet van 26 april 2024) en geldt die maatregel alleen in de situatie waarbij een verzoekschrift tot schorsing wordt ingediend buiten de beroepstermijn bepaald voor het aanvechten van bestuurshandelingen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege.

De parlementaire voorbereiding van het decreet van 24 april 2024 verduidelijkt dat de tekst van het bij artikel 111 van het decreet van 26 april 2024 opgeheven artikel 40, § 9, identiek is aan de tekst van het bestreden artikel 113, behoudens enkele formele wijzigingen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 1960/1, p. 39).

B.7.2. De parlementaire voorbereiding van artikel 14 van het decreet van 9 december 2016, dat het oorspronkelijke artikel 40, § 9, in het DBRC-decreet heeft ingevoerd, vermeldt :

« Artikel 40, § 9, heeft betrekking op de hypothese dat er een vordering tot schorsing (bij uiterst dringende noodzakelijkheid) wordt ingediend, overeenkomstig paragraaf 1 of paragraaf 2, buiten de decretale beroepstermijn van 45 dagen. Dit is mogelijk aangezien de schorsing op ieder ogenblik kan worden gevorderd (cfr. supra). Om een oneigenlijke verlenging van de decretale beroepstermijn te voorkomen, wordt bepaald dat in dergelijk verzoekschrift tot schorsing geen nieuwe middelen kunnen worden aangevoerd, namelijk middelen die niet zijn geformuleerd in het verzoekschrift tot vernietiging. Deze bepaling doet evenwel geen afbreuk aan het algemeen principe dat middelen (die de openbare orde aanbelangen) waarvan de grondslag pas later aan het licht is gekomen, in voorkomend geval nog buiten de beroepstermijn kunnen worden aangevoerd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 777/3, p. 22).

Uit de voormelde parlementaire voorbereiding kan worden afgeleid dat de bestreden bepaling verhindert dat de initiële termijn om een beroep tot vernietiging in te stellen en om daartoe middelen aan te voeren, wordt omzeild, hetgeen zou leiden tot een oneigenlijke verlenging van de termijn. De decreetgever beoogde het oneigenlijk gebruik van het procedurevoorschrift dat de schorsing op ieder ogenblik kan worden gevorderd, tegen te gaan, hetgeen het algemeen belang dient.

B.7.3. Rekening houdend met het feit dat een vordering tot schorsing een bijzondere procedure is die wezenlijk is verbonden met een beroep tot vernietiging, is de bestreden maatregel, in zoverre hij bepaalt dat een verzoekschrift tot schorsing geen middelen kan bevatten die niet zijn geformuleerd in het verzoekschrift tot vernietiging, redelijk verantwoord. Hij doet niet op onevenredige wijze afbreuk aan de in B.6 uiteengezette vereisten inzake het recht op

toegang tot de rechter, voor zover de bestreden decretale bepaling in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij geen afbreuk doet aan het algemeen in de rechtspraak aanvaarde beginsel dat een verzoekende partij steeds na het verstrijken van een termijn middelen die de openbare orde betreffen of waarvan de grondslag pas later aan het licht komt, kan aanvoeren, en evenmin aan het ambtshalve aanvoeren, door de bestuursrechter, van middelen die de openbare orde betreffen, die al dan niet zijn afgeleid uit het recht van de Europese Unie.

B.8.1. Wat de derde categorie van middelen betreft, met name de middelen die zijn geformuleerd in het verzoekschrift tot schorsing dat is ingediend op een ogenblik dat het verzoekschrift tot vernietiging nog niet is ingediend, volstaat het op te merken dat het bestreden artikel 113 van het decreet van 26 april 2024 enkel toepassing vindt in de situatie waarbij het verzoekschrift tot schorsing wordt ingesteld buiten de beroepstermijn voor een verzoekschrift tot vernietiging bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen of het Handhavingscollege.

B.8.2. Derhalve kan artikel 113 van het decreet van 26 april 2024 enkel uitwerking vinden wanneer reeds een verzoekschrift tot vernietiging binnen de beroepstermijn bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege is ingediend, en het verzoekschrift tot schorsing buiten die beroepstermijn wordt ingediend.

Wanneer niet tijdig een verzoekschrift tot vernietiging is ingediend, kan ook geen verzoekschrift tot schorsing meer worden ingediend, waardoor het onmogelijk is een verzoekschrift tot schorsing in te dienen, met desgevallend andere middelen, aangaande een bestuurshandeling die niet tijdig binnen de bepaalde beroepstermijn werd aangevochten.

B.9. Onder voorbehoud van het bepaalde in B.7.3, wat betreft de middelen die de openbare orde raken of waarvan de grondslag pas later aan het licht komt, is het enige middel niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof,

onder voorbehoud van hetgeen is vermeld in B.7.3, verwerpt het beroep.

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 23 oktober 2025.

De griffier,
Nicolas Dupont

De voorzitter,
Luc Lavrysen