

Rolnummer 1314
Arrest nr. 17/99 van 10 februari 1999

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, G. De Baets, E. Cerexhe en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 72.255 van 5 maart 1998 in zake C. Anckaert en B. Meyfroidt tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 26 maart 1998, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet in samenhang met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in zoverre die artikelen er zich niet tegen verzetten dat de Raad van State, in dezelfde of gedeeltelijk dezelfde zetelsamenstelling, kennis neemt van de zaak ten gronde na kennis te hebben genomen van de vordering tot schorsing, ten gevolge waarvan aan een categorie burgers de waarborg van onpartijdigheid zou worden ontnomen ? »

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

1. Uit het dossier van de rechtspleging in het bodemgeschil blijkt dat C. Anckaert en B. Meyfroidt op 22 februari 1995 een vordering tot schorsing bij de Raad van State hebben ingesteld van het besluit van de Minister Vice-President van de Vlaamse Regering en Vlaams Minister van Leefmilieu en Huisvesting van 12 december 1994 waarbij het beroep van C. Anckaert tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 2 juni 1994 tot het verlenen aan de n.v. Utexbel van de milieuvergunning om tot 1 januari 2011 aan de Snoecklaan te Ronse een weverij en een stukververij verder te exploiteren en uit te breiden, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd met dien verstande dat een aantal bijkomende exploitatievoorwaarden worden opgelegd.

2. Bij arrest nr. 54.031 van 27 juni 1995 heeft de VIIe kamer van de Raad van State het verzoek van de n.v. Utexbel tot tussenkoms in het administratief kort geding ingewilligd en de schorsing bevolen van de voormelde beslissing. Die kamer was samengesteld uit kamervoorzitter J. Vermeire, de staatsraden M. Vrints en R. Stevens en griffier G. De Sloover.

3. Op 22 februari 1995 vorderden C. Anckaert en B. Meyfroidt tevens de vernietiging van het voormelde besluit.

In haar laatste memorie vraagt de tussenkoms partij, de n.v. Utexbel, de Raad van State om, ingeval de samenstelling van de kamer die over de grond van de zaak uitspraak zal doen geheel of gedeeltelijk dezelfde is als die van de kamer die de schorsing van het bestreden besluit heeft bevolen, aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen.

4. In het arrest waarbij de prejudiciële vraag wordt gesteld, overweegt de VIIe kamer van de Raad van State dat de zaak ten gronde is toegewezen aan een kamer waarvan een der staatsraden deel heeft uitgemaakt van de kamer die de schorsing van het bestreden besluit heeft bevolen en dat het derhalve aangewezen is de voormelde vraag aan het Hof te stellen. Die kamer was samengesteld uit kamervoorzitter M.-R. Bracke, de staatsraden D. Verbiest en R. Stevens en griffier V. Wauters.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 26 maart 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 21 april 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 april 1998.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 19 mei 1998 ter post aangetekende brief;
- C. Anckaert, wonende te 9600 Ronse, F. de Mérodestraat 26, en B. Meyfrootd, wonende te 9600 Ronse, Maghermanlaan 68, bij op 5 juni 1998 ter post aangetekende brief;
- de n.v. Utexbel, met maatschappelijke zetel te 9600 Ronse, César Snoecklaan 30, bij op 5 juni 1998 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 5 juni 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 11 juni 1998 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bij op 7 juli 1998 ter post aangetekende brief;
- de n.v. Utexbel, bij op 8 juli 1998 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, bij op 13 juli 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 30 juni 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 26 maart 1999.

Bij beschikking van 18 november 1998 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 december 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 19 november 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 16 december 1998 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Flamey, advocaat bij de balie te Brussel, voor de n.v. Utexbel;
- . Mr. G. Vermeire, advocaat bij de balie te Gent, voor C. Anckaert en B. Meyfrootd;
- . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- . Mr. E. Brewaeyts, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en E. Cerexhe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.1.1. De Vlaamse Regering wijst erop dat geen van beide artikelen waarop de prejudiciële vraag betrekking heeft, te maken heeft met de samenstelling van de kamer van de Raad van State die uitspraak doet over een beroep tot nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling waarvan de tenuitvoerlegging werd geschorst, laat staan met het probleem van het zitting nemen van de staatsraad die de schorsing heeft bevolen in de kamer die over het beroep tot nietigverklaring uitspraak moet doen. Wel regelt artikel 17, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de samenstelling van de kamer van de afdeling administratie die uitspraak doet over de bevestiging van een schorsing « bij voorraad » die in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid wordt bevolen : in die kamer mag de staatsraad die de voorlopige schorsing heeft bevolen geen zitting nemen. Die hypothese staat hier echter niet aan de orde.

De samenstelling van de kamers van de afdeling administratie van de Raad van State wordt daarentegen geregeld bij de artikelen 86 en 90 van de gecoördineerde wetten. Die bepalingen hebben evenwel evenmin te maken met de aanwijzing van de staatsraden *ut singuli* die van welbepaalde kamers deel uitmaken, noch met de vraag of staatsraden die de schorsing van een administratieve rechtshandeling hebben bevolen zitting mogen nemen in de kamer die kennis neemt van het beroep tot nietigverklaring van het geschorste besluit. Dat heeft te maken met het leerstuk van de subjectieve of objectieve onpartijdigheid van de betrokken staatsraden dat wordt geregeld door het algemene rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, opgelegd door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Daarnaast moet worden verwezen naar artikel 29, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de artikelen 61 tot 65 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State en de artikelen 828 en 829 van het Gerechtelijk Wetboek.

Bijgevolg mist de prejudiciële vraag feitelijke grondslag of heeft zij geen voorwerp. Een uitspraak van het Hof over de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de voor de Raad van State gerezen rechtsvraag dan ook niet oplossen.

A.1.2. Mocht het feit dat de staatsraad die de schorsing heeft bevolen zitting neemt in de kamer die zich moet uitspreken over het beroep tot nietigverklaring de (objectieve) onpartijdigheid van (de kamer van) de Raad van State geweld aandoen wanneer die uitspraak doet over het beroep tot nietigverklaring, staan de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten in om het even welke interpretatie er immers niet aan in de weg dat de betrokken staatsraad wordt gewraakt of zich terugtrekt. Dat probleem wordt niet geregeld door de bepalingen waarop de prejudiciële vraag betrekking heeft maar door de eerderevermelde bepalingen. Met andere woorden : de (objectieve) partijdigheid van een staatsraad is wel degelijk verboden en zijn (objectieve) onpartijdigheid geboden, echter niet door de artikelen 14 of 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, evenmin als uit die bepalingen het tegenovergestelde mag worden afgeleid.

De tussenkomende partij in het geding voor de Raad van State had derhalve geen prejudiciële vraag moeten laten stellen over artikel 14 van de gecoördineerde wetten, maar de staatsraad aan wiens onpartijdigheid zij twijfelde moeten wraken, waarover de Raad van State zelf uitspraak moest doen.

A.1.3. In de memorie van de n.v. Utebel wordt nogal wat aandacht besteed aan de toepasselijkheid, op de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Die oefening is overbodig. Allereerst is het Hof onbevoegd om uitspraak te doen over de rechtstreekse schending, door een wetgevende macht, van andere bepalingen dan de bevoegdheidverdelende regels en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In de tweede plaats, en vooral, betwijfelt niemand dat de afdeling administratie van de Raad van State, wanneer zij uitspraak doet over een beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten, optreedt als rechterlijke instantie en dus onderworpen is aan het algemeen rechtsbeginsel van de onpartijdigheid van de rechter (zie arrest nr. 67/98).

A.1.4. Zowel de n.v. Utebel als de Ministerraad blijken aan te nemen dat de onpartijdigheid van een staatsraad die een administratieve rechtshandeling heeft geschorst en vervolgens zitting neemt in de kamer die over het beroep tot nietigverklaring van het geschorste besluit uitspraak moet doen, niet in twijfel mag worden getrokken. Blijkbaar interpreteren zij artikel 17, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State *a contrario* in die zin dat alleen een staatsraad die een voorlopige schorsing heeft bevolen geen zitting mag nemen in de kamer die uitspraak doet over de bevestiging van die schorsing, terwijl een staatsraad die een schorsing heeft bevolen daarentegen wel zou moeten zetelen in de kamer die uitspraak doet over het beroep tot nietigverklaring.

De wetgever heeft nooit gezegd dat alleen die hypothese - of de in artikel 29, tweede zin, van de gecoördineerde wetten beoogde hypothese - aanleiding kan geven tot *likelihood of bias* van een staatsraad. Wel heeft hij die twee voor de Raad van State typische gevallen uitdrukkelijk in de wet opgenomen, allicht om elke twijfel uit te sluiten. Artikel 29, tweede lid, eerste zin, van die gecoördineerde wetten laat over het exemplatief karakter van die twee gevallen overigens geen twijfel bestaan.

Hoe dan ook, de Raad van State aarzelt niet om zelf over een eventuele schending, door om het even welke rechterlijke instantie, van het recht op een onpartijdige rechter uitspraak te doen. Ook de objectieve onpartijdigheid van de rechter is de Raad van State niet onbekend. Bovendien stelt de Raad van State ambtshalve vast dat een bij hem bestreden beslissing tot stand is gekomen « met schending van de regels inzake onpartijdigheid van degenen die bij de rechtsbedeling betrokken zijn ». Ten slotte blijkt de Raad ook streng ten aanzien van zijn eigen medewerkers.

A.1.5. De Ministerraad lijkt de mogelijkheid van wraking van een staatsraad te identificeren met de gegrondheid van die wraking. Hij schijnt net als Anckaert en anderen die gegrondheid te betwijfelen. Dit zijn echter twee fundamenteel verschillende kwesties. Bovendien is die tweede vraag hier niet aan de orde. Aangezien de objectieve onpartijdigheid van een staatsraad door de partijen voor de Raad van State wel degelijk in twijfel kan worden getrokken bij de Raad van State zelf, zodat de Raad van State daarover zelf uitspraak mag en moet doen, bestaat er immers geen reden om op de concrete onpartijdigheidsvraag voor het Hof in te gaan. Een prejudiciële vraag is dan ook geen rechtsmiddel om eventueel strikte rechtspraak van de Raad van State te « overrulen ». Het Hof doet slechts uitspraak over de grondwettigheid van de wet, en of een staatsraad al dan niet objectief onpartijdig is, maakt een appreciatie uit van concrete omstandigheden die als zodanig niet aan het oordeel van het Hof is – en bovendien niet kan zijn - onderworpen.

Standpunt van de Ministerraad

A.2.1. Volgens de Ministerraad blijkt uit de prejudiciële vraag niet waarin de eventuele schending van artikel 10 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zou bestaan. Het Hof is overigens niet bevoegd om de in de prejudiciële vraag vermelde wetsbepalingen rechtstreeks te toetsen aan die verdragsbepaling. Het lijkt erop dat de tussenkomende partij zich schijnt te beklagen over het feit dat nadat de kamer van de Raad van State, of een lid daarvan, een administratieve overheidshandeling heeft geschorst, zij niet meer over een onpartijdige beoordeling zou kunnen beschikken in het kader van de vordering tot nietigverklaring, wanneer over de schorsing uitspraak is gedaan, en wanneer de zetel op dezelfde of gedeeltelijk dezelfde wijze is samengesteld als in het raam van de schorsingsprocedure. Dat middel komt er eigenlijk op neer dat de tussenkomende partij betoogt dat zij, na een schorsingsprocedure, niet meer

beschikt over een zogenaamde tweede aanleg, waarin dezelfde onpartijdigheid zou gelden, en waarin zij haar middelen in verband met de grond van de zaak zou kunnen laten beoordelen. De dubbele aanleg staat niet in de Grondwet en is geen algemeen rechtsbeginsel (arrest nr. 75/95).

A.2.2. Bij de beoordeling van de conformiteit van de in het geding zijnde wetsbepalingen mag niet uit het oog worden verloren dat de ervaring leert dat wanneer een vordering tot schorsing, die een accessorium is van een beroep tot nietigverklaring, voor de Raad van State wordt behandeld, de partijen al het nodige doen om reeds onmiddellijk, in het kader van de vordering tot schorsing, de zaak volledig uiteen te zetten, wat feiten, middelen en argumenten betreft. De zaak wordt dan ook zeer vaak definitief beoordeeld. In dat stadium kan geen sprake zijn van partijdigheid van de staatsraden. In vele gevallen is de behandeling ten gronde een loutere formaliteit. Het gebeurt zelden dat de Raad van State na de schorsing te hebben bevolen achteraf het beroep tot nietigverklaring verwerpt. Niettemin komt dat voor, waarmee bewezen is dat de Raad van State blijkt geeft van de nodige objectiviteit en onpartijdigheid.

Aldus beschouwd heeft men hier te maken met eenzelfde procedure die in twee fasen verloopt en vergelijkbaar is met de regeling van artikel 19, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. De vordering tot schorsing is het accessorium van het vernietigingsberoep en daaraan ondergeschikt. De rechtsstrijd speelt zich in de praktijk vooral af in dat stadium van de procedure. Bij de eigenlijke procedure ten gronde komen doorgaans weinig nieuwe elementen en argumenten aan bod.

Wie de schorsing heeft bevolen of verworpen en zich daarna (mede) uitspreekt over de vraag tot vernietiging, doet dit steeds in de hoedanigheid van lid van de afdeling administratie van de Raad van State, en doet dit niet bij de uitoefening van een ander rechtsprekend ambt in de zin van artikel 292 van het Gerechtelijk Wetboek. Bovendien is er een wezenlijk verschil tussen de geschillen voor de burgerlijke rechtbanken, die betrekking hebben op de subjectieve rechten van de daarbij betrokken partijen, en de procedure voor de Raad van State, die een objectief beroep is (arrest nr. 27/97).

Artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is niet van toepassing op de Raad van State indien de burgerlijke rechten van de partijen niet in het geding zijn (arrest nr. 39.979 van 3 juli 1992 en arrest nr. 69.893 van 28 november 1997). Ook kan worden verwezen naar de arresten nrs. 49/97 en 52/97 van het Hof.

A.2.3. In het overgrote deel van de gevallen zal een van de kamervoorzitters of staatsraden die de schorsing heeft bevolen, ook deel uitmaken van de voltallige kamer die kennis neemt van het beroep tot nietigverklaring. Alle procespartijen die de dubbele behandeling, schorsing en vernietiging, voor de Raad van State meemaken als verzoeker, verweerder of als tussenkomende partij, bevinden zich derhalve in feite en in rechte in dezelfde situatie. Gelijke situaties worden dus gelijk behandeld. Indien de zetelsamenstelling op het ogenblik van de behandeling van het beroep tot nietigverklaring anders is, of indien diegene die de schorsing heeft bevolen geen deel uitmaakt van de zetel die kennis neemt van het beroep tot nietigverklaring, dan zal daarvoor een goede reden bestaan. Het eventuele onderscheid steunt dan ook op een adequaat criterium, dat in kennelijk en redelijk verband staat met het doel, namelijk het beschermen van de regel van de onpartijdigheid. Er mag evenmin uit het oog worden verloren dat dezelfde situatie bestaat bij het Arbitragehof.

A.2.4. Bij de beoordeling, in het licht van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, of een zaak door de rechter eerlijk is behandeld, moet blijkens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens acht worden geslagen op de gehele procedure en niet op een of ander bijzonder aspect ervan, tenzij wanneer dat aspect beslissend is voor het verdere verloop van de procedure. Zulks blijkt te dezen niet.

Opdat er sprake kan zijn van structurele partijdigheid van de rechter, volstaat niet de schijn van partijdigheid, maar is het van belang om in elk geval de feitelijke omstandigheden in acht te nemen teneinde na te gaan of *in concreto* de vrees van de rechtzoekende kan doorgaan voor objectief gerechtvaardigd : niet alleen de subjectieve vrees van de rechtzoekende is van belang, maar ook de effectieve bekwaamheid van de rechter om onpartijdig te oordelen.

Ook moet worden opgemerkt dat een procedure die slechts strekt tot het horen opleggen van een voorlopige maatregel, niet leidt tot een «beslissing » over rechten en verplichtingen, en bijgevolg ontsnapt aan het toepassingsgebied van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dit is het geval met een procedure die niet leidt tot een definitieve of zelfs voorlopige beslissing over de rechten en verplichtingen

van een rechtsonderhorige, doch die enkel een tijdelijke toestand regelt, in afwachting van een beslissing ten gronde.

A.2.5. De prejudiciële vraag moet worden gesplitst in twee delen. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen gevallen van gedeeltelijk dezelfde samenstelling en gevallen van volledig dezelfde samenstelling.

Uit verschillende arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan worden afgeleid dat er geen sprake kan zijn van een schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens indien een rechtsprekend orgaan dat in gedeeltelijk dezelfde samenstelling reeds uitspraak heeft gedaan over een zaak, uitspraak moet doen over de grond van diezelfde zaak. Van schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet kan dan ook geen sprake zijn.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is de subjectieve vrees van een rechtzoekende omtrent de onpartijdigheid van de rechter niet meer het determinerende element, maar moet vóór alles worden vastgesteld of die vrees *in concreto* voor objectief gerechtvaardigd kan doorgaan. Opdat er sprake kan zijn van partijdigheid van de rechter, volstaat niet meer de schijn van partijdigheid, maar is het van belang om in elk concreet geval de feitelijke omstandigheden in acht te nemen teneinde na te gaan of *in concreto* de vrees van de rechtzoekende kan doorgaan voor objectief gerechtvaardigd. De schorsingsarresten van de Raad van State regelen voorlopig de toestand van partijen in afwachting van een beslissing ten gronde. Indien de partijdigheid van een staatsraad die deel heeft genomen aan de schorsingsprocedure wordt opgeworpen, moet dat gebeuren op basis van concrete feitelijke elementen. De samenstelling van de kamer die uitspraak moet doen over de vernietiging is geen concreet element waaruit de partijdigheid van de rechter kan worden afgeleid. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het feit dat een rechter voor het eigenlijke proces over de grond van de zaak reeds voorlopige maatregelen heeft genomen, hem op zich niet noodzakelijk partijdig maakt. Hiervoor moeten bijzondere omstandigheden worden aangetoond. Van schending van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kan dan ook geen sprake zijn. De samenstelling van de kamer die uitspraak moet doen omtrent de vernietiging van de beslissing brengt niet de partijdigheid van de kamer met zich mee. Wanneer de Raad van State de zaak verwijst naar een kamer om uitspraak te doen over de vernietiging, wat ook de samenstelling van de kamer moge zijn, wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën van burgers. Alle rechtzoekenden worden op dezelfde manier behandeld. Indien er geen schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kan worden vastgesteld, dan is er overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (arrest nr. 66/95).

Standpunt van de n.v. Utexbel

A.3.1. De consorten Anckaert en Meyfrootd suggereren dat de prejudiciële vraag onontvankelijk zou zijn, daar niet wordt verduidelijkt of *in casu* een burgerlijk recht in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in het geding is. Die opmerking is manifest onjuist.

Allereerst bepaalt artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof op limitatieve wijze de gevallen waarin een rechtscollège kan weigeren een prejudiciële vraag te stellen. Het zijn derhalve de rechtscollèges die oordelen of een prejudiciële vraag moet worden gesteld.

De kritiek slaat in de tweede plaats niet op de ontvankelijkheid, maar op de gegrondheid van de prejudiciële vraag.

Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is, zoals hierna (A.3.2) blijkt, wel degelijk van toepassing op onderhavig geschil.

De consorten Anckaert en Meyfrootd brengen een discussie ter sprake - de onverenigbaarheid tussen het stellen van een prejudiciële vraag en de eis dat de Raad van State uitspraak doet binnen zes maanden - die niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort en derhalve geen repliek verdient.

A.3.2. De zaak waarin de n.v. Utexbel voor de Raad van State is betrokken, valt duidelijk onder de toepassing van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het geschil betreft de betwisting door C. Anckaert en B. Meyfrootd van de wettigheid van een aan de n.v. Utexbel verleende

milieuvergunning. De vermelde bepaling is blijkens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van toepassing op publiekrechtelijke geschillen, behandeld door administratieve rechtscolleges; het geschil is *in casu* een geschil over een recht met burgerlijk karakter nu de milieuvergunning toelaat dat de activiteiten van de n.v. Utxbel verder worden uitgebreid of tenminste optimaler verlopen. De procedure voor de Raad van State moet dan ook alle waarborgen bieden vermeld in dat artikel.

A.3.3. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens erkent het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter bij de beslechting van een geschil over een burgerlijk recht. In onderhavig geval wordt enkel de onpartijdigheid van de rechter betwist in zoverre de Raad van State ten gronde uitspraak vermag te doen in dezelfde of bijna dezelfde zetelsamenstelling als die in kort geding.

De onpartijdigheid van een rechter bestaat erin dat hij niet vooringenomen is ten aanzien van het aangebrachte geschil of de te nemen beslissing, zich niet laat beïnvloeden door informatie buiten de rechtszaal, door stemmingmakerij of door welke druk dan ook, doch zijn oordeel baseert op objectieve elementen en op grond van hetgeen gedurende het proces naar voren is gekomen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent twee deelaspecten van de onpartijdigheid : de subjectieve en de objectieve onpartijdigheid. Zelfs indien de rechter op een onpersoonlijke wijze, zonder beïnvloed te zijn geweest, tot zijn beslissing is gekomen, dan nog kan het zijn dat hij, vanwege zijn statuut of vanwege de functies die hij uitoefent, geen voldoende waarborgen biedt om elke twijfel omtrent zijn onpartijdigheid weg te nemen. Een dergelijke twijfel rijst vooral wanneer eenzelfde persoon tijdens één zaak verschillende functies heeft uitgeoefend. Het is deze laatste situatie die zich in onderhavige zaak aandient.

Alhoewel theoretisch in de schorsingsprocedure, die een accessorium is van de vernietigingsprocedure, de Raad van State enkel de ernst van de middelen nagaat, blijkt in de praktijk dat die middelen reeds heel grondig worden bekeken ingeval het moeilijk te herstellen ernstig nadeel wordt aanvaard. De Raad van State komt zelden of nooit terug van een standpunt ingenomen in kort geding. Partijen hebben in die omstandigheden de gewettigde indruk dat zij weinig of geen kans meer hebben om tot een andere uitspraak ten gronde te komen. Het schorsingsarrest is verregaander dan een louter voorlopige (in kort geding genomen) maatregel, daar het arrest een werking heeft die vergelijkbaar is met die van een vernietigingsarrest. Die situatie verschilt van die van de rechters-verslaggevers bij het Arbitragehof, die zelf geen beslissing nemen, en die van de auditeurs in de Raad van State, nu die slechts advies verlenen en niet beslissen.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad betoogt, verhouden de schorsing en de nietigverklaring zich niet als een eerste en een tweede aanleg. Integendeel, het gaat tweemaal om een eerste en tegelijkertijd laatste aanleg, aangezien er geen beroepsmogelijkheid bestaat noch in het schorsingscontentieux, noch in het vernietigingscontentieux. Tweemaal worden de annulatiemiddelen op dezelfde (ernstige en grondige) wijze onderzocht; het verschil zit in de « schijn » van gegrondheid van het annulatiemiddel bij de beoordeling in het schorsingscontentieux, zonder dat die beoordeling onderdoet voor de kwaliteit van de beoordeling van datzelfde middel in het vernietigingscontentieux. De ernst en de grondigheid van het onderzoek naar de *prima facie*-gegrondheid van het annulatiemiddel brengen, samen met het verregaand gezag van gewijsde en de ontstentenis van gewone rechtsmiddelen, mee dat de uitslag van het schorsingscontentieux (althans wanneer het annulatiemiddel in de beoordeling wordt betrokken) bepalend is voor de uitslag van het vernietigingscontentieux.

De organisatie binnen de Raad van State biedt aldus niet de nodige objectieve waarborgen om elke twijfel van onpartijdigheid uit te sluiten. Er ontstaat een schijn van structurele partijdigheid. In burgerlijke zaken is men het erover eens dat een rechter die reeds in kort geding zitting heeft genomen, zich ervan dient te onthouden het bodemgeschil te beslechten. Die situatie is volledig vergelijkbaar met die binnen de Raad van State. Artikel 828, 8°, van het Gerechtelijk Wetboek, dat een explicitering van het algemeen rechtsbeginsel van de onpartijdigheid is, bepaalt uitdrukkelijk dat het feit dat een rechter reeds vroeger van een zaak kennis heeft genomen, een grond tot wraking is. Hieruit volgt dan ook dat de wetgever zich ervan bewust is dat een rechter moeilijk tweemaal in eenzelfde zaak kan optreden, op gevaar af een schijn van partijdigheid te wekken.

In het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is die situatie onhoudbaar. Daar de schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voldoende is aangetoond, is er een duidelijk gebrek aan evenredigheid in de aangewende middelen en is het gelijkheidsbeginsel geschonden.

A.3.4. De prejudiciële vraag, zoals zij is gesteld door de Raad van State, bevat wel degelijk een onderscheid in categorieën. Die vaststelling volgt in de eerste plaats uit de rechtspraak van de Raad van State zelf. Doordat aan de verzoekers voor de Raad van State geen onpartijdigheid wordt gegarandeerd conform artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, worden zij verschillend behandeld ten opzichte van andere particulieren voor andere burgerlijke of administratieve rechtbanken. De enkele omstandigheid dat het contentieux van de Raad van State « objectief » is en dat voor de gewone rechtbanken « subjectief » doet daaraan geen afbreuk.

A.3.5. De artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vormen de basisartikelen die de Raad van State de mogelijkheid geven administratieve rechtshandelingen te schorsen en te vernietigen. Noodzakelijkerwijze moeten die artikelen de waarborg inzake onpartijdigheid van de staatsraden bevatten; zulks volgt uit artikel 17, § 1, laatste lid. Ook een lacune in de wet kan overigens een schending inhouden van het

gelijkheidsbeginsel (arrest nr. 77/96). De Vlaamse Regering erkent zelf dat er geen andere wettelijke of reglementaire tekst de aangelegenheid uitdrukkelijk regelt. Het betreft een principiële zaak met betrekking tot de vraag naar « structurele onafhankelijkheid ». Het is de Raad immers toegestaan de zaak ten gronde te behandelen in eenzelfde samenstelling van de zetel, of in een zetel waarin minstens één staatsraad zitting neemt die reeds in het schorsingscontentieux zitting nam. De vraag is dus of de voormelde artikelen, aldus in de praktijk geïnterpreteerd, de grondwettigheidstoets doorstaan. Dit heeft niets te maken met de door de Vlaamse Regering aangehaalde wrakingsproblematiek, die geen structurele problematiek betreft, aangezien wrakingsgronden steeds *intuitu personae* zijn en hier geenszins aan de orde zijn.

Standpunt van C. Anckaert en B. Meyfroot

A.4.1. De Raad van State heeft op 27 juni 1995 de schorsing bevolen van de milieuvergunning van 12 december 1994. Het arrest over het beroep tot vernietiging dient volgens de gecoördineerde wetten op de Raad van State te volgen binnen 6 maanden na het schorsingsarrest, te dezen uiterlijk op 27 december 1995. De wettelijk bepaalde schorsing ten gevolge van het stellen van een prejudiciële vraag neemt pas een aanvang op de datum van het arrest waarin die vraag wordt gesteld en is dus te dezen niet meer van toepassing.

De prejudiciële vraag werd gesteld op verzoek van een tussenkomen partij, wat strijdt met de regel dat door toedoen van de tussenkomen partij de procedure niet mag worden vertraagd.

Er is een toestand ontstaan die op het eerste gezicht in strijd is met het rechtszekerheids- en het gelijkheidsbeginsel. Het Hof zal niet blind wezen voor het feit dat de verzoekers zeer ongelijk worden behandeld ten opzichte van rechtzoekenden bij de Raad van State die wel binnen 6 maanden na schorsing een arrest ten gronde verkrijgen.

De verzoekers zien echter ook wel in dat de Raad van State moeilijk anders kon dan de prejudiciële vraag te stellen, gelet op de bepaling van artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die maar zeer weinig marge laat om de vraag al dan niet te stellen. Er is een tegenstrijdigheid tussen de dwingende termijnen van artikel 17, § 4, van de wet van 19 juli 1991 op het kort geding en de onvermijdelijke procedureverlenging door de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof. Die tegenstrijdigheid valt blijkbaar in het nadeel uit van de eisers, want de combinatie van beide wetten biedt geen oplossing voor de verzoekers. De rechtsonzekerheid die de verzoekers intussen alsmaar verder moeten gedogen, is veel pregnanter dan de dilatoire manoeuvres van de tussenkomen partij. In het huidige wetgevende kader moet worden gesteld dat het verlenen van gevolg aan de prejudiciële vraag het gegeven versterkt dat er geen uitspraak ten gronde volgt binnen een redelijke termijn.

De prejudiciële procedure is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, met artikel 17, § 4, van de gecoördineerde wetten en met de beperkingen voor een tussenkomen partij.

A.4.2. De Raad van State heeft, gelet op artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, de vraag gesteld zoals ze werd omschreven door de tussenkomen partij. Het is evenwel geenszins duidelijk welk burgerlijk recht of welke burgerlijke verplichting in het geding zou zijn. De vraag rijst dan ook of de prejudiciële vraag wel ontvankelijk is.

A.4.3. In beginsel is een geschil bij de Raad van State geen geschil over een burgerlijk recht of een burgerlijke verplichting. Enkel de hoven en rechtbanken zijn met toepassing van artikel 144 van de Grondwet bevoegd om over burgerlijke rechten te oordelen. Te dezen gaat het om de vraag of de afgegeven milieuvergunning al dan niet wettig is. Het betreft een objectief geschil, geen geschil over een subjectief recht.

Wel is het zo dat volgens bepaalde rechtsleer het begrip burgerlijk of subjectief recht ruimer is dan in het intern recht wordt aangenomen. Individuele bestuurshandelingen, bijvoorbeeld een onteigeningsbesluit, een besluit tot bescherming van een gebouw, de aanleg van een weg, enz., kunnen een geschil doen ontstaan over een burgerlijk recht, maar hier ontbreekt die band. Een van de voorwaarden om te kunnen spreken van een schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in samenhang met het gelijkheidsbeginsel, ontbreekt dus.

A.4.4. In ondergeschikte orde, mocht het Hof toch van oordeel zijn dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van toepassing is op het onderliggende geschil, moet worden opgemerkt dat de tussenkomen partij niet kan worden beschouwd als de rechtzoekende bij het vaststellen van diens burgerlijke rechten of verplichtingen. De onpartijdigheid van de rechterlijke macht komt niet in het gedrang, nu de uitspraak van de Raad van State een collegiale beslissing is. De staatsraden nemen niet in een andere hoedanigheid zitting in respectievelijk de schorsingskamer en de kamer tot vernietiging. De wetgeving op de Raad van State bevat een structureel middel als sanctie voor eventuele partijdigheid, namelijk de wraking. Artikel 828 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat een rechter niet kan worden gewraakt indien hij in dezelfde aanleg heeft meegewerkt aan een vonnis of uitspraak alvorens recht te doen. Zulks is te dezen het geval. De schorsing is trouwens een accessorium van het beroep tot vernietiging. Het schorsingsarrest heeft een bewarend en tijdelijk karakter. Vanwege de structurele band tussen de schorsingsprocedure en de vernietigingsprocedure kan niet worden volgehouden dat een staatsraad in een andere hoedanigheid zitting neemt. Het gaat bovendien om dezelfde aanleg. Een gedeeltelijke of zelfs geheel gelijke samenstelling stemt overeen met de *ratio* van artikel 17, § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, omdat er reeds binnen 6 maanden na schorsing een uitspraak ten gronde moet zijn. Een zekere continuïteit van dossierbeheer is hier volkomen terecht. Indien andere staatsraden ten gronde zouden moeten beslissen, betekent dit onvermijdelijk een bijkomende belasting van de Raad van State, doordat een nieuw onderzoek nodig is, wat uiteraard tijd en inspanningen vergt van het hoogste administratief rechtscollege dat reeds wordt gegeseld door zeer taalrijke procedures. De rechtsbedeling en dus de rechtsstaat zouden hierdoor nog meer in het gedrang komen.

Nog een ander bezwaar tegen de opgeworpen strijdigheid met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is hierin gelegen dat er slechts één Raad van State is, die ondeelbaar is. Men kan zich afvragen hoe binnen die eenheid sprake zou kunnen zijn van partijdigheid en of de redenering van de tussenkomen partij dan ook niet moet worden doorgetrokken naar de auditeurs in de Raad van State en naar het Arbitragehof.

Er blijkt geenszins dat de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een ongelijke behandeling zouden teweegbrengen van vergelijkbare categorieën van rechtsonderhorigen die een vordering indienen bij de Raad van State. Voor iedereen geldt hetzelfde.

De interne organisatie van de gewraakte analoge samenstelling van de diverse kamers van de Raad van State is een maatregel die niet kennelijk onevenredig is met het door de wetgever nagestreefde doel, temeer daar een eerlijk proces is gewaarborgd in de procedure tot vernietiging. Het recht van verdediging is er zeer uitgebreid, er kunnen ook nieuwe middelen worden toegevoegd en er kunnen zelfs prejudiciële vragen worden gesteld. Het zou zeer onredelijk zijn en het zou tevens een onverholven verdachtmaking aan het adres van de Raad van State zijn in het algemeen te stellen dat er partijdigheid is zoals bedoeld in de vraagstelling. Het vermoeden van goede trouw en onpartijdigheid van de rechterlijke macht wordt dan omgezet in een vermoeden of schijn van partijdigheid, zonder dat dit op enige concrete aanwijzing berust.

- B -

Ten aanzien van het onderwerp van de prejudiciële vraag

B.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de prejudiciële vraag zonder voorwerp is, nu het in de vraag aan de orde gestelde probleem niet wordt geregeld door de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

B.2. De artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State maken deel uit van titel III van die wetten. Die titel heeft betrekking op de bevoegdheid van de afdeling administratie van de Raad van State.

Artikel 14 betreft de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State. Het luidt :

« De afdeling doet 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 van de onderscheidene administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken.

Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid gevolgen verbinden. »

Artikel 17 betreft het administratief kort geding. Het luidt :

« § 1. Wanneer een akte of een reglement van een administratieve overheid vatbaar is voor vernietiging krachtens artikel 14, eerste lid, kan de Raad van State als enige de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan bevelen.

Onverminderd artikel 90, §§ 2 en 3, wordt, nadat de partijen gehoord zijn of behoorlijk opgeroepen, de schorsing bevolen bij gemotiveerd arrest van de voorzitter van de geadieerde kamer of van de staatsraad die hij daartoe aanwijst.

In geval van uiterst dringende noodzakelijkheid kan de schorsing bij voorraad worden bevolen, zonder dat de partijen of sommige van hen zijn gehoord. In dit geval worden in het arrest dat de voorlopige schorsing beveelt, de partijen binnen drie dagen opgeroepen om te verschijnen voor de kamer die uitspraak doet over de bevestiging van de schorsing.

De voorzitter van de kamer of de door hem aangewezen staatsraad die de voorlopige schorsing heeft bevolen, mag geen zitting houden in de kamer die uitspraak doet over de bevestiging van de schorsing.

§ 2. De schorsing van de tenuitvoerlegging kan alleen worden bevolen als ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of het aangevochten reglement kunnen verantwoorden en op voorwaarde dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de akte of het reglement een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Tegen de krachtens de §§ 1 en 2 uitgesproken arresten kan geen verzet noch derdenverzet worden aangetekend.

De arresten waarbij de schorsing is bevolen kunnen worden ingetrokken of gewijzigd op verzoek van de partijen.

§ 3. De vordering tot schorsing wordt ingesteld bij een afzonderlijke akte die geen deel uitmaakt van het verzoekschrift tot nietigverklaring en uiterlijk samen met dat verzoekschrift.

Zij bevat een uiteenzetting van de middelen en de feiten die volgens de indiener ervan het bevelen van de schorsing of, in voorkomend geval, van voorlopige maatregelen rechtvaardigen.

De schorsing en de andere voorlopige maatregelen die zouden zijn bevolen vóór het indienen van het verzoekschrift tot nietigverklaring van de akte of het reglement worden door de voorzitter van de kamer of door de staatsraad die hij aanwijst die ze heeft uitgesproken onmiddellijk opgeheven als hij vaststelt dat binnen de in de procedureregeling vastgestelde termijn geen enkel verzoekschrift tot nietigverklaring is ingediend waarin de middelen worden aangevoerd die ze gerechtvaardigd hadden.

§ 4. De voorzitter van de kamer of de staatsraad die hij aanwijst doet binnen vijfenveertig dagen uitspraak over de vordering tot schorsing. Indien de schorsing is bevolen, wordt binnen zes maanden na de uitspraak van het arrest uitspraak gedaan over het verzoekschrift tot nietigverklaring.

§ 4*bis*. De afdeling administratie kan, volgens een versnelde rechtspleging vastgesteld door de Koning, de akte of het reglement nietigverklaren waarvan de schorsing gevorderd wordt, indien de tegenpartij of degene die een belang heeft bij de beslechting van het geschil binnen dertig dagen te rekenen van de kennisgeving van het arrest waarbij de schorsing bevolen wordt of de voorlopige schorsing bevestigd wordt, geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging heeft ingediend.

§ 4*ter*. Ten aanzien van de verzoekende partij geldt een vermoeden van afstand van geding wanneer de verzoekende partij, nadat de vordering tot schorsing van een akte of een reglement afgewezen is, geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging indient binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de kennisgeving van het arrest.

§ 5. Het arrest dat de schorsing of de voorlopige schorsing van de tenuitvoerlegging van een akte of een reglement beveelt kan, op vordering van de verzoekende partij, een dwangsom opleggen aan de betrokken overheid. In dat geval is artikel 36, §§ 2 tot 4, van toepassing.

De Koning bepaalt, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de procedure die toepassing vindt op het vaststellen van de dwangsom.

§ 6. De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de procedure betreffende de in dit artikel bedoelde vorderingen. Voor het behandelen van kennelijk onontvankelijke en kennelijk ongegronde vorderingen tot schorsing van de tenuitvoerlegging kunnen specifieke regels worden bepaald. Voor de gevallen waarin de schorsing van de tenuitvoerlegging is bevolen kan eveneens in een specifieke procedure voor de behandeling ten gronde worden voorzien.

In het geval dat de schorsing van de tenuitvoerlegging wordt bevolen wegens machtsafwendig, wordt de zaak verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling administratie. Als de schorsing wordt bevolen wegens schending van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, geschiedt de verwijzing op vordering van de verzoeker.

Indien de algemene vergadering de akte of het reglement waartegen het beroep is gericht niet vernietigt, houdt de schorsing onmiddellijk op gevolg te hebben. In dit geval wordt de zaak voor de behandeling van eventuele andere middelen verwezen naar de kamer waarbij zij oorspronkelijk werd ingeleid.

§ 7. Indien de kamer die bevoegd is om uitspraak te doen over de grond van de zaak, de akte of het reglement waartegen het beroep gericht is niet vernietigt, kan ze de bevolen schorsing opheffen of intrekken. »

B.3. Hoewel, zoals de Vlaamse Regering doet opmerken, de voormelde bepalingen niet de samenstelling regelen van de kamer van de afdeling administratie van de Raad van State die met toepassing van artikel 14 uitspraak moet doen over een beroep tot nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling, nadat de geadieerde kamer, de voorzitter van de geadieerde kamer of de door die voorzitter aangewezen staatsraad, met toepassing van artikel 17 uitspraak heeft gedaan over de vordering tot schorsing van diezelfde administratieve rechtshandeling, heeft zulks niet tot gevolg dat de prejudiciële vraag zonder voorwerp zou zijn.

De prejudiciële vraag betreft precies het feit dat de voormelde bepalingen niet beletten dat de samenstelling van de zetel volledig of gedeeltelijk identiek is.

B.4. De exceptie opgeworpen door de Vlaamse Regering wordt verworpen.

Ten gronde

B.5. Het administratief kort geding 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 (*Gedr. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1300/1, pp. 1, 7-8, 21, 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.6.1. De procedure tot schorsing van een administratieve handeling, die geregeld is bij het voormelde artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 gecoördineerde wetten. De vordering tot schorsing kan nooit worden ingesteld tegen een administratieve akte die niet het voorwerp van een beroep tot vernietiging vormt. Overigens kan de schorsing slechts worden bevolen indien ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging kunnen verantwoorden.

B.6.2. Zoals het objectief vernietigingscontentieux, waarmee zij aldus wezenlijk verbonden is, heeft de schorsingsprocedure als enig doel de mogelijkheid te bieden te vermijden dat een administratieve akte die wordt betwist, vermits zij het voorwerp van een beroep tot vernietiging vormt, onomkeerbare rechtsgevolgen zou hebben, terwijl, reeds bij de instelling van de vordering tot schorsing, ernstige vernietigingsmiddelen worden aangevoerd en aangetoond.

B.6.3. De beslissing tot schorsing, genomen tijdens een spoedbehandeling en met inachtneming van de waarborgen van een contradictoir debat voorgeschreven bij artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is een voorlopige beslissing die de eerste fase vormt van een eenmalige procedure waarvan de continuïteit moet worden verzekerd. Die beslissing kan evenwel opnieuw in het geding worden gebracht door de definitieve beslissing waarbij uitspraak wordt gedaan over het beroep tot vernietiging. Bijgevolg houdt zij geen vooroordeel in ten aanzien van de beslissing ten gronde door de Raad van State wanneer hij definitief oordeelt over de wettigheid van de administratieve akte.

B.7. De wetgever heeft bij de uitwerking van de ter beoordeling staande regelgeving een juist evenwicht ingesteld tussen, enerzijds, de eisen van effectieve rechtsbescherming, om tot een snelle beslissing te komen over een vordering tot schorsing en, in geval van schorsing, over het beroep tot vernietiging, zonder daarbij de belangen van de verwerende en de tussenkommende partij over het hoofd te zien, en, anderzijds, de efficiënte werking van de afdeling administratie van de Raad van State, om te vermijden dat in de onderscheiden fases van eenzelfde procedure het dossier telkens door andere staatsraden en andere auditeurs zou moeten worden onderzocht.

De regeling is overigens identiek voor alle bij de zaak betrokken partijen. De door de wetgever ingestelde regeling, die niet uitsluit dat dezelfde of gedeeltelijk dezelfde staatsraden als degenen die de schorsing hebben behandeld, de zaak ten gronde zullen onderzoeken, is niet van die aard dat hun objectieve onpartijdigheid in het gedrang wordt gebracht. De vrees van de verzoekende of de tussenkommende partij ten aanzien van de onpartijdigheid van de zetel, is des te minder objectief verantwoord daar te dezen de staatsraden zich niet dienen uit te spreken over de gegrondheid van subjectieve rechten maar over de gegrondheid van beweringen waarbij de objectieve wettigheid van een administratieve akte wordt betwist.

B.8. Gesteld dat artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van toepassing zou zijn op het bodemgeschil, kan zulks niet tot een andere beoordeling aanleiding geven, temeer daar de in B.5 vermelde aanbeveling evenmin uitsluit dat de voorlopige maatregelen worden bevolen door dezelfde rechtsinstantie dan die welke uitspraak doet ten gronde.

B.9. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, noch op zich, noch in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre die artikelen zich niet ertegen verzetten dat de Raad van State, in dezelfde of gedeeltelijk dezelfde zetelsamenstelling, kennis neemt van de zaak ten gronde na kennis te hebben genomen van de vordering tot schorsing.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 10 februari 1999.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève