

Rolnummer 1620
Arrest nr. 48/99 van 20 april 1999

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 17, § 1, tweede en vierde lid, en 18, derde laatste lid, 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, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts 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. 78.468 van 1 februari 1999 in zake J. Vandenhende tegen de gemeente Zwevegem en het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 18 februari 1999, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden artikel 17, § 1, tweede lid en/of artikel 17, § 1, vierde lid, en/of artikel 18, derde laatste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelezen in samenhang met het algemeen verdragsrechtelijk rechtsbeginsel van onpartijdigheid van de rechter, o.m. neergelegd in artikel 6.1 EVRM en artikel 14.1 BUPO-verdrag, de artikelen 10 en 11 van de grondwet, doordat zij met betrekking tot de waarborg op onpartijdigheid van de rechter een onderscheid maken tussen, *primo*, de overheden en de burgers die voor de beslissing omtrent de legaliteit van een hen aanbelangende administratieve rechtshandeling betrokken zijn in een administratieve procedure waaraan een administratief kort geding is voorafgegaan en de overheden en burgers die voor de beoordeling daarvan betrokken zijn in een justitiële procedure, waaraan een kort geding is voorafgegaan en, *secundo*, de overheden en de burgers die voor de beslissing omtrent de legaliteit van een hen aanbelangende administratieve rechtshandeling betrokken zijn in een administratieve procedure voor de Raad van State zonder voorafgaandelijke voorlopige schorsing en/of zonder voorlopige maatregelen en de gevallen waarin zulks wel het geval is geweest ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwevegem heeft op 24 september 1997 aan B. Degroote een bouwvergunning afgegeven voor een braadkippenstal.

J. Vandenhende heeft de Raad van State verzocht die beslissing te schorsen wegens uiterst dringende noodzakelijkheid. Op 21 november 1997 heeft de Raad van State bij arrest nr. 69.772 de schorsing bij voorraad bevolen. Het arrest is gewezen door staatsraad J. Bovin, waarnemend voorzitter van de tiende kamer.

Op 26 november 1997 heeft het college van burgemeester en schepenen de geschorste vergunning ingetrokken, het dossier opnieuw onderzocht en beslist de vergunning toe te staan, van oordeel zijnde dat in redelijkheid niet kan worden gezegd dat de bouwwerken het landschappelijk omgevingschoon bedreigen.

Tegen die beslissing werd opnieuw bij de Raad van State opgekomen door J. Vandenhende met een verzoek tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid. Op 10 december 1997 heeft de Raad van State bij arrest nr. 70.184 de schorsing bij voorraad bevolen. Het arrest is gewezen door staatsraad J. Bovin, waarnemend voorzitter van de tiende kamer.

De behandeling van de zaak ten gronde werd bij beschikking van 21 september 1998 door de voorzitter van de tiende kamer van de Raad van State vastgesteld op 21 oktober 1998.

Op 13 oktober 1998 heeft het college van burgemeester en schepenen een verzoekschrift tot wraking van staatsraad J. Bovin aan de griffie van de Raad van State toegezonden.

In zijn verklaring van 19 oktober 1998 op het verzoek tot wraking is staatsraad J. Bovin van oordeel dat er geen redenen tot wraking voorhanden zijn. Volgens hem bevat de wet immers niet alleen geen verbodsbepaling voor een staatsraad om de grond van de zaak te onderzoeken wanneer hij uitspraak heeft gedaan over de vordering tot schorsing, maar verplicht hem integendeel ook ten gronde zitting te nemen. *In casu* is er geen regel van internationaal recht die toestaat de bepalingen van de wet buiten werking te stellen.

Bij beschikking van de eerste voorzitter van de Raad van State van 21 oktober 1998 werd de vordering tot wraking voor beslechting verwezen naar de negende kamer.

Bij arrest nr. 78.468 van 1 februari 1999 heeft de negende kamer van de Raad van State het verzoek tot wraking verworpen en de voormelde prejudiciële vraag gesteld.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 18 februari 1999 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.

Op 2 maart 1999 hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en E. Cerexhe, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet, voor het Hof verslag uitgebracht en gesteld dat zij van oordeel zijn dat de procedure door een arrest van onmiddellijk antwoord kan worden afgedaan.

Overeenkomstig artikel 72, tweede lid, van de organieke wet is van de conclusies van de rechters-verslaggevers aan de partijen in het bodemgeschil kennisgegeven bij op 5 maart 1999 ter post aangetekende brieven.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwevegem, Otegemstraat 100, 8550 Zwevegem, heeft bij op 16 maart 1999 ter post aangetekende brief een memorie met verantwoording ingediend.

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 -

A.1. In hun conclusies zijn de rechters-verslaggevers na inzage van het dossier van oordeel dat de prejudiciële vraag kan worden afgedaan met een arrest van onmiddellijk antwoord als bedoeld in artikel 72, *in fine*, van de bijzondere wet van 6 januari 1989. Zij zijn meer bepaald van oordeel dat om de redenen vermeld in het arrest nr. 17/99 ook de huidige prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

A.2.1. De raadsman van J. Vandenhende heeft bij brief van 8 maart 1999 laten weten dat zijn cliënt uitdrukkelijk geen standpunt wenst in te nemen in een principieel debat dat van invloed kan zijn op de samenstelling van de zetel die zijn annulatievordering behandelt.

A.2.2. De gemeente Zwevegem wijst in haar memorie met verantwoording erop dat de problematiek niet dezelfde is als die welke ten grondslag lag aan het arrest nr. 17/99. Er wordt met name een nieuw element in de discussie betrokken, dat buiten het onderzoek van de eerste prejudiciële vraag werd gehouden. De gemeente Zwevegem, eerste verwerende partij in het bodemgeschil, heeft immers een verzoek tot wraking van staatsraad Bovin en subsidiair een verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag ingediend.

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Raad van State van oordeel is dat artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in een eigen regeling voor de samenstelling van de kamer voorziet. Luidens artikel 17 wordt de schorsing bevolen door de kamer die bevoegd is om ten gronde uitspraak te doen. Die bepaling verbiedt niet dat de staatsraden die in kort geding zitting hebben genomen, ook in het geding ten gronde zetelen. 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 het handhaven van de schorsing.

Artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet met andere woorden maar in één geval van onverenigbaarheid. In dat geval is de betrokken staatsraad zonder meer verplicht om zich uit de zaak terug te trekken. Die eigen regeling is naar het oordeel van de Raad van State niet cumulatief met artikel 29 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De concrete formulering van de prejudiciële vraag is blijkbaar misleidend omtrent de werkelijke strekking ervan en laat ten onrechte uitschijnen dat precies dezelfde problematiek aan de orde zou zijn als in het arrest nr. 17/99. Zij kan dan ook het best worden geherformuleerd zodat haar werkelijke strekking erin tot uiting komt. Uit de voorgestelde herformulering blijkt dat de prejudiciële vraag verschillend is van die welke aan de orde was in het arrest nr. 17/99, waar de problematiek van de wraking niet aan de orde is geweest. De prejudiciële vraag is dan ook niet kennelijk zonder voorwerp en er bestaat aanleiding toe haar volgens de gewone procedure af te handelen.

- B -

Ten aanzien van het onderwerp van de prejudiciële vraag

B.1. De gemeente Zwevegem stelt in haar memorie met verantwoording een herformulering van de prejudiciële vraag voor.

Nu de partijen voor het Hof de inhoud van een prejudiciële vraag niet vermogen te wijzigen of te laten wijzigen, is er geen aanleiding om in te gaan op het verzoek van de gemeente Zwevegem.

B.2. De artikelen 17 en 18 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.

De artikelen 17 en 18 betreffen het administratief kort geding. Die bepalingen luiden :

« Art. 17. § 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.

§ 4bis. De afdeling administratie kan, volgens een versnelde rechtspleging vastgesteld door de Koning, de akte of het reglement nietig verklaren 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.

§ 4ter. 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 machtsafwending, 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 is gericht niet vernietigt, kan ze de bevolen schorsing opheffen of intrekken.

Art. 18. Wanneer bij de Raad van State overeenkomstig artikel 17 een vordering tot schorsing van een akte of een reglement aanhangig wordt gemaakt, kan hij als enige, bij voorraad en onder de in artikel 17, § 2, eerste lid, bepaalde voorwaarden, alle nodige maatregelen bevelen om de belangen van de partijen of van de personen die belang hebben bij de oplossing van de zaak veilig te stellen, met uitzondering van de maatregelen die betrekking hebben op de burgerlijke rechten.

Die maatregelen worden, nadat de partijen gehoord zijn of behoorlijk zijn opgeroepen, bij een gemotiveerd arrest bevolen van de voorzitter van de kamer die bevoegd is om uitspraak ten gronde te doen of van de staatsraad die hij daartoe aanwijst.

In geval van uiterst dringende noodzakelijkheid kunnen voorlopige maatregelen worden bevolen zonder dat de partijen of sommige van hen gehoord worden. In dit geval worden in het arrest dat de voorlopige maatregelen beveelt, de partijen binnen drie dagen opgeroepen om te verschijnen voor de kamer die uitspraak doet over de handhaving van de maatregelen die niet zouden zijn uitgevoerd.

De voorzitter van de kamer of de door hem aangewezen staatsraad die de maatregelen heeft bevolen, mag geen zitting houden in de kamer die uitspraak doet over het handhaven van deze maatregelen.

Artikel 17, § 2, tweede en derde lid, en § 5, vindt toepassing op de krachtens dit artikel uitgesproken arresten.

De Koning bepaalt, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de procedure met betrekking tot de in dit artikel bedoelde maatregelen. »

B.3. De prejudiciële vraag betreft het feit dat de voormelde bepalingen niet beletten dat een staatsraad die met toepassing van artikel 17, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de schorsing bij voorraad heeft bevolen, vervolgens zitting neemt in de kamer die de zaak ten gronde moet behandelen.

Ten gronde

B.4. 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 (*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.5.1. 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. Overigens kan de schorsing slechts worden bevolen indien ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging kunnen verantwoorden.

B.5.2. Zoals het objectief vernietigingscontentieux, waarmee zij 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 of zal vormen, onomkeerbare rechtsgevolgen zou hebben, terwijl, reeds bij de instelling van de vordering tot schorsing, ernstige vernietigingsmiddelen worden aangevoerd en aangetoond.

B.5.3. De beslissing tot schorsing bij voorraad 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, allereerst door de kamer die uitspraak moet doen over de bevestiging ervan met inachtneming van de waarborgen van een contradictoir debat voorgeschreven bij artikel 17, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en vervolgens 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.6. 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 tussenkomende 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, behoudens in het bijzondere geval vermeld in artikel 17, §1, vierde lid.

De regeling is overigens identiek voor alle bij de zaak betrokken partijen. De door de wetgever ingestelde regeling, die niet uitsluit dat de staatsraad die de schorsing bij voorraad heeft behandeld, de zaak ten gronde zal onderzoeken, is niet van dien aard dat zijn objectieve onpartijdigheid in het gedrang wordt gebracht. De vrees van de verzoekende of de tussenkomen partij ten aanzien van de onpartijdigheid van de kamer is des te minder objectief verantwoord daar te dezen de Raad zich niet uit te spreken heeft over de gegrondheid van subjectieve rechten maar over de gegrondheid van beweringen waarbij de objectieve wettigheid van een administratieve akte wordt betwist.

B.7. Gesteld dat artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van toepassing zou zijn op het bodemgeschil, zou zulks niet tot een andere beoordeling aanleiding kunnen geven, temeer daar de in B.4 vermelde aanbeveling evenmin uitsluit dat de voorlopige maatregelen worden bevolen door dezelfde rechtsinstantie dan die welke uitspraak doet ten gronde. De verwijzing naar artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten zou evenmin tot een ander besluit kunnen voeren.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 17, § 1, tweede en vierde lid, en 18, derde laatste lid, 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 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 14.1 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre die artikelen zich niet er tegen verzetten dat de staatsraad die de schorsing bij voorraad heeft bevolen kennis neemt van de zaak ten gronde.

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 20 april 1999.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève