

LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

GRONDWETTELIJK HOF

[2015/203633]

Uittreksel uit arrest nr. 103/2015 van 16 juli 2015

Rolnummers : 5912, 5959, 5960, 5962, 5965, 5968, 6017, 6018 en 6020

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, ingesteld door H.B. en anderen, door de vzw « Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative » (GERFA) en Catherine Van Nypelseer, door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en anderen, door Pierre Goblet en anderen, door de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », door de vzw « Inter-Environnement Wallonie » en anderen, door de Orde van Vlaamse balies en Edgar Boydens, en door Wim Raeymaekers.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 mei 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 mei 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 13 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State (invoeging van een hoofdstuk V in titel V en herstel van artikel 38 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State met betrekking tot de bestuurlijke lus), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 februari 2014, *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 13 februari 2014, door H.B., A.M., M.A., P.D., F.B., de vzw « Ademloos », de vzw « Straatago » en de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 12 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6, 8 en 11 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 februari 2014, *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 13 februari 2014), door H.B., A.M., M.A., G.B., P.V., de vzw « Ademloos », de vzw « Straatago » en de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 11 en 13 van dezelfde wet door de vzw « Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative » (GERFA) en Catherine Van Nypelseer.

d. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 18 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6, 8, 10, 2^o, 11 en 13 van dezelfde wet door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », de vzw « Ademloos », de vzw « Straatago », H.B., L.P., M.A., D.M., L.M. en P.M., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele.

e. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 25 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 28 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 7, 3^o en 5^o, 10, 2^o en 7^o, 11 en 13 van dezelfde wet door Pierre Goblet, Yvette Van den Eynde, Philippe Delaunoy, Jean Rossitto en Raoul Godar.

f. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 13 van dezelfde wet door de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-F. Cartuyvels, advocaat bij de balie te Marche-en-Famenne.

g. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 1 augustus 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 augustus 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2, 3^o, 3, 6, 11 en 13 van dezelfde wet door de vzw « Inter-Environnement Wallonie », de vzw « Inter-Environnement Bruxelles », de vzw « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », de vzw « Greenpeace Belgium », de vzw « Bruxelles Nature », de vzw « Ligue des Droits de l'Homme » en de vzw « Liga voor Mensenrechten », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sambon, advocaat bij de balie te Brussel.

h. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 1 augustus 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 augustus 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 13 van dezelfde wet door de Orde van Vlaamse balies en Edgar Boydens, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Verbist, advocaat bij de balie te Antwerpen.

i. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 augustus 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 augustus 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 11 van dezelfde wet door Wim Raeymaekers.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5912, 5959, 5960, 5962, 5965, 5968, 6017, 6018 en 6020 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(...)

II. In rechte

(...)

Ten aanzien van de bestreden wet

B.1. De wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State beoogt de werking van de Raad van State te verbeteren (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 2). De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3^o, 3, 6, 7, 3^o en 5^o, 10, 2^o en 7^o, 11 en 13 van de voormelde wet.

De bestreden bepalingen strekken in hoofdzaak ertoe de Raad van State bepaalde instrumenten ter hand te stellen of reeds bestaande instrumenten te stroomlijnen, teneinde de doeltreffendheid van de bestuurlijke geschillenbeslechting te verhogen. Zij hebben betrekking op verschillende aspecten van de hervorming: de bestuurlijke lus, de opschorting van de beroepstermijn, de vordering tot schorsing, het mandaat *ad litem*, het verlies van belang, het belang bij het middel, de handhaving van de gevolgen, de termijnverlenging, het rolrecht en de rechtsplegingsvergoeding.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de beroepen tot vernietiging en van de verzoeken tot tussenkomst. De aangevoerde excepties betreffen zowel het belang als de procesbevoegdheid.

B.2.2. 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.

Krachtens dezelfde bijzondere wet kan ieder die van een belang doet blijken aan het Hof zijn opmerkingen richten in een memorie in verband met elk beroep tot vernietiging waarover het Hof uitspraak moet doen. Doet blijken van een dergelijk belang de persoon die aantoonbaar dat zijn situatie rechtstreeks kan worden geraakt door het arrest dat het Hof in verband met dat beroep zal wijzen.

B.2.3. De meeste verzoekende partijen hebben in het verleden reeds beroepen tot vernietiging bij de Raad van State ingesteld en maken aannemelijk dat zij dat in de toekomst opnieuw zullen doen. Zij doen derhalve blijken van het rechtens vereiste belang.

B.2.4. In weerwil van wat de Ministerraad betoogt, doen ook de «*Ordre des barreaux francophones et germanophone*», verzoekende partij in de zaak nr. 5968, en de Orde van Vlaamse balies, verzoekende partij in de zaak nr. 6018, blijken van het rechtens vereiste belang. Artikel 495 van het Gerechtelijk Wetboek staat die Ordes toe om initiatieven te nemen ter behartiging van de belangen van de advocaten en de rechtzoekenden. Zij kunnen op grond van dat artikel de bepaling aanvechten die voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de mogelijkheid voorziet tot toepassing van de bestuurlijke lus.

B.2.5. 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 en hun beroep ontvankelijk is, dient het Hof niet te onderzoeken of de overige verzoekende partijen op ontvankelijke wijze beroep hebben ingesteld.

B.2.6. Aangezien de tussenkomende partijen geen wezenlijke argumenten toevoegen aan de grieven van de verzoekende partijen die zij ondersteunen, bestaat er evenmin aanleiding om te onderzoeken of hun tussenkomst ontvankelijk is.

B.3.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de meeste middelen omdat zij niet voldoende zouden zijn uiteengezet. Bovendien werpt hij meermaals op dat een middel niet ontvankelijk zou zijn omdat het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan verdragsbepalingen, bepaalde grondwetsartikelen en algemene beginselen.

B.3.2. Het Hof is bevoegd om wetskrachtige normen te toetsen aan de regels die de bevoegdheden verdelen tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, alsook aan de artikelen van titel II («*De Belgen en hun rechten*») en de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

Alle middelen zijn afgeleid uit de schending van een of meer van die regels waarvan het Hof de naleving waarborgt. In zoverre de verzoekende partijen daarnaast verdragsbepalingen, andere grondwetsartikelen en algemene beginselen vermelden, zal het Hof die enkel in aanmerking nemen in zoverre een schending wordt aangevoerd van de voormelde regels, in samenhang gelezen met de bedoelde bepalingen en beginselen. In die mate zijn de middelen ontvankelijk.

B.3.3. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof moeten de middelen niet alleen te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, maar ook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Het Hof onderzoekt de middelen in zoverre zij aan de voormelde vereisten voldoen.

B.3.4. In zoverre de Ministerraad ten slotte het belang van de verzoekende partijen bij sommige middelen betwist, volstaat het eraan te herinneren dat, wanneer de verzoekende partijen een belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bepalingen, zij daarbovenop niet moeten doen blijken van een belang bij elk van de middelen.

B.4. De excepties worden verworpen.

Ten aanzien van de bestuurlijke lus (artikel 13 van de bestreden wet)

B.5. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5912, 5960, 5965, 5968, 6017 en 6018 vragen de vernietiging van artikel 13 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 13, 23 en 32 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen, met algemene rechtsbeginselen en met internationaalrechtelijke bepalingen.

Aangezien de grieven tegen de bestreden bepaling nauw met elkaar verbonden zijn, dienen de middelen samen te worden onderzocht.

B.6. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen akten en reglementen (artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

De afdeling bestuursrechtspraak vernietigt in de regel een bestreden bestuurshandeling wanneer zij onregelmatig is. Dat is echter niet het geval wanneer de onregelmatigheid geen invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, wanneer zij aan de betrokkenen geen waarborg heeft ontnomen of wanneer zij niet als gevolg heeft de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden (artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

B.7. Het bestreden artikel 13 voegt in titel V van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een hoofdstuk V in, met als opschrift «*De bestuurlijke lus*», dat het als volgt herstellende artikel 38 bevat:

«*§ 1. In geval van een beroep tot nietigverklaring bedoeld in artikel 14, § 1, kan de afdeling bestuursrechtspraak de verwerende partij bij tussenarrest opdragen om een gebrek in de bestreden akte of het bestreden reglement te herstellen of te laten herstellen.*

Het gebruik van deze bestuurlijke lus is alleen mogelijk nadat de partijen de mogelijkheid hebben gehad hun opmerkingen te doen kennen over het gebruik ervan.

Het tussenarrest bepaalt de wijze waarop en de termijn waarbinnen het herstel moet plaatsvinden. Deze termijn kan worden verlengd op verzoek van de verwerende partij. Wanneer het herstel bestaat uit het nemen van een nieuwe akte, of een nieuw reglement wordt het voorwerp van het beroep uitgebreid tot deze akte of dit reglement.

Het herstel kan alleen de gebreken betreffen die in het tussenarrest werden aangeduid. Het herstel van deze gebreken mag geen weerslag hebben op de inhoud van de akte of het reglement.

§ 2. De bestuurlijke lus kan niet worden toegepast wanneer :

1° het gebrek niet herstelbaar is binnen een termijn van drie maanden, behalve als er wordt aangetoond dat dit binnen een redelijke termijn kan geschieden;

2° de eigen beslissingsbevoegdheid van de verwerende partij niet volstaat om het gebrek te herstellen;

3° de verwerende partij de toepassing van de procedure uitdrukkelijk weigert;

4° het herstel van het gebrek niet kan leiden tot de definitieve beslechting van het hangende geding.

§ 3. Indien de toepassing van de bestuurlijke lus pas wordt voorgesteld in het tussenarrest beschikken de partijen over een termijn van vijftien dagen te rekenen van de kennisgeving van dit arrest om hun standpunt omtrent de toepassing van de bestuurlijke lus mee te delen.

Daarna spreekt de afdeling bestuursrechtspraak zich uit over de toepassing van de bestuurlijke lus, overeenkomstig paragraaf 1.

§ 4. Zodra de verwerende partij uitvoering heeft gegeven aan het in paragraaf 1 bedoelde tussenarrest, geeft zij daarvan onverwijld schriftelijk kennis aan de Raad van State, alsook van de wijze waarop het gebrek is hersteld. Indien de Raad van State binnen vijftien dagen na het verstrijken van de bij tussenarrest vastgestelde hersteltermijn geen kennisgeving heeft ontvangen, wordt de bestreden akte of het bestreden reglement nietig verklaard.

De andere partijen kunnen, binnen een termijn van vijftien dagen vanaf het ogenblik waarop de afdeling bestuursrechtspraak hen in kennis stelt van de manier waarop het gebrek werd hersteld, hun opmerkingen daaromtrent doen gelden.

Indien de afdeling bestuursrechtspraak vaststelt dat het gebrek niet volledig is hersteld of dat het herstel aangetast is door nieuwe gebreken, wordt de herstelde akte of het herstelde reglement of, in voorkomend geval de nieuwe akte of het nieuwe reglement nietig verklaard.

Indien het gebrek volledig is hersteld, gelden de gevolgen van de bestuurlijke lus met terugwerkende kracht en wordt het beroep verworpen ».

B.8. De voormelde bepaling voorziet in de mogelijkheid tot toepassing van de zogenaamde bestuurlijke lus, waaronder wordt verstaan « de verwerende partij bij tussenarrest opdragen om een gebrek in de bestreden akte of het bestreden reglement te herstellen of te laten herstellen ».

De invoering van die mogelijkheid werd in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« De Raad van State krijgt nu de bevoegdheid om in het kader van een bij hem aanhangig geding aan de verwerende partij voor te stellen gebruik te maken van de mogelijkheid om een vastgestelde onregelmatigheid in de loop van het proces te herstellen teneinde een vernietiging te vermijden. Uit het feit dat deze bevoegdheid tot doel heeft een besluit te herstellen blijkt dat het gebruik van de bestuurlijke lus er niet toe kan leiden dat na herstel het besluit een gewijzigde inhoud krijgt. Daarmee wordt aangesloten bij de houding die de Vlaamse Gemeenschap in haar decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening heeft aangenomen wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 28).

Indien de toepassing van de bestuurlijke lus leidt tot het volledige herstel van de vastgestelde onregelmatigheid, dan geldt dat herstel met terugwerkende kracht en verwerpt de Raad van State het beroep.

B.9. De bestuurlijke lus, zoals geregeld bij de bestreden bepaling, kan slechts worden toegepast wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

B.10.1. In de eerste plaats is vereist dat de onregelmatigheid in de bestreden bestuurshandeling herstelbaar is. Dat is bijvoorbeeld niet het geval wanneer het in de procedure betrokken bestuur niet bevoegd is om het gebrek te herstellen.

Bovendien moet het herstel binnen een redelijke termijn – in beginsel drie maanden – kunnen plaatsvinden. Die voorwaarde heeft tot doel « te voorkomen dat de duur van de procedure voor de Raad van State door het gebruik van de bestuurlijke lus overmatig wordt verlengd » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 28).

B.10.2. In de tweede plaats is vereist dat het bestuur zijn instemming verleent. De uitgesproken wil tot medewerking aan het herstel van de onregelmatigheid door het bevoegde bestuur is een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van de bestuurlijke lus. De procedure kan niet op zinvolle wijze worden toegepast « indien de verwerende partij niet bereid is om zijn medewerking te verlenen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 28).

B.10.3. In de derde plaats is vereist dat het herstel van de onregelmatigheid tot de definitieve beslechting van het hangende geding kan leiden. Aan die voorwaarde is niet voldaan « indien er tijdens de procedure voor de Raad van State nog andere gebreken werden vastgesteld die zich niet lenen tot de toepassing van de bestuurlijke lus » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 28). In dat laatste geval moet eerst worden onderzocht « of er geen andere middelen gegrond zijn », hetgeen dus vereist « dat alle middelen worden onderzocht » (*ibid.*, p. 29).

B.10.4. Ten slotte moet het herstel van de onregelmatigheid tot gevolg hebben, niet alleen dat de bestreden bestuurshandeling niet langer onregelmatig is, maar ook dat de inhoud van de bestuurshandeling ongewijzigd blijft. Artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals hersteld bij het bestreden artikel 13, bepaalt uitdrukkelijk dat het herstel van de gebreken geen weerslag mag hebben op de inhoud van de akte of het reglement.

De parlementaire voorbereiding verschaft daarbij de volgende verduidelijking :

« De naleving van deze voorwaarden, vooral de eerste, in combinatie met de omstandigheid dat het zich beroepen op de bestuurlijke lus niet tot gevolg kan hebben dat de draagwijdte van de beslissing na de correctie ervan kan wijzigen brengt met zich mee dat de te corrigeren onregelmatigheden alleen kunnen voorkomen bij het einde van de administratieve procedure. Deze onregelmatigheden zijn dus, in feite, van weinig belang. Voorbeelden van de impactstudie of hoorzitting in de bovenstaande kwesties genoemd lijken niet relevant te zijn, zelfs als de eerste leidde tot de nietigverklaring van de bouwvergunning in het bekende geval genaamd ' tram Wijnegem ', dat precies de oorsprong is van de invoering van de bestuurlijke lus in de procedure bij de Raad van State. In beide gevallen, in feite, gaat het om formaliteiten die de bestreden beslissing kunnen wijzigen, indien de overheid ermee instemt deze formaliteiten te overwegen. De effectstudie is ook onmogelijk over te doen in zo'n korte tijd. Wat betreft de redenen voor de beslissing, kan de lus niet leiden tot het creëren van nieuwe. Men kan echter, het geval inbeelden van een motivering per verwijzing waarbij het gedeelte met de motivering, terwijl het in het administratief dossier prijkt niet ter kennis van de aanvrager zou zijn gebracht, voorafgaand aan of gelijktijdig met de handeling zelf. De niet-bestaande formele motivering van de handeling zou ook kunnen worden gecorrigeerd op basis van het mechanisme van de lus, indien het alleen erom gaat om in de handeling de motieven te formuleren die zijn opgenomen in het administratieve dossier. Men kan ook nog denken aan de problemen van ontbrekende of onleesbare handtekening op een akte » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 29).

B.11.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter.

B.11.2. De beginselen van de onafhankelijkheid van de rechter en van de scheiding der machten zijn fundamentele kenmerken van de rechtsstaat.

B.11.3. Het rechterlijk toezicht dat de Raad van State uitoefent, betreft de externe en interne wettigheidscontrole, die niet zover gaat dat hij zijn beoordeling in de plaats zou kunnen stellen van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de administratie. Bij zijn controle mag de rechter zich immers niet begeven op het terrein van de opportuniteit, vermits dat onverenigbaar zou zijn met de beginselen die de verhoudingen regelen tussen het bestuur en de rechtscolleges.

Het vaststellen van de inhoud van een discretionaire beslissing, meer bepaald als gevolg van het herstel van de onregelmatigheid, komt niet de rechter maar het bestuur toe. Het betrokken bestuursorgaan kan beslissen, met name wanneer het van mening is dat het herstel van de onregelmatigheid een weerslag kan hebben op de inhoud van de bestreden beslissing, geen gebruik te maken van de mogelijkheid tot toepassing van de bestuurlijke lus.

B.11.4. Door de Raad van State de mogelijkheid te bieden, wanneer die de toepassing van de bestuurlijke lus voorstelt, zijn standpunt over de uitkomst van het geschil kenbaar te maken, dat nochtans tot dezelfde beslissing moet leiden, doet de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk aan het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter.

B.12.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan de rechten van verdediging, het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot de rechter.

B.12.2. Krachtens de bestreden bepaling kan de Raad van State het betrokken bestuursorgaan « bij tussenarrest » opdragen om de bestuurlijke lus toe te passen.

B.12.3. Wanneer een rechtscollege een element aanbrengt dat ertoe strekt de beslechting van het geschil te beïnvloeden, zoals te dezen de opdracht tot toepassing van de bestuurlijke lus, houdt het recht op tegenspraak in dat de partijen hierover debat moeten kunnen voeren (zie, *mutatis mutandis*, EHRM, 16 februari 2006, *Prikyan en Angelova t. Bulgarije*, § 42; 5 september 2013, *Čepek t. Tsjechische Republiek*, § 45). In tegenstelling tot het bij arrest nr. 74/2014 vernietigde artikel 4.8.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarborgt de bestreden bepaling het recht op tegenspraak.

B.12.4. De toepassing van de bestuurlijke lus kan evenwel gevolgen hebben voor de belanghebbenden, die tegen de beslissing geen beroep hebben ingesteld en die niet zijn tussengekomen in het geding. In tegenstelling tot het bij arrest nr. 74/2014 vernietigde artikel 4.8.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, voorziet de bestreden bepaling niet in de voorwaarde dat de belanghebbenden, al dan niet partij in het betrokken geding, door de toepassing van de bestuurlijke lus niet onevenredig kunnen worden benadeeld.

Het recht op toegang tot de rechter is een algemeen rechtsbeginsel dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan eenieder moet worden gewaarborgd. Een beslissing die met toepassing van de bestuurlijke lus is genomen, kan niet van het recht op toegang tot de rechter worden uitgesloten. De beperking van dat recht, voor een categorie van belanghebbenden, is niet evenredig met de door de decreetgever nagestreefde doelstelling die in essentie erin bestaat de bestuurlijke geschillenbeslechting te stroomlijnen en te versnellen.

B.12.5. Door niet te voorzien in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen de beslissing die met toepassing van de bestuurlijke lus is genomen, na de kennisgeving of de bekendmaking daarvan, doet de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter.

B.13.1. De verzoekende partijen voeren aan dat op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de formele motiveringsplicht, zoals gewaarborgd in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

B.13.2. De artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 bepalen :

« Artikel 1. Voor de toepassing van deze wet moeten worden verstaan onder :

- Bestuurshandeling :

De eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursinstellingen of voor een ander bestuur;

- Bestuur :

De administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

- Bestuurde :

Elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn ».

B.13.3. Die bepalingen veralgemenen de verplichting om de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte uitdrukkelijk te motiveren. De uitdrukkelijke motivering van de betrokken handelingen is een recht van de bestuurde, aan wie aldus een bijkomende waarborg wordt geboden tegen bestuurshandelingen met individuele strekking die willekeurig zouden zijn.

B.13.4. Doordat zij het betrokken bestuursorgaan toestaat een individuele bestuurshandeling die niet uitdrukkelijk is gemotiveerd na toepassing van de bestuurlijke lus van de vereiste motivering te voorzien, doet de bestreden bepaling afbreuk aan het bij de wet van 29 juli 1991 gewaarborgde recht van de adressaat van de handeling, maar eveneens van elke belanghebbende derde, om onmiddellijk kennis te nemen van de motieven die de beslissing verantwoorden door de vermelding ervan in de handeling zelf. Het recht op de uitdrukkelijke motivering maakt het mogelijk het jurisdictionele toezicht op de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte en de inachtneming van het beginsel van de wapengelijkheid in het kader van het administratief contentieux te versterken.

De uitdrukkelijke motiveringsplicht, die de bestuurde in staat moet stellen te beoordelen of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt, zou haar doel voorbijschieten indien die bestuurde de motieven die de beslissing verantwoorden pas te weten kan komen nadat hij beroep heeft ingesteld.

Overigens vereist artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus, ondertekend op 25 juni 1998, betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden dat de tekst van de betrokken bestuurshandeling, voor zover zij onder het toepassingsgebied van het Verdrag valt, toegankelijk wordt gemaakt voor het publiek « tezamen met de redenen en overwegingen waarop het besluit is gebaseerd ».

B.14. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bestreden bepaling dient te worden vernietigd.

Aangezien de overige grieven die in de middelen zijn vervat niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.

B.15. Aangezien de bekommernis van de wetgever om te komen tot een effectieve en definitieve geschillenbeslechting bijval verdient, is de vraag gerezen of de gevolgen van het vernietigde artikel 13 niet moeten worden gehandhaafd gedurende een bepaalde periode, teneinde de rechtszekerheid niet in het gedrang te brengen en de wetgever toe te laten een nieuwe regeling aan te nemen die niet de voormelde grondwettigheidsbezwaren oproept.

Nu er geen dringende noodzaak bestaat voor de Raad van State om de bestuurlijke lus in afwachting van het optreden van de wetgever te kunnen blijven toepassen, dienen de gevolgen van de vernietigde bepaling niet te worden gehandhaafd.

Ten aanzien van de opschorting van de beroepstermijn (artikel 7, 3°, van de bestreden wet)

B.16. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5965 vragen de vernietiging van artikel 7, 3°, van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling artikel 23 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, met Europese richtlijnen en met het evenredigheidsbeginsel.

B.17. Artikel 7, 3°, van de bestreden wet strekt ertoe de procedure bij een ombudsman af te stemmen op de procedure bij de Raad van State. Het voegt in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State tussen het tweede en derde lid het volgende lid in :

« Wanneer een klacht wordt ingediend tegen een akte of een reglement die vatbaar is voor beroep in de zin van artikel 14, § 1, bij een persoon die door een wet, een decreet of een ordonnantie bekleed is met de functie van ombudsman, binnen één van de verjaringstermijnen bedoeld in het tweede lid, wordt deze termijn voor de indiener van deze klacht opgeschort. Het resterende deel van die termijn vangt aan hetzij op het moment dat de klager in kennis wordt gesteld van de beslissing om zijn klacht niet te behandelen of te verwerpen, hetzij bij het verstrijken van een termijn van vier maanden die begint te lopen vanaf de indiening van de klacht, als de beslissing niet eerder tussenkomt. In dit laatste geval rechtvaardigt de klager dit door een attest van de betrokken ombudsman ».

B.18. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de maatregel beoogt « een evenwicht te waarborgen tussen de wil om de bemiddeling zijn kans tot slagen te geven en het op onnodig lange wijze rekken van de beroepstermijn. De eiser zal dus steeds recht hebben op een termijn van zestig dagen om zijn beroep voor de Raad van State in te dienen, ongeacht hij al of niet heeft besloten op bemiddeling beroep te doen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, pp. 17-18).

B.19. 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 beantwoordt 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-persoonen 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 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten bepaalt :

« 1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtstelsel, 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.20. In het middel wordt niet op afdoende wijze aangegeven in welk opzicht de bestreden bepaling de aangevoerde toetsingsnormen zou schenden. Door de bestaande procedures beter op elkaar af te stemmen, lijkt de bepaling integendeel bij te dragen tot de nakoming van de verplichtingen die uit de aangevoerde en in B.19 aangehaalde internationaalrechtelijke bepalingen voortvloeien, in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet.

B.21. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de vordering tot schorsing (artikel 6 van de bestreden wet)

B.22. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5959 en 6017 vragen de vernietiging van artikel 6 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen, met algemene rechtsbeginselen en met internationaalrechtelijke bepalingen.

B.23. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan een bestuurshandeling niet enkel vernietigen. Zij kan ook de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan bevelen. Artikel 6 van de bestreden wet vervangt artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als volgt :

« § 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.

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

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.

In afwijking van het eerste en tweede lid, kunnen de schorsing of de voorlopige maatregelen niet worden gevorderd na de neerlegging van het verslag bedoeld in artikel 24. In dat geval mag evenwel elke partij die hierbij enig belang heeft aan de voorzitter van de kamer waar het verzoek aanhangig werd gemaakt een met redenen omkleed verzoek richten om met spoed een terechtzitting te bepalen. De vordering tot schorsing of tot 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 ten laatste binnen de twee maanden na de ontvangst van het verzoek, en kan hij de termijnen voor de neerlegging van de laatste memories aanpassen.

§ 2. Het verzoekschrift tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen bevat een uiteenzetting van de feiten die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen.

Op verzoek van de verwerende of de tussenkomende partij houdt de afdeling bestuursrechtspraak rekening met de vermoedelijke gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging of van de voorlopige maatregelen voor alle belangen die kunnen worden geschonden, alsook met het openbaar belang, en kan ze besluiten de schorsing of voorlopige maatregelen niet te bevelen indien de nadelige gevolgen ervan op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen.

Wanneer de afdeling bestuursrechtspraak een vordering tot schorsing of voorlopige maatregelen verwerpt wegens het gebrek aan spoedeisendheid, kan een nieuwe vordering slechts worden ingediend indien die steunt op nieuwe elementen die de spoedeisendheid van deze vordering rechtvaardigen. De afdeling bestuursrechtspraak kan bovendien een termijn bepalen waarin geen enkele nieuwe vordering tot schorsing of voorlopige maatregelen kan worden ingediend indien het enige nieuw ingeroepen element bestaat uit het verloop van de tijd.

§ 3. Tegen de arresten inzake een vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen kan geen verzet noch derdenverzet worden aangetekend, noch zijn ze vatbaar voor herziening.

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

§ 4. In geval van een uiterst dringende noodzakelijkheid die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de vordering tot schorsing of voorlopige maatregelen bedoeld in paragraaf 1, kunnen de schorsing of voorlopige maatregelen worden bevelen, zelfs voordat een beroep tot nietigverklaring werd ingediend, volgens een procedure die afwijkt van die welke geldt voor de schorsing en de voorlopige maatregelen als bedoeld in paragraaf 1.

In voorkomend geval kunnen deze schorsing of voorlopige maatregelen zelfs worden bevelen zonder dat alle partijen zijn opgeroepen. In dat laatste geval worden in het arrest dat de voorlopige schorsing of de voorlopige maatregelen beveelt, de partijen opgeroepen om op korte termijn te verschijnen voor de kamer, die uitspraak doet over de bevestiging van de schorsing of de voorlopige maatregelen.

De schorsing en de voorlopige maatregelen die zijn bevelen vóór het indienen van het verzoekschrift tot nietigverklaring van de akte of het reglement worden onmiddellijk opgeheven als blijkt dat binnen de in de procedureregeling vastgestelde termijn geen verzoekschrift tot nietigverklaring werd ingediend waarin middelen worden aangevoerd die ze gerechtvaardigd hadden.

§ 5. De voorzitter van de kamer of de staatsraad die hij aanwijst, doet binnen vijftien dagen uitspraak over de vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen. Indien de schorsing of voorlopige maatregelen werden bevelen, wordt binnen zes maanden na de uitspraak van het arrest uitspraak gedaan over het verzoekschrift tot nietigverklaring.

§ 6. De afdeling bestuursrechtspraak kan volgens een door de Koning bepaalde versnelde procedure de akte of het reglement vernietigen indien de verwerende partij of degene die een belang heeft bij de beslechting van de zaak geen vordering tot voortzetting van de procedure heeft ingediend binnen dertig dagen te rekenen van de kennisgeving van het arrest waarbij de schorsing of de voorlopige maatregelen worden bevolen of de voorlopige schorsing of de voorlopige maatregelen worden bevestigd.

§ 7. 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.

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

§ 9. Ingeval van de schorsing van de tenuitvoerlegging of voorlopige maatregelen worden bevolen wegens machtsafwendend, wordt de zaak verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak.

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

§ 10. Indien de kamer bevoegd om uitspraak te doen over de grond van de zaak de akte of het reglement waartegen het beroep gericht is niet vernietigt, heft ze de bevolen schorsing alsook de voorlopige maatregelen op ».

B.24. Met die bepaling beoogde de wetgever de procedure in kort geding te verbeteren (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 4). Hij heeft daartoe in hoofdzaak (1) in de mogelijkheid voorzien om na de indiening van het beroep tot nietigverklaring een vordering tot schorsing en tot voorlopige maatregelen in te stellen, (2) het begrip « risico op een moeilijk te herstellen ernstig nadeel » vervangen door het begrip « spoedeisendheid », en (3) de Raad van State uitdrukkelijk opgedragen om in bepaalde omstandigheden de in het geding zijnde belangen af te wegen alvorens de tenuitvoerlegging van een bestuurshandeling te schorsen of voorlopige maatregelen te bevelen.

In de parlementaire voorbereiding zijn die maatregelen als volgt toegelicht :

« Bij de Raad van State worden tal van verzoekschriften ingediend in de vorm van een ' enig verzoekschrift ', d.w.z. een verzoekschrift waarbij zowel de nietigverklaring van een bestuurshandeling wordt gevorderd als de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan (wat de statistieken daaromtrent betreft, zie het jaarverslag van de Raad van State). Deze manier om de vorderingen tot schorsing in te dienen blijkt evenwel contraproductief. Het moedigt de automatische indiening aan van een verzoek tot schorsing, hetgeen een vermenigvuldiging met zich meebrengt van verslagen en terechtzittingen. Het is evenwel mogelijk dat geen enkele bijzondere gebeurtenis vereist dat de Raad van State zich bij spoedeisendheid over de zaak die haar wordt voorgelegd uitspreekt. Onderhavig voorontwerp van wet verlaat dit systeem, ten voordele van een vordering tot schorsing die kan worden ingediend na het vernietigingsberoep, indien dit beroep nog steeds hangende is en indien de spoedeisendheid dit rechtvaardigt. De vordering tot schorsing is een accessorium van dit beroep.

Op dit ogenblik vereist de schorsing van de tenuitvoerlegging van de gevolgen van een bestuurlijke handeling eveneens dat het bestaan wordt aangetoond van ernstige middelen en een risico op moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van de verzoeker. De ernstige middelen zijn de middelen die, op het eerste gezicht, kunnen leiden tot de vernietiging. Onderhavige hervorming wijzigt deze voorwaarde niet. Daarentegen omvat het risico op moeilijk te herstellen ernstig nadeel meerdere aspecten die aangetoond dienen te worden. Het geeft aanleiding tot een overvloedige en soms disparate rechtspraak, hetgeen dit begrip moeilijk objectiveerbaar maakt. Het vereist een nauwgezet onderzoek dat gebeurt ten nadele van het onderzoek naar de ernst van de middelen. Het wetsontwerp verlaat deze tweede voorwaarde en vervangt die door de duidelijkere en evolutieve voorwaarde van spoedeisendheid. Dit begrip houdt rekening met de gebruikelijke termijn waarnaar dient te worden gestreefd voor de behandeling van een vernietigingszaak.

De mogelijkheid om een afweging te maken van de op het spel staande belangen, en die thans alleen bestaat in het kader van geschillen met betrekking tot overheidsopdrachten, wordt uitdrukkelijk uitgebreid tot alle bestuurs-handelingen. Deze belangenafweging wordt evenwel alleen toegepast indien de negatieve gevolgen van de schorsing het op een klaarblijkelijke onredelijke manier halen op de voordelen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, pp. 4-5).

B.25. De aangevoerde grieven betreffen niet de eerste twee maatregelen. De grieven van de verzoekende partijen in de zaak nr. 6017 zijn enkel gericht tegen de derde maatregel (zaak nr. 6017), namelijk de mogelijkheid tot belangenafweging, vervat in artikel 17, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De parlementaire voorbereiding preciseert in dat verband :

« Ten slotte, wanneer de verwerende partij of de tussenkomende partij hierom verzoekt, wordt de opheffing van de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel getemperd door de verplichting voor de Raad van State een afweging te verrichten van de aanwezige belangen. Sinds het begin van 2010 geeft de Raad van State al blijk van grote voorzichtigheid, in de materie van de overheidsopdrachten, waar de belangenafweging is ingevoerd voor de procedure bij hoogdringendheid. Deze omzichtigheid zal nu nog groter moeten zijn, aangezien de belangenafweging wordt toegepast op de volledige gewone schorsingsprocedure. De Raad van State kan dit alleen toepassen als de negatieve gevolgen van de schorsing voor de Raad kennelijk onredelijk blijken in het licht van de voordelen ervan » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, pp. 15-16).

De verzoekende partijen voeren aan dat de mogelijkheid tot belangenafweging (1) de bescherming van het leefmilieu op aanzienlijke wijze vermindert, (2) de rechtzoekenden discrimineert en (3) het recht op toegang tot de rechter op discriminerende wijze beperkt.

B.26.1. 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 :

[...]

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

[...] ».

B.26.2. Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van het leefmilieu een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.26.3. Uit de rechtspraak, daterend van vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling, blijkt dat de Raad van State niet alleen in de materie van de overheidsopdrachten, op grond van een specifieke wetsbepaling, maar ook in andere materies, op grond van artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, reeds meermaals een belangenafweging heeft doorgevoerd alvorens over een vordering tot schorsing uitspraak te doen. Het is eigen aan het kort geding dat de rechter de nadelen van de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepalingen voor de verzoekende partijen moet afwegen tegen de nadelen voor het algemeen belang die een schorsing zou meebrengen. Zo oordeelde de Raad van State bij een arrest van 27 maart 1997, inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening :

« 11.1. Overwegende dat de tussenkomen partij de Raad van State vraagt om zoals de kort gedingrechter dat in zijn beschikking van 29 november 1996 heeft gedaan, aan belangenafweging te doen;

11.2. Overwegende dat de Raad van State niet inziet hoe de economische belangen van de tussenkomen partij dienen te primeren op het rustig woonklimaat waarop verzoeker krachtens artikel 5.32.10.2., § 4, van VLAREM II gedurende omzeggens twee weekends per maand aanspraak kan maken; dat dit des te meer klemt nu evengoemd artikel voor bestaande inrichtingen bij overgangsbepaling reeds een versoepeling inhoudt t.o.v. de verbods- en afstandsregels vastgelegd bij artikel 5.32.10.2., § 1 » (RvSt, 27 maart 1997, nr. 65.694).

In andere arresten heeft de Raad van State evenwel de belangenafweging in het kader van de vordering tot schorsing afgewezen. Een arrest van 1 februari 2013 vermeldt dat « bij gebrek aan enige wetsbepaling die daarin voorziet, de Raad van State wanneer hij heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd niet kan afzien van de vernietiging van het bestreden besluit op grond van een belangenafweging » (RvSt, 1 februari 2013, nr. 222.344) en wijst bijgevolg een dergelijke afweging in het kader van een vordering tot schorsing af.

B.26.4. De bestreden bepaling bevestigt de mogelijkheid waarover de Raad van State beschikt om in het kader van een vordering tot schorsing of tot het opleggen van voorlopige maatregelen de in het geding zijnde belangen af te wegen. De wetgever heeft die mogelijkheid evenwel aan strikte voorwaarden onderworpen.

Allereerst kan de Raad van State enkel op verzoek van de verwerende of tussenkomen partij rekening houden met de vermoedelijke gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging of van de voorlopige maatregelen voor alle belangen die kunnen worden geschonden, alsook met het openbaar belang.

Vervolgens kan de Raad van State slechts besluiten de schorsing of voorlopige maatregelen niet te bevelen indien de nadelige gevolgen daarvan op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen.

Ten slotte kan de Raad van State de in het geding zijnde belangen vanzelfsprekend enkel afwegen om het geschil voorlopig te beslechten, in het kader van een vordering tot schorsing of tot het opleggen van voorlopige maatregelen, en niet bij de beoordeling ten gronde, in het kader van een annulatieberoep.

B.26.5. De voormelde voorwaarden waaraan de wetgever de mogelijkheid tot belangenafweging heeft onderworpen, nopen tot de vaststelling dat de bestreden bepaling de bestaande bescherming van het leefmilieu niet aanzienlijk heeft verminderd.

B.27. Het is eigen aan elke rechterlijke opdracht in het kader van een kort geding dat de in het geding zijnde belangen op een weldoordachte en gemotiveerde wijze worden gewogen en dat niet lichtzinnig wordt besloten de schorsing of de voorlopige maatregelen niet te bevelen wanneer de vordering voor het overige aan de voorwaarden daartoe voldoet. Aangezien de belangenafweging een inherent onderdeel vormt van de rechterlijke uitspraak, doet de bestreden bepaling niet op discriminerende wijze afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter.

B.28. Aangezien de Raad van State over de mogelijkheid beschikt om een bestuurshandeling te schorsen en te vernietigen, doet de bestreden bepaling evenmin op discriminerende wijze afbreuk aan artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 6, lid 4, van de richtlijn 2011/92/EU.

B.29.1. De grieven van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5959 zijn gericht tegen de bevestiging, vervat in artikel 17, § 3, eerste lid, dat arresten inzake een vordering tot schorsing niet vatbaar zijn voor herziening. Die uitsluiting van de herziening was reeds bepaald bij het vroegere artikel 17, § 2, tweede lid. Zij geldt voortaan ook voor de arresten inzake een vordering tot het bevelen van voorlopige maatregelen.

De bestreden bepaling zou een discriminatie doen ontstaan ten opzichte van het beroep tot vernietiging en ten opzichte van de burgerlijke kortgedingprocedure en zou het recht op toegang tot de rechter, gewaarborgd door de aangevoerde verdragsbepalingen, op discriminerende wijze beperken in geval van deloyaal procesgedrag.

B.29.2. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.29.3. Krachtens artikel 31 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is een beroep tot herziening slechts ontvankelijk indien sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden of indien het arrest werd gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken.

B.29.4. Bij zijn arrest nr. 167/2014 van 13 november 2014 heeft het Hof over die bepaling als volgt geoordeeld :

« B.3. Tegen de arresten van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen de rechtsmiddelen worden aangewend waarin de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorzien. Het gaat om de rechtsmiddelen voorziening in cassatie – op grond van een conflict van attributie –, verzet, derdenverzet en beroep tot herziening.

Daarnaast voorziet artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof in een beroep tot intrekking van een arrest van de Raad van State, dat kan worden ingesteld wanneer het arrest is gegrond op een wetskrachtige norm die door het Hof werd vernietigd, of op een verordening ter uitvoering ervan.

B.4.1. Krachtens de in het geding zijnde bepaling is een beroep tot herziening slechts ontvankelijk indien sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden of indien het arrest werd gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever van oordeel is geweest dat ' voor de zekerheid der juridische toestanden [...] de arresten van de Raad van State na een betrekkelijk korte tijd als onherroepelijk [dienen te worden] beschouwd ' (*Parl. St.*, Kamer, 1951-1952, nr. 586, p. 2) en dat het beroep tot herziening om die reden ' een buitengewoon karakter ' dient te behouden (*ibid.*, p. 1).

De aard van de omstandigheden waarin een beroep tot herziening ontvankelijk kan worden ingesteld doet ervan blijken dat de wetgever dat beroep slechts heeft willen openstellen in situaties waarin de Raad van State manifest werd misleid, ofwel door het voorleggen van valse stukken, ofwel door het achterhouden van stukken.

B.4.2. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het beroep tot herziening restrictief moet worden opgevat, omdat het afwijkt van het grondbeginsel dat wanneer een zaak eenmaal is beslecht, de rechter zijn rechtsmacht over die zaak heeft uitgeput (RvSt, 30 oktober 2012, nr. 221.228; 16 mei 2013, nr. 223.490). De herziening van een arrest is dan ook slechts mogelijk in de limitatief opgesomde gevallen, die strikt moeten worden geïnterpreteerd (*ibid.*).

B.5. Vermits een beroep tot herziening slechts ontvankelijk kan worden ingesteld in de gevallen opgesomd in de in het geding zijnde bepaling, is het niet mogelijk dat beroep aan te wenden tegen een arrest op grond van de bewering dat de Raad van State ten onrechte een middel onontvankelijk heeft verklaard, en aldus niet ten gronde heeft onderzocht.

B.6. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij een algemeen rechtsbeginsel.

Artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt voor personen van wie de rechten en vrijheden vermeld in dat Verdrag zijn geschonden, een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie.

B.7.1. Het recht op toegang tot de rechter, dat een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces vormt, vereist dat een beslissing van een administratieve overheid kan worden onderworpen aan de controle *a posteriori* van een rechtscollege met volle rechtsmacht.

B.7.2. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het hoogste administratieve rechtscollege een volwaardige jurisdictionele toetsing doorvoert zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van correcte juridische kwalificaties en niet kennelijk onevenredig is ten aanzien van de ermee nagestreefde doelstellingen. Wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State : indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de beslissing geacht niet te zijn genomen. Bovendien kan de Raad van State, in de omstandigheden bedoeld in artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelasten dat de uitvoering van de beslissing wordt geschorst, in voorkomend geval door uitspraak te doen bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

B.7.3. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege, tegen een administratieve beslissing die hen rechtstreeks en ongunstig zou raken.

B.8.1. Het recht op toegang tot de rechter is niet absoluut en kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden die zijn gericht op een goede rechtsbedeling en het weren van risico's van rechtsonzekerheid (EHRM, 19 juni 2001, *Kreuz t. Polen*, § 54; 11 oktober 2001, *Rodriguez Valin t. Spanje*, § 22; 10 januari 2006, *Teltronic CATV t. Polen*, § 47).

B.8.2. Het feit dat een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State is onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden leidt op zich bijgevolg niet tot een situatie die onbestaanbaar is met het recht op toegang tot de rechter.

B.9.1. De ontvankelijkheidsvoorwaarden mogen evenwel niet ertoe leiden dat het recht op toegang tot de rechter op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast; bovendien mogen de rechtbanken de procedureregels niet op een overdreven formalistische wijze toepassen (EHRM, 12 november 2002, *Zvol'ský en Zvol'ská t. Tsjechische Republiek*, § 47; 25 mei 2004, *Kadlec en anderen t. Tsjechische Republiek*, § 26; 26 juli 2007, *Walchli t. Frankrijk*, § 29; 22 juli 2010, *Melis t. Griekenland*, §§ 27 en 28).

De verenigbaarheid van ontvankelijkheidsvoorwaarden en de toepassing ervan met het recht op toegang tot een rechterlijke instantie 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'Erablière t. België*, § 36; 29 maart 2011, *R.T.B.F. t. België*, § 70).

B.9.2. Het behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof om op grond van de elementen die eigen zijn aan een specifiek geschil, te beoordelen of het oordeel van een rechter betreffende de onontvankelijkheid van een middel bestaanbaar is met het recht op toegang tot de rechter.

Het staat evenmin aan het Hof om de bepaling die aan zulk een vaststelling van onontvankelijkheid ten grondslag ligt te toetsen aan het recht op toegang tot de rechter, vermits zulk een bepaling niet het voorwerp uitmaakt van de aan het Hof gestelde vraag.

B.10.1. Noch artikel 13 van de Grondwet, noch artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgen een recht op een dubbele aanleg (EHRM, grote kamer, 26 oktober 2000, *Kudla t. Polen*, § 122; 18 december 2007, *Marini t. Albanië*, § 120; 17 juli 2012, *Muscat t. Malta*, § 42). Behalve in strafzaken, bestaat er bovendien geen algemeen rechtsbeginsel dat het bestaan van een rechtspraak in twee instanties oplegt.

B.10.2. De beperking van de grieven die kunnen leiden tot de herziening van een arrest van de Raad van State is bijgevolg als dusdanig niet onbestaanbaar met het recht op toegang tot de rechter, zelfs indien daaruit volgt dat bepaalde onregelmatigheden, die zouden zijn begaan naar aanleiding van die beslissing, niet kunnen leiden tot de vernietiging of de herziening ervan.

Het behoort tot de logica zelf van een stelsel van rechtsmiddelen dat, wat de draagwijdte ervan betreft, rekening wordt gehouden met het bijzonder gezag van de in laatste aanleg gewezen beslissingen, die in beginsel door hogere rechtscolleges worden genomen.

B.11. Gelet op het voorgaande en op het uitzonderlijk karakter van het beroep tot herziening, doet de in het geding zijnde bepaling, door erin te voorzien dat dit beroep slechts ontvankelijk kan worden ingesteld in de erin omschreven – uitzonderlijke – omstandigheden, geen afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ».

B.29.5. De uitsluiting, bij de bestreden bepaling, van een beroep tot herziening tegen de arresten inzake een vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen, verhindert de verzoekende partij niet om in het verdere verloop van de procedure, nadat zij de voorzetting van de vernietigingsprocedure heeft gevraagd, de valsheid of het achterhouden van stukken aan te voeren.

B.29.6. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bestreden bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan de rechten van de betrokken personen.

B.30. De middelen zijn niet gegrond.

Ten aanzien van het mandaat ad litem (artikel 7, 5°, van de bestreden wet)

B.31. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5965 vragen de vernietiging van artikel 7, 5°, van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 23, 27, 170 en 172 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en met Europese richtlijnen.

B.32. Artikel 7, 5°, van de bestreden wet strekt ertoe het mandaat *ad litem* uitdrukkelijk in te voeren in de procedure bij de Raad van State. Het voegt aan artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State het volgende lid toe :

« Behoudens bewijs van het tegendeel, wordt de advocaat verondersteld gemandateerd te zijn door de handelingsbekwame persoon die hij beweert te vertegenwoordigen ».

De parlementaire voorbereiding vermeldt hieromtrent :

« Het lijkt wenselijk om terug te keren naar een interpretatie van artikel 440 van het Gerechtelijk Wetboek, die gedeeld wordt door het Hof van Cassatie en de Raad van State. Deze interpretatie belet niet dat een partij in het geschil de regelmatigheid van de beslissing om te handelen zou betwisten. Maar het behoort die partij, *in casu* dan toe dit door alle mogelijke rechtsmiddelen te bewijzen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 19).

B.33. Artikel 3 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State somt de stukken op die bij het verzoekschrift moeten worden gevoegd. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 januari 2014 tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft artikel 3, 4^o, van het voormelde besluit van de Regent vervangen door de volgende bepaling :

« 4^o indien zij een rechtspersoon is, een afschrift van haar gepubliceerde statuten en van haar gecoördineerde geldende statuten en, indien deze rechtspersoon niet door een advocaat wordt vertegenwoordigd, een afschrift van de akte van aanstelling van haar organen, alsmede het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan beslist heeft in rechte te treden ».

Uit het verslag aan de Koning blijkt dat artikel 3, 4^o, van het besluit van de Regent werd gewijzigd « om rekening te houden met de invoering bij de wet van 20 januari 2014 van het mandaat *ad litem*. Het voorleggen van de statuten van de rechtspersoon blijft in elk geval vereist. Dit is niet het geval voor de andere stukken, wanneer deze rechtspersoon vertegenwoordigd wordt door een advocaat » (*Belgisch Staatsblad*, 3 februari 2014, p. 9081).

B.34. De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat zowel de rechtspersonen die door een advocaat zijn vertegenwoordigd als de rechtspersonen die door een orgaan zijn vertegenwoordigd niet het bewijs zouden moeten voorleggen van de beslissing van het bevoegde orgaan om in rechte te treden, maar dat zij enkel hun belang zouden moeten aantonen. Bovendien zou dat belang een collectief belang mogen zijn.

B.35. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de verplichting om het bewijs voor te leggen van de beslissing van het bevoegde orgaan niet voortvloeit uit de bestreden bepaling, maar uit het besluit van de Regent.

In zoverre de grief betrekking heeft op het belangvereiste, vloeit zij evenmin voort uit de bestreden bepaling, die enkel de vertegenwoordiging van de partijen voor de Raad van State regelt.

B.36. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het verlies van belang (artikel 8 van de bestreden wet)

B.37. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5959 vragen de vernietiging van artikel 8 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het recht op toegang tot de rechter en met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

B.38. De bestreden bepaling vervangt artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het tweede lid van dat artikel regelt zoals voorheen het vervolg van de procedure indien de verzoekende partij bepaalde memories niet tijdig indient. Het bepaalt :

« Wanneer de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memorie van wederantwoord of van de toelichtende memorie niet eerbiedigt, doet de afdeling, nadat de partijen die daarom verzocht hebben, gehoord zijn, zonder verwijl uitspraak, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld ».

B.39. Vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling voorzag artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State reeds in dezelfde regeling. De enige wijziging bestaat erin dat « de aanvullende memorie » is vervangen door « de toelichtende memorie ».

De verzoekende partijen bekritisieren precies die wijziging. Zij voeren aan dat een verzoekende partij die geen memorie van antwoord behoeft te beantwoorden - omdat de verwerende partij geen dergelijke memorie heeft ingediend - niettemin nog verplicht is om een toelichtende memorie in te dienen, op straffe van het verlies van het belang bij de procedure. Het zou niet redelijk verantwoord zijn om de verzoekende partij die geen toelichtende memorie indient op dezelfde wijze te behandelen als de verzoekende partij die nalaat een memorie van wederantwoord in te dienen na kennisgeving van de memorie van antwoord van de verwerende partij. Bovendien zou de maatregel van een buitensporig formalisme getuigen en zou het verlies van het belang bij de procedure een ongeoorloofde beperking vormen van het recht op toegang tot de rechter.

B.40.1. Het recht op toegang tot de rechter is niet absoluut. De voorwaarden die de wetgever stelt aan de uitoefening van dat recht mogen echter niet ertoe leiden dat het recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast. Dit 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 de beperkingen met het recht op toegang tot een rechterlijke instantie 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'Erablère* t. België, § 36; 29 maart 2011, *RTBF* t. België, §§ 69-70).

B.40.2. Het Hof heeft bij zijn arrest nr. 112/2013 van 31 juli 2013 als volgt geoordeeld over de vorige versie van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State :

« B.9.1. De regel volgens welke het niet bezorgen van een memorie van wederantwoord binnen de opgelegde termijn de Raad van State ertoe verplicht in beginsel vast te stellen dat het vereiste belang ontbreekt, is in de gecoördineerde wetten ingevoegd bij artikel 1 van de wet van 17 oktober 1990.

Die regel, die ' stringente gevolgen aan het niet respecteren van de termijnen ' verbindt, maakt deel uit van een aantal maatregelen die ertoe strekken de duur van de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in te korten, teneinde de achterstand van dat rechtscollege weg te werken (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, pp. 1-3; *ibid.*, nr. 984-2, p. 2).

B.9.2. Wanneer de griffie van de Raad van State van de memorie van antwoord van de ' verwerende partij ' kennisgeeft aan de ' verzoekende partij ', vermeldt zij de tekst van artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten (artikel 14bis, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, vervangen bij artikel 1 van een koninklijk besluit van 26 juni 2000), zodat de auteur van het beroep tot nietigverklaring opnieuw wordt ingelicht over de gevolgen van de niet-naleving van de termijn van zestig dagen waarin hij zijn memorie van wederantwoord kan verzenden.

De inhoud van die memorie kan zich beperken tot de mededeling, door de ' verzoekende partij ', dat haar belang blijft bestaan.

Wanneer de voormelde termijn van zestig dagen niet wordt nageleefd, licht de griffie van de Raad van State de auteur van het beroep tot nietigverklaring en de andere partijen erover in dat de afdeling bestuursrechtspraak het ontbreken van het vereiste belang van de auteur van het beroep tot nietigverklaring zal vaststellen, tenzij een van die partijen verzoekt om te worden gehoord (artikel 14bis, § 1, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, vervangen bij artikel 1 van een koninklijk besluit van 26 juni 2000). Wanneer een dergelijk verzoek wordt geformuleerd, worden alle partijen opgeroepen om op korte termijn te verschijnen en te worden gehoord (artikel 14bis, § 1, derde lid, van hetzelfde besluit van de Regent, vervangen bij artikel 1 van hetzelfde koninklijk

besluit). De 'verzoekende partij' kan dan vrij de redenen aanvoeren waarom zij haar memorie van wederantwoord na het verstrijken van de opgelegde termijn heeft overgezonden (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, p. 3). Zij kan dan ontsnappen aan de zware sanctie bestaande in de onontvankelijkheid van het beroep die in beginsel voortvloeit uit de niet-naleving van de voormelde termijn, door het bestaan van overmacht aan te tonen (*RvSt*, 24 oktober 2001, nr. 100.155, *Willicquet*; 2 maart 2007, nr. 168.444, *Koninklijke Federatie van Belgische Transporteurs en anderen*; 29 juni 2012, nr. 220.116, *Robe*; 11 september 2012, nr. 220.559, *TNT Airways*).

B.9.3. De beperking van het recht van toegang tot de rechtbank ingevolge de in het geding zijnde bepaling, is dus redelijk evenredig met het nagestreefde gewettigde doel ».

B.40.3. Er is geen aanleiding om ten aanzien van de huidige redactie van dezelfde bepaling tot een andere conclusie te komen. De verplichting om, wanneer de verwerende partij geen memorie van antwoord indient, binnen de termijn een toelichtende memorie in te dienen, waarvan de inhoud zich kan beperken tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij in haar vordering volhardt, is een vormvoorschrift dat, ten aanzien van de nagestreefde doelstelling, geen onevenredige last teweegbrengt. De wetgever mag van iedere verzoekende partij verwachten dat zij haar medewerking verleent aan een snelle en efficiënte procesvoering voor de Raad van State, hetgeen impliceert dat iedere verzoeker de diverse stadia in de procedure nauwgezet opvolgt en op blijvende wijze uiting geeft van zijn belangstelling voor de voortzetting van de rechtspleging.

B.41. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het belang bij het middel (artikel 2, 3^o, van de bestreden wet)

B.42. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6017 vragen de vernietiging van artikel 2, 3^o, van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 23 en 27 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met internationaalrechtelijke bepalingen en met het recht op toegang tot de rechter. De bestreden bepaling zou meer bepaald een verschil in behandeling doen ontstaan tussen de verzoekende partijen naargelang de aangevoerde onregelmatigheid, die een invloed kan hebben op de draagwijdte van de genomen beslissing, al dan niet een concrete invloed kan hebben op hun persoonlijke situatie en naargelang zij al dan niet zouden kunnen aantonen dat de aangevoerde onregelmatigheid een invloed kan hebben op de draagwijdte van de genomen beslissing. De bestreden bepaling zou daardoor op discriminerende wijze afbreuk doen aan het recht op toegang tot de rechter voor verenigingen die een collectief belang verdedigen en zou een aanzienlijke achteruitgang betekenen van de bescherming van het leefmilieu.

B.43. Zoals in B.6 is vermeld, doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwijking van macht, ingesteld tegen akten en reglementen (artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

De afdeling bestuursrechtspraak vernietigt in de regel een bestreden bestuurshandeling wanneer zij onregelmatig is. De bestreden bepaling voegt evenwel in artikel 14, § 1, een nieuw tweede lid in, dat bepaalt :

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

B.44.1. In de parlementaire voorbereiding werd de strekking van die bepaling als volgt verduidelijkt :

« Geïnspireerd op het arrest Danthony uitgesproken in december 2011 door de algemene vergadering van de Raad van State van Frankrijk, herhaalt het wetsvoorstel de noodzaak van een belang bij het middel. Het gaat er om te voorkomen dat de nietigverklaring zou kunnen worden uitgesproken op grond van een onregelmatigheid terwijl deze geen praktische gevolgen zou hebben gehad voor de situatie van de verzoeker.

[...]

Deze nieuwe bepaling beoogt de noodzaak in herinnering te brengen van een belang bij het middel en aldus te vermijden dat de nietigverklaring wordt uitgesproken op basis van een onregelmatigheid, die geen enkele concrete invloed gehad zou hebben op de situatie van de verzoeker, hem geen waarborg zou hebben ontnomen, of niet als gevolg zou hebben gehad de bevoegdheid van de auteur van de akte te beïnvloeden. Deze maatregel heeft echter geen invloed op de rechtspraak betreffende de bepalingen die de openbare orde betreffen, en wijzigt ook niet het begrip van belang bij het beroep, zoals dit door de Raad van State wordt geïnterpreteerd. Hij is ook vreemd aan de bevoegdheid van de steller van de handeling of zelfs de wezenlijke formaliteiten die hierop een invloed kunnen hebben » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, pp. 4 en 11).

B.44.2. De bestreden bepaling strekt ertoe het vereiste van het belang bij het middel, zoals dat uit de vaste rechtspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voortvloeit, in de wet te verankeren. Volgens die rechtspraak kan de verzoeker een onregelmatigheid in beginsel slechts op ontvankelijke wijze aanvoeren wanneer die onregelmatigheid zijn belangen schaadt.

B.44.3. De verzoekende partijen lijken in de eerste plaats te vrezen dat zij zich niet langer op een onregelmatigheid zouden kunnen beroepen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wanneer die onregelmatigheid hun persoonlijke situatie niet zou raken. De maatregel, noch de verduidelijking ervan in de parlementaire voorbereiding bieden een grondslag voor die vrees. De bestreden maatregel vereist enkel dat de bedoelde onregelmatigheden een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden. De parlementaire voorbereiding vermeldt weliswaar dat de nietigverklaring kan worden uitgesproken op grond van een onregelmatigheid « terwijl deze geen praktische gevolgen zou hebben gehad voor de situatie van de verzoeker », maar zij gewaagt niet van de persoonlijke situatie van de verzoeker.

De bestreden bepaling heeft in die interpretatie derhalve niet de draagwijdte die de verzoekende partijen eraan geven en doet de aangevoerde verschillen in behandeling niet ontstaan. Met name heeft de maatregel niet als gevolg dat een verzoekende vereniging die een collectief belang nastreeft, slechts middelen zou kunnen aanvoeren waarbij de vereniging een persoonlijk belang heeft. Die vereniging kan zich integendeel, zoals vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling, onverminderd op onregelmatigheden beroepen die nadeel berokkenen aan het collectief belang dat zij nastreeft.

B.44.4. Wat het Unierecht betreft, meer bepaald artikel 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (thans artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU), heeft het Hof van Justitie als volgt geoordeeld :

« 37. Allereerst dient te worden vastgesteld dat artikel 10*bis*, eerste alinea, van richtlijn 85/337 bepaalt dat enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van dit artikel het voorwerp moet kunnen zijn van een beroep bij een rechter om de 'materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten', zonder enige beperking van de middelen die ter ondersteuning van zulk een beroep kunnen worden aangevoerd.

38. Wat de voorwaarden voor ontvankelijkheid van beroepen betreft, voorziet deze bepaling in twee gevallen : de ontvankelijkheid van een beroep kan afhankelijk zijn van een 'voldoende belang' of van het aanvoeren door de verzoekende partij 'dat inbreuk is gemaakt op een recht', al naargelang naar nationaal recht de ene dan wel de andere voorwaarde geldt.

39. Verder preciseert artikel 10*bis*, derde alinea, eerste zin, van richtlijn 85/337, dat de lidstaten dienen te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt, in het licht van de doelstelling om het publiek ' een ruime toegang tot de rechter ' te verlenen.

40. Aangaande door milieuorganisaties ingestelde beroepen, voegt artikel 10*bis*, derde alinea, tweede en derde zin, van richtlijn 85/337 daaraan toe dat te dien einde deze organisaties worden geacht hetzij een voldoende belang te hebben hetzij rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt, al naargelang naar nationaal recht de ene dan wel de andere ontvankelijkheidsvoorwaarde geldt.

41. Deze verschillende bepalingen moeten worden uitgelegd in het licht van en rekening houdend met de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus waaraan het Unierecht, aldus punt 5 van de considerans van richtlijn 2003/35, dient ' te worden aangepast '.

42. Ongeacht het door een lidstaat gekozen criterium voor de ontvankelijkheid van een beroep, hebben de milieuorganisaties bijgevolg ingevolge artikel 10*bis* van richtlijn 85/337 het recht om beroep in te stellen bij een rechterlijke instantie of een ander door de wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig in dat artikel bedoeld besluit, handelen of nalaten aan te vechten.

43. Ten slotte dient eraan te worden herinnerd dat wanneer het bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen ter zake een aangelegenheid van de rechtsorde van elke lidstaat is om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor de vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontnemen, deze procesregels niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel).

44. Bijgevolg staat het weliswaar aan de lidstaten, wanneer zij een dergelijk rechtsstelsel hebben, binnen de grenzen van artikel 10*bis* van richtlijn 85/337 de rechten te bepalen waarvan schending vatbaar is voor beroep op het gebied van milieu, maar zij mogen daarbij de milieuorganisaties die voldoen aan de vereisten van artikel 1, lid 2, van deze richtlijn, niet de mogelijkheid ontzeggen de hun zowel door richtlijn 85/337 als door het Verdrag van Aarhus toegekende rol te spelen.

45. Met betrekking tot een wettelijke regeling zoals die aan de orde is in het hoofdgeding staat het de nationale wetgever weliswaar vrij, de rechten waarvan schending door een individueel persoon kan worden aangevoerd in het kader van een beroep in rechte tegen een besluit, handelen of nalaten als bedoeld in artikel 10*bis* van richtlijn 85/337, te beperken tot enkel subjectieve publiekrechtelijke rechten, maar die beperking kan niet als zodanig worden toegepast op milieuorganisaties, daar zulks in strijd zou zijn met de doelstellingen van artikel 10*bis*, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337.

46. Ofschoon immers volgens die bepaling die organisaties op dezelfde rechten als individuele personen een beroep moeten kunnen doen, zou het in strijd zijn, enerzijds, met de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, en, anderzijds, met het doeltreffendheidsbeginsel, indien de organisaties niet ook schending van voorschriften van het milieurecht van de Unie konden aanvoeren om de enkele reden dat die voorschriften collectieve belangen beschermen. Het geschil dat in het hoofdgeding aan de orde is toont namelijk aan dat de milieuorganisaties hierdoor in ruime mate de mogelijkheid zou worden ontnomen te doen toezien op naleving van de voorschriften van het recht van de Unie, die meestal zijn gericht op het algemeen belang en niet uitsluitend op de bescherming van de individuele belangen van particulieren.

47. Om te beginnen volgt hieruit dat het begrip ' inbreuk op een recht ' niet afhankelijk kan zijn van voorwaarden die alleen door andere natuurlijke personen of rechtspersonen kunnen worden vervuld, zoals bijvoorbeeld de voorwaarde dat de betrokkene min of meer dicht in de buurt van een installatie woont of dat hij op een of andere manier de gevolgen van de werking ervan ondervindt.

48. Meer algemeen vloeit hieruit voort dat artikel 10*bis*, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337 in die zin moet worden gelezen dat tot de ' rechten [...] waarop inbreuk kan worden gemaakt ', die milieuorganisaties worden geacht te hebben, dwingend moeten horen de voorschriften van nationaal recht die het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen alsook de voorschriften van Unierecht op milieugebied die rechtstreekse werking hebben » (HvJ, 12 mei 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*).

Het Hof van Justitie heeft vervolgens voor recht gezegd dat artikel 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG (thans artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU) zich verzet tegen een regeling die een niet-gouvernementele organisatie die zich voor milieubescherming inzet zoals bedoeld in artikel 1, lid 2, van die richtlijn, de mogelijkheid ontzegt, zich voor de rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing tot verlening van vergunning voor projecten die « aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben » in de zin van artikel 1, lid 1, van de richtlijn 85/337/EEG (thans artikel 1, lid 1, van de richtlijn 2011/92/EU), te beroepen op schending van een uit het Unierecht voortvloeiend voorschrift van milieubescherming, op grond dat het voorschrift alleen de belangen van het algemene publiek beschermt en niet die van individuele personen.

B.44.5. De verzoekende partijen lijken in de tweede plaats te vrezen dat zij zich niet langer op een onregelmatigheid zouden kunnen beroepen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wanneer zij niet kunnen aantonen dat de aangevoerde onregelmatigheid een invloed kan hebben op de draagwijdte van de genomen beslissing. De maatregel, noch de verduidelijking ervan in de parlementaire voorbereiding bieden een grondslag voor die vrees. Uit de redactie van de bestreden bepaling vloeit integendeel voort dat de Raad van State zelf tot de vaststelling moet komen dat het aangevochten besluit zonder de door de verzoeker aangevoerde procedurefout niet anders had geluid.

De bestreden bepaling heeft derhalve in die interpretatie niet de draagwijdte die de verzoekende partijen eraan geven en doet het aangevoerde verschil in behandeling niet ontstaan. Met name heeft de maatregel niet als gevolg dat een verzoeker zelf moet bewijzen dat de aangevoerde onregelmatigheid een invloed kan hebben op de draagwijdte van de genomen beslissing.

B.44.6. Met betrekking tot artikel 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG (thans artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU), heeft het Hof van Justitie als volgt geoordeeld :

« 47. Wat *in casu* in de eerste plaats het criterium betreft dat gebaseerd is op het causaal verband dat tussen de aangevoerde procedurefout en de inhoud van het bestreden definitieve besluit moet bestaan (hierna : ' causaliteitscriterium '), zij opgemerkt dat de wetgever van de Unie, door te bepalen dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de leden van het betrokken publiek in beroep kunnen gaan om de materiële of formele rechtmatigheid van een besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van richtlijn 85/337 aan te vechten, de middelen die ter ondersteuning van een dergelijk beroep kunnen worden aangevoerd, geenszins heeft beperkt, zoals in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht. Hij had in elk geval niet de bedoeling om de mogelijkheid om een procedurefout aan te voeren afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de procedurefout de inhoud van het aangevochten definitieve besluit beïnvloedt.

48. Gelet op het feit dat deze richtlijn onder andere tot doel heeft procedurele waarborgen vast te leggen die moeten zorgen voor een betere voorlichting en inspraak van het publiek in het kader van de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, speelt het toezicht op de naleving van de procedureregels op dat gebied trouwens een bijzonder belangrijke rol. Bijgevolg moet het betrokken publiek overeenkomstig de doelstelling om het een ruime toegang tot de rechter te verlenen, in beginsel iedere procedurefout kunnen aanvoeren ter onderbouwing van een beroep waarmee de rechtmatigheid van een in de richtlijn bedoeld besluit wordt betwist.

49. Vaststaat evenwel dat niet iedere procedurefout noodzakelijkerwijs gevolgen heeft die invloed kunnen hebben op de inhoud van een dergelijk besluit, zodat een procedurefout die niet met dergelijke gevolgen gepaard gaat, niet kan worden geacht de persoon die deze fout heeft aangevoerd, in zijn rechten te schaden. In een dergelijk geval lijkt de doelstelling van richtlijn 85/337 om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, niet in gevaar te komen wanneer een verzoeker die zich op een dergelijke fout beroept, volgens het recht van een lidstaat moet worden aangemerkt als een persoon die niet in zijn rechten is geschaad, zodat hij een dergelijk besluit niet kan aanvechten.

50. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 10bis van richtlijn 85/337 de lidstaten een aanzienlijke speelruimte laat om te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt (zie in die zin arrest *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, reeds aangehaald, punt 55).

51. In die omstandigheden kan het toelaatbaar zijn dat er naar nationaal recht geen sprake is van een inbreuk op een recht in de zin van artikel 10bis, sub b, van voormelde richtlijn, wanneer vaststaat dat het in de omstandigheden van het concrete geval denkbaar is dat het aangevochten besluit zonder de aangevoerde procedurefout niet anders zou hebben geluid » (HvJ, 7 november 2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip*).

Het Hof van Justitie heeft vervolgens voor recht gezegd dat artikel 10bis, sub b, van de richtlijn 85/337/EEG, zoals gewijzigd bij de richtlijn 2003/35/EG (thans artikel 11, lid 1, sub b), van de richtlijn 2011/92/EU, aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan nationale rechtspraak volgens welke er geen sprake is van een inbreuk op een recht in de zin van dat artikel wanneer vaststaat dat het, gelet op de omstandigheden van het geval, denkbaar is dat het bestreden besluit zonder de door verzoeker aangevoerde procedurefout niet anders had geluid. Dit is echter alleen het geval wanneer de rechterlijke instantie of het orgaan waarbij het beroep is ingesteld, de bewijslast dienaangaande niet naar de verzoeker verlegt, maar uitspraak doet op basis van, in voorkomend geval, het door de opdrachtgever of de bevoegde autoriteiten verstrekte bewijsmateriaal en meer algemeen op basis van alle stukken in het overgelegde dossier. Daarbij moet met name rekening worden gehouden met de ernst van de aangevoerde fout en dient in het bijzonder te worden nagegaan of het betrokken publiek ten gevolge van die fout niet een van de waarborgen is ontnomen die in het leven zijn geroepen om het overeenkomstig de doelstellingen van richtlijn 85/337/EEG toegang tot de informatie te verlenen en inspraak bij het besluitvormingsproces te geven (zie ook conclusie van advocaat-generaal M. Wathelet van 21 mei 2015 in zaak C-137/14, *Europese Commissie t. Bondsrepubliek Duitsland*, punten 95-101).

B.44.7. Nu de bestreden bepaling vatbaar is voor een interpretatie die verenigbaar is met het Unierecht, staat het zowel aan het Hof als aan de Raad van State die bepaling conform het Unierecht uit te leggen (HvJ, 13 november 1990, C-106/89, *Marleasing*, punt 8).

B.45. Onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.44.3, B.44.5 en B.44.6 is het middel niet gegrond.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen (artikel 3 van de bestreden wet)

B.46. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6017 vragen de vernietiging van artikel 3 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 159 van de Grondwet en met internationaalrechtelijke bepalingen.

B.47. De mogelijkheid voor de Raad van State om de gevolgen te handhaven van een vernietigde bestuurs-handeling is bepaald in artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet, luidde die bepaling als volgt :

« Zo de afdeling bestuursrechtspraak dit nodig oordeelt, wijst zij, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde verordeningsbepalingen aan welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt ».

De bestreden bepaling heeft artikel 14ter als volgt vervangen :

« Op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt.

De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden ».

B.48. Het behoort, zoals in de vroegere redactie van artikel 14ter, tot de beoordelingsbevoegdheid van de Raad van State om al dan niet bepaalde gevolgen van de vernietigde bestuurshandeling tijdelijk of definitief te handhaven, maar de handhaving kan voortaan enkel worden bevolen op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, na een debat op tegenspraak en bij een met bijzondere redenen omklede beslissing waarbij rekening kan worden gehouden met de belangen van derden. Bovendien kunnen, in de nieuwe redactie van artikel 14ter, niet alleen de gevolgen van vernietigde reglementen, maar ook de gevolgen van vernietigde individuele akten worden gehandhaafd.

De grieven van de verzoekende partijen hebben evenwel geen betrekking op de voormelde aanpassingen van artikel 14ter, maar op de gevolgen van een handhavingsbeslissing. De verzoekende partijen klagen aan dat de rechtzoekende niet langer de wettigheid van een bestuurshandeling kan betwisten wanneer de Raad van State de gevolgen ervan heeft gehandhaafd, met toepassing van artikel 14ter, terwijl hij dat wel kan wanneer artikel 14ter niet werd toegepast, inzonderheid wanneer een schending van het Unierecht werd aangevoerd. Als gevolg van de voorwaarden die uit de rechtspraak van het Hof van Justitie voortvloeien, zou ook een verschil in behandeling bestaan tussen de rechtzoekenden naargelang zij een schending van het Unierecht of van het interne recht aanvoeren. Ten slotte zou de bestreden bepaling de bescherming van het leefmilieu op aanzienlijke wijze verminderen doordat de gevolgen van een vernietigde bestuurshandeling kunnen worden gehandhaafd, zelfs wanneer een schending van het Unierecht met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu werd vastgesteld en ook wanneer een dergelijke schending werd aangevoerd maar de bestuurshandeling op een andere grond werd vernietigd.

B.49. De parlementaire voorbereiding verduidelijkt de strekking van de bestreden bepaling als volgt :

« De terugwerking van een annulatiearrest kan in bepaalde gevallen onevenredige gevolgen hebben of met name de rechtszekerheid aantasten.

Het Grondwettelijk Hof heeft bij arrest nr. 18/2012 van 9 februari 2012 geoordeeld dat de mogelijkheid voor de Raad van State om de gevolgen van zijn arresten te moduleren in de tijd niet in strijd is met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 159. Dit arrest werd over de hele lijn door het arrest nr. 14/2013 van 21 februari 2013 bevestigd.

Deze mogelijkheid bestaat thans alleen voor reglementaire akten. Het wetsontwerp breidt ze uit tot de individuele akten. Het behoud van hun gevolgen zal ook dienen te worden gevraagd door de verwerende of tussenkomende partij en kan slechts worden beslist in uitzonderlijke omstandigheden, ingevolge een tegensprekelijk debat tussen de partijen. De wetgever beoogt aldus de waarborgen verbonden aan de uitvoering van deze afwijkende procedure, die wordt uitgebreid tot de individuele handelingen, te verhogen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 5).

B.50.1. Het Hof werd reeds ondervraagd over de bestaanbaarheid van artikel 14^{ter}, vóór de wijziging ervan bij de bestreden bepaling, met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 159 ervan, in de interpretatie volgens welke het de rechtzoekende niet toelaat te verkrijgen dat de hoven en rechtbanken een reglementair besluit buiten toepassing laten dat de Raad van State nietig heeft verklaard, maar waarvan de gevolgen worden gehandhaafd, terwijl de rechtzoekende over die mogelijkheid beschikt wanneer geen toepassing is gemaakt van artikel 14^{ter}.

Bij zijn arrest nr. 18/2012 van 9 februari 2012 heeft het Hof geoordeeld :

« B.8.1. Hoewel de incidentele rechterlijke wettigheidstoetsing van bestuurshandelingen, bepaald in artikel 159 van de Grondwet, oorspronkelijk als absoluut kon worden opgevat, kunnen thans, om de draagwijdte ervan te bepalen, andere grondwetsbepalingen en bepalingen van internationale verdragen niet buiten beschouwing worden gelaten.

Artikel 160 van de Grondwet verankert het bestaan van de Raad van State. Op grond van dat artikel kan de wetgever diens bevoegdheden en werking bepalen. In zoverre de Grondwetgever de objectieve wettigheidstoetsing van de administratieve handelingen aldus beoogde te verankeren, dient de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde rechterlijke wettigheidstoetsing redelijkerwijze rekening te houden met de nuttige werking van de vernietigingsarresten van de Raad van State en van de modaliteiten waarmee die gepaard kunnen gaan.

Bovendien moet de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde toetsing worden geïnterpreteerd in samenhang met het beginsel van de rechtszekerheid dat inherent is aan de interne rechtsorde, alsook aan de rechtsorde van de Europese Unie en aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (zie arrest nr. 125/2011, B.5.4). Het Hof houdt immers rekening met dat beginsel wanneer het zijn toetsing uitoefent op basis van de grondwetsbepalingen ten aanzien waarvan het zijn rechtstreekse toetsing uitoefent.

B.8.2. Hieruit volgt dat, hoewel artikel 159 van de Grondwet niet uitdrukkelijk voorziet in enige beperking van de daarin neergelegde wijze waarop de wettigheid wordt getoetst, een dergelijke beperking niettemin verantwoord kan zijn wanneer die noodzakelijk is om de naleving van andere grondwetsbepalingen of fundamentele rechten te verzekeren. De wetgever, die ertoe gehouden is met name het beginsel van de rechtszekerheid te waarborgen, moet de wijze regelen waarop de administratieve handeling wordt getoetst, hetgeen beperkingen aan de incidentele rechterlijke wettigheidstoetsing kan vereisen, op voorwaarde dat die beperkingen evenredig zijn met het nagestreefde wettige doel.

B.9.1. Overigens dient het Hof, bij het onderzoek van de naleving, door de wetgever, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van artikel 13 van de Grondwet, eveneens rekening te houden met de rechten die artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens aan de rechtzoekenden toekent.

B.9.2. Die bepaling waarborgt eenieder het recht dat een rechter kennisneemt van elke betwisting betreffende zijn rechten en verplichtingen van burgerlijke aard. Een dergelijk recht op toegang vormt immers een element dat inherent is aan het recht op een eerlijk proces (EHRM, 21 februari 1975, *Goldor t. Verenigd Koninkrijk*, § 36).

Hoewel het recht op de toegang tot een rechter fundamenteel is in een rechtsstaat, is het evenwel niet absoluut en ' zijn, buiten de grenzen van de inhoud zelf van elk recht, beperkingen impliciet toegestaan ' (*ibid.*, § 38).

B.9.3. Aldus heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens herhaaldelijk aanvaard dat handelingen van overheden hun uitwerking behouden, ondanks de onregelmatigheid ervan, wegens de verplichte naleving van het beginsel van de rechtszekerheid (ECRM, beslissing, 26 juni 1996, *Mika t. Oostenrijk*; EHRM, beslissing, 16 maart 2000, *Walden t. Liechtenstein*; EHRM, beslissing, 6 november 2003, *Roshka t. Rusland*; EHRM, 22 juli 2010, *P.B. en J.S. t. Oostenrijk*, §§ 48-49).

Te dezen heeft de wetgever getracht een evenwicht te vinden tussen het beginsel van de wettigheid van de reglementaire handelingen, verankerd in artikel 159 van de Grondwet, en het beginsel van de rechtszekerheid. Hij heeft aan een rechtscollege de zorg toevertrouwd om te bepalen of uitzonderlijke redenen verantwoordend dat de gevolgen van een onwettige reglementaire handeling worden gehandhaafd, waarbij wordt geëist dat dit alleen het geval is bij wege van algemene beschikking teneinde elke discriminatie tussen de rechtzoekenden te vermijden. Wanneer de Raad van State dat nodig acht rekening houdend met de omstandigheden van de zaak, kan hij niettemin van de handhaving van de gevolgen van de nietig verklaarde verordening de rechtzoekenden uitsluiten die tijdig een beroep tot nietigverklaring tegen die verordening hebben ingediend, en dit met inachtneming van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.9.4. Hieruit volgt dat de wetgever, met het aannemen van de in het geding zijnde bepaling, een billijk evenwicht tot stand heeft gebracht tussen het belang dat elke situatie die strijdig is met het recht wordt verholpen en de bekommernis dat bestaande toestanden en gewekte verwachtingen na verloop van tijd niet meer in het gedrang worden gebracht ».

B.50.2. Vervolgens werd het Hof ondervraagd over de bestaanbaarheid van artikel 14^{ter}, vóór de wijziging ervan bij de bestreden bepaling, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het een verschil in behandeling teweegbrengt tussen personen die kunnen worden geconfronteerd met de vernietiging van een verordeningsbepaling en personen die kunnen worden geconfronteerd met de vernietiging van een individuele beslissing.

Bij zijn arresten nr. 154/2012 van 20 december 2012 en nr. 14/2013 van 21 februari 2013 heeft het Hof als volgt geoordeeld :

« B.5. Het staat aan de wetgever om, met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen het belang dat elke situatie die strijdig is met het recht, wordt verholpen en de bekommernis dat bestaande toestanden en gewekte verwachtingen na verloop van tijd niet meer in het gedrang worden gebracht.

B.6. Weliswaar kan de nood om – in uitzonderlijke gevallen – te voorkomen dat de terugwerkende kracht van een vernietiging ' bestaande rechtstoestanden ' in het gedrang zou brengen (*Parl. St.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-321/2, p. 7), zich zowel laten gevoelen ten aanzien van individuele beslissingen als ten aanzien van verordeningsbepalingen.

Niettemin heeft de wetgever, bij het tot stand brengen van het in B.5 vermelde billijke evenwicht, ermee rekening kunnen houden dat de kans op onevenredige gevolgen van een vernietiging groter is wanneer het een verordeningsbepaling betreft die per definitie een onbepaald aantal personen als rechtsaddressaat heeft.

B.7. Zonder zich uit te spreken over de grondwettigheid van een andere optie, zoals die welke de wetgever heeft overwogen tijdens de in B.2.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding, stelt het Hof vast dat het niet zonder redelijke verantwoording is de mogelijkheid van een handhaving van de gevolgen te beperken tot verordeningsbepalingen ».

B.50.3. In de voormelde arresten, die in antwoord op prejudiciële vragen werden gewezen, beperkte het Hof telkens zijn onderzoek tot de hypothese waarin geen enkel element van het geschil onder het toepassingsgebied van het recht van de Europese Unie valt.

Het Hof diende in die arresten bijgevolg geen rekening te houden met de beperkingen die uit dat recht kunnen voortvloeien inzake de handhaving van de gevolgen van nationale normen die dienen te worden vernietigd of buiten toepassing te worden gelaten omdat zij in strijd zijn met dat recht van de Europese Unie.

B.50.4. Volgens het Hof van Justitie kan het handhaven van de gevolgen worden belemmerd door het Unierecht. Uit een arrest van 8 september 2010 blijkt met name dat een tijdelijke opschorting van het effect dat een rechtstreeks toepasselijke regel van het Unierecht op het daarmee strijdige nationale recht heeft, namelijk de terzijdestelling daarvan, enkel door het Hof van Justitie zou kunnen worden toegestaan; enkel het Hof van Justitie kan de voorwaarden voor een dergelijke opschorting vaststellen (HvJ, grote kamer, 8 september 2010, C-409/06, *Winner Wetten*, punt 67).

Dezelfde verplichting geldt eveneens wanneer de Raad van State heeft verklaard dat de vernietiging van verordeningsbepalingen pas op een later tijdstip uitwerking heeft. Een tijdelijke opschorting van het effect dat een rechtstreeks toepasselijke regel van het Unierecht op het daarmee strijdige nationale recht heeft, namelijk de terzijdestelling daarvan, zou enkel door het Hof van Justitie kunnen worden toegestaan.

B.50.5. Bij een arrest van 28 februari 2012 heeft het Hof van Justitie weliswaar gesteld dat het handhaven van de gevolgen van een nationale handeling die wegens schending van het Europees recht vernietigd is met het Europees recht bestaanbaar is, maar het heeft daaraan restrictieve voorwaarden verbonden. Het Hof van Justitie staat een dergelijke handhaving van gevolgen toe als de rechter geconfronteerd wordt met « het bestaan van een dwingende overweging van bescherming van het milieu » (HvJ, grote kamer, 28 februari 2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, punt 58). Het Hof van Justitie verklaarde vervolgens voor recht :

« Wanneer bij een nationale rechterlijke instantie op basis van haar nationale recht beroep wordt ingesteld tot nietigverklaring van een nationale handeling die een ' plan ' of ' programma ' is in de zin van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, en deze instantie constateert dat een dergelijk ' plan ' of ' programma ' is vastgesteld zonder inachtneming van de in deze richtlijn neergelegde verplichting om vooraf een milieubeoordeling uit te voeren, dient zij alle in haar nationale recht beschikbare algemene en bijzondere maatregelen te treffen om het verzuim van een dergelijke beoordeling te herstellen, met inbegrip van de eventuele opschorting of nietigverklaring van het bestreden ' plan ' of ' programma '. Gelet op de specifieke omstandigheden van het hoofdgeding zal het de verwijzende rechterlijke instantie evenwel bij uitzondering toegestaan zijn een nationaal voorschrift toe te passen op grond waarvan zij bepaalde gevolgen van een nietigverklaarde nationale handeling kan handhaven wanneer :

- met deze nationale handeling naar behoren uitvoering wordt gegeven aan richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;

- de vaststelling en inwerkingtreding van de nieuwe nationale handeling die het actieprogramma in de zin van artikel 5 van die richtlijn bevat, de uit de nietigverklaring van de bestreden handeling voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen voorkomen;

- de nietigverklaring van deze bestreden handeling tot gevolg zou hebben dat er met betrekking tot de uitvoering van richtlijn 91/676 een voor het milieu nadeliger rechtsvacuüm ontstaat, in die zin dat deze nietigverklaring zou resulteren in een lager niveau van bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en aldus zou indruisen tegen de wezenlijke doelstelling van deze richtlijn; en

- een uitzonderlijke handhaving van de gevolgen van een dergelijke handeling slechts de periode betreft die absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen ».

B.50.6. Nu artikel 14^{ter}, zoals gewijzigd bij de bestreden bepaling, gelet op de erin vervatte voorwaarden, dient te worden geïnterpreteerd op een wijze die verenigbaar is met het Unierecht, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, staat het zowel aan het Hof als aan de Raad van State en elke andere rechter die bepaling conform het Unierecht uit te leggen (HvJ, 13 november 1990, C-106/89, *Marleasing*, punt 8). Enerzijds, volgt daaruit dat de Raad van State, indien hij een handeling of een reglement nietig verklaart wegens schending van het Unierecht, het voormelde artikel 14^{ter} in beginsel niet kan toepassen, tenzij de in het voormelde arrest van 28 februari 2012 van het Hof van Justitie vermelde voorwaarden zijn vervuld. Anderzijds, dienen de andere rechtscolleges, indien de Raad van State een handeling of een reglement nietig verklaart wegens schending van een andere norm dan een norm van het Unierecht en het voormelde artikel 14^{ter} toepast, in voorkomend geval een met het Unierecht strijdige nationale handeling buiten toepassing te laten, ongeacht het arrest van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin is verklaard dat die ongrondwettig geachte nationale handeling haar bindende kracht op een later tijdstip zal verliezen (zie, *mutatis mutandis*, HvJ, 19 november 2009, C-314/08, *Filipiak*, punt 85).

B.51. Onder voorbehoud van de interpretatie, vermeld in B.50.6 is het middel niet gegrond.

Ten aanzien van de termijnoverlenging (artikelen 6, 8, 10, 2°, en 13 van de bestreden wet)

B.52. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5962 vragen de vernietiging van de artikelen 6, 8, 10, 2°, en 13 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepalingen de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet schenden, al dan niet in samenhang gelezen met algemene rechtsbeginselen en met internationaalrechtelijke bepalingen, doordat zij in termijnen voorzien die niet verlengbaar zijn, ook niet wanneer zij aanvangen of verstrijken tijdens de gerechtelijke vakantie.

B.53. Artikel 17, § 7, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij artikel 6 van de bestreden wet, bepaalt :

« 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 ».

Artikel 21, laatste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij artikel 8 van de bestreden wet, bepaalt :

« Ten aanzien van de verzoekende partij geldt een vermoeden van afstand van geding wanneer zij geen verzoek tot voortzetting van de procedure indient, binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de kennisgeving van het verslag van de auditeur of van de mededeling dat toepassing werd gemaakt van artikel 30, § 1, derde lid, en waarin de verwerping of onontvankelijkheid van het beroep wordt voorgesteld ».

Artikel 30, § 1, tweede lid, eerste zin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij artikel 10, 2°, van de bestreden wet, bepaalt :

« Het koninklijk besluit bedoeld in het eerste lid bepaalt onder meer de verjaringstermijnen voor de indiening van de aanvragen en beroepen bedoeld in de artikelen 11 en 14, waarbij deze termijnen ten minste zestig dagen moeten bedragen ».

In zoverre het betrekking heeft op artikel 13 van de bestreden wet, dient het middel niet te worden onderzocht aangezien het niet tot een ruimere vernietiging van die bepaling kan leiden dan degene waartoe in B.14 is beslist.

B.54. Bij zijn arrest nr. 143/2002 van 9 oktober 2002 heeft het Hof als volgt geoordeeld over het toenmalige artikel 17, § 4^{ter}, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State :

« B.2. De prejudiciële vraag betreft artikel 17, § 4^{ter}, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat luidt :

‘ 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. ’

B.3. Uit de feiten van het geding en uit de formulering van de prejudiciële vraag blijkt dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 23 en 160 van de Grondwet, schendt door het feit dat, wanneer de in die bepaling voorgeschreven termijn van dertig dagen om een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging in te dienen aanvangt en verstrijkt tijdens de gerechtelijke vakantie, hij niet wordt verlengd tot de vijftiende dag van het nieuwe gerechtelijke jaar, overeenkomstig het bepaalde in artikel 50, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

B.4. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn, indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.5.1. In het arrest nr. 88/98 van 15 juli 1998 oordeelde het Hof, ten aanzien van de in artikel 17, § 4^{ter}, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vervatte maatregel, dat, hoe zwaar ook het gevolg van de niet-naleving van de termijn die geldt voor de indiening van een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging voor een verzoekende partij moge zijn, een dergelijke maatregel niet kennelijk onevenredig is ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling, die erin bestaat de duur van de rechtspleging in te korten en de verzoekende partij ertoe aan te zetten de procedure niet onnodig te rekken, gelet op het algemeen rechtsbeginsel dat de gestrengheid van de wet in geval van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling kan worden gemilderd, beginsel waarvan de betrokken wet niet is afgeweken (zie punt 6 van voormeld arrest).

Uitgaande van die voormelde dubbele doelstelling en rekening houdend met de regeling van de termijnen eigen aan de procedure voor de Raad van State en met de specifieke aard van het schorsings- en annulatiecontentieux, kan het evenmin als onevenredig worden beschouwd dat die termijn van dertig dagen niet verlengbaar is overeenkomstig de regel bepaald in artikel 50, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. De verplichting om binnen de termijn van dertig dagen na kennisgeving van het arrest, een procedurestuk in te dienen, waarvan de inhoud zich kan beperken tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij in haar vordering volhardt, is een vormvoorschrift dat, ten aanzien van de voormelde doelstellingen, geen onevenredige last teweeg kan brengen, zelfs al dient dit te gebeuren tijdens de gerechtelijke vakantie.

B.5.2. Het gegeven dat de termijn van vijftien dagen bepaald in artikel 17, § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarbinnen de voorzitter van de kamer of de staatsraad die hij aanwijst uitspraak moet doen over de vordering tot schorsing, slechts een termijn van orde is, alsmede het feit dat de verzoekende partijen keuze van woonplaats hebben gedaan bij hun advocaat, zijn niet van die aard dat zij afbreuk kunnen doen aan hetgeen voorafgaat.

B.6. De toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 23 en 160, van de Grondwet zou te dezen niet tot een andere conclusie kunnen leiden dan de toetsing van die bepaling aan het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie op zich.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord ».

B.55. Het Hof heeft zich bij zijn arrest nr. 98/2014 van 30 juni 2014 als volgt uitgesproken over een soortgelijke bepaling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening :

« B.10.2. Een vervaltermijn van vijftien dagen, die ingaat de dag na de dag van de betekening van het schorsingsarrest, verplicht de betrokken partijen een heel actieve houding aan te nemen gedurende de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Niettegenstaande aan die partijen enkel een formeel verzoek tot voortzetting wordt gevraagd, zonder inhoudelijke standpunten, zou een dermate korte vervaltermijn afbreuk kunnen doen aan de rechten van de verdediging indien hij hen niet in staat stelt op bevredigende wijze overleg te plegen met hun advocaat; hij vormt in elk geval geen relevante maatregel in het licht van het door de decreetgever nagestreefde doel, aangezien de korte duur van de termijn de partijen ertoe kan brengen steeds een verzoek tot voortzetting in te dienen, waardoor het nut van de ‘ hakbijl ’-procedure verdwijnt ».

B.56. De thans bestreden bepalingen voorzien evenwel in een termijn van dertig of zestig dagen, zodat niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan het recht op toegang tot de rechter.

Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het rolrecht (artikel 10, 2° en 7°, van de bestreden wet)

B.57. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5965 vragen de vernietiging van artikel 10, 2° en 7°, van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet schendt, in samenhang gelezen met artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU en met het evenredigheidsbeginsel.

B.58. Artikel 30, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij artikel 10, 2°, van de bestreden wet, bepaalt :

« Het koninklijk besluit bedoeld in het eerste lid bepaalt onder meer de verjaringstermijnen voor de indiening van de aanvragen en beroepen bedoeld in de artikelen 11 en 14, waarbij deze termijnen ten minste zestig dagen moeten bedragen; het bepaalt de voorwaarden voor de uitoefening van de tussenkomsten, verzetten en derden-verzetten, alsook van de beroepen tot herziening; het bepaalt een bedrag boven hetwelk er geen enkele dwangsom kan worden verbeurd; het bepaalt de toewijzing van de middelen die toegekend worden aan het begrotingsfonds bedoeld in artikel 36, § 5; het bepaalt het tarief van de kosten, uitgaven en rechten, waarbij deze rechten een bedrag van 225 euro niet mogen overschrijden; het voorziet in het verlenen van het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand aan de onvermogens; het bepaalt de nadere regels om de kosten, uitgaven en rechten te voldoen; het bepaalt de gevallen waarin de partijen of hun advocaten gezamenlijk kunnen besluiten dat de zaak niet in openbare terechtzitting moet worden behandeld ».

Artikel 10, 7°, van de bestreden wet heft artikel 30, § 5, eerste tot derde lid en vijfde lid, en §§ 6 tot 9, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State op. De verzoekende partijen vragen de vernietiging van die opheffingsbepaling om, indien het Hof artikel 10, 2°, van de bestreden wet zou vernietigen, een lacune in de wetgeving te vermijden.

B.59.1. De verzoekende partijen voeren aan (1) dat het rolrecht een belasting is, waarvan de regeling niet aan de Koning kan worden gedelegeerd, (2) dat het verschil in betalingswijze door de publiekrechtelijke rechtspersonen en de andere verzoekers discriminerend is en (3) dat het doen betalen van het rolrecht door elke individuele verzoeker, in geval van een gezamenlijk verzoekschrift, de procedure buitensporig kostbaar zou maken.

B.59.2. Bij zijn arrest nr. 124/2006 van 28 juli 2006 heeft het Hof geoordeeld dat het in artikel 30, § 1, tweede lid, bedoelde recht, dat een belasting vormt, eveneens een element van de rechtspleging is en dat het een voorwaarde kan zijn voor het inleiden of voortzetten van die rechtspleging. Het Hof heeft vervolgens geoordeeld :

« B.9. De wetgever heeft geoordeeld aan de Koning de bevoegdheid te moeten opdragen om de rechtspleging te bepalen die voor de afdeling administratie van de Raad van State dient te worden gevolgd (artikel 30, § 1, eerste lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten), alsook de bevoegdheid om ' het tarief der kosten en uitgaven, alsmede de rechten van zegel en registratie ' te bepalen (artikel 30, § 1, tweede lid, derde zin).

Die laatste machtiging lijkt niet verenigbaar met artikel 170, § 1, van de Grondwet, vermits zij betrekking heeft op de essentiële elementen van een belasting.

B.10.1. Artikel 160, eerste lid, van de Grondwet bepaalt evenwel :

' Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt '.

B.10.2. De tweede zin van die bepaling strekt ertoe de bevoegdheidsverdeling te handhaven tussen de wetgever en de uitvoerende macht, zoals zij was bepaald in de gecoördineerde wetten op de Raad van State die van kracht waren op het ogenblik dat, op 29 juni 1993, artikel 160 van de Grondwet werd bekendgemaakt. Hij bevestigt dat het de wetgever toekomt de fundamentele voorschriften van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State te bepalen, en dat het de Koning toekomt de procedureregeling uit te werken (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 831/1, pp. 2-3, 4; *ibid.*, nr. 831/3, p. 3).

Bij die grondwetsherziening werd erop gewezen dat de omstandigheid dat, sinds de oprichting van de Raad van State, de rechtspleging door de Koning werd geregeld, geen afbreuk had gedaan aan de rechten van de rechtzoekenden (*ibid.*, nr. 831/3, pp. 4 en 7).

De tweede zin van de voormelde grondwetsbepaling heeft betrekking op de aangelegenheden die door de Koning mochten worden geregeld krachtens de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals zij destijds van kracht waren (*ibid.*, nr. 831/3, pp. 5 en 7; *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-48/2°, p. 3).

De Grondwetgever heeft bijgevolg de grondwettigheid vastgesteld van de machtiging aan de Koning krachtens welke artikel 70, § 1, 2°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, zoals het destijds van kracht was, werd aangenomen.

Het Hof is niet bevoegd om zich uit te spreken over een optie van de Grondwetgever.

B.10.3. Daaruit volgt dat de machtiging die aan de Koning is verleend bij de derde zin van artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, artikel 160, eerste lid, van de Grondwet als rechtsgrond heeft en zij zou derhalve de artikelen 10, 11 en 170 van de Grondwet niet kunnen schenden ».

B.59.3. Het voormelde arrest had weliswaar betrekking op een vroegere versie van artikel 30, § 1, tweede lid, waarin de verschuldigde belasting de « rechten van zegel en registratie » betrof, maar die belasting valt samen met de belasting bedoeld in dezelfde bepaling, zoals vervangen bij artikel 10, 2°, van de bestreden wet, die in de parlementaire voorbereiding als een rolrecht is beschouwd (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 22).

Om dezelfde redenen als in het voormelde arrest uiteengezet, heeft artikel 30, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij artikel 10, 2°, van de bestreden wet, artikel 160 van de Grondwet als rechtsgrond en kan de machtiging die aan de Koning is verleend bij de vijfde en zevende zin van dat tweede lid de artikelen 10, 11, 170 en 172 niet schenden.

B.59.4. De overige grieven van de verzoekende partijen vloeien niet voort uit de bestreden bepalingen maar in voorkomend geval uit de tenuitvoerlegging daarvan.

B.60. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de rechtsplegingsvergoeding (artikel 11 van de bestreden wet)

B.61. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5959, 5960, 5962, 5965, 6017 en 6020 vragen de vernietiging van artikel 11 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 13, 23 en 27 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen, met algemene rechtsbeginselen en met internationaalrechtelijke bepalingen.

Aangezien de aangevoerde middelen tegen de bestreden bepaling nauw met elkaar verbonden zijn, dienen zij samen te worden onderzocht. De erin vervatte grieven komen samengevat neer op de schending van :

- het gelijkheidsbeginsel, (1) doordat verzoekende en verwerende partijen gelijk worden behandeld, terwijl zij zich in wezenlijk verschillende situaties zouden bevinden, (2) doordat partijen die geen beroep doen op een advocaat niet in aanmerking komen voor de rechtsplegingsvergoeding, (3) doordat verzoekende partijen verschillend worden behandeld naargelang de verwerende overheid, die in het gelijk is gesteld, met of zonder bijstand van een advocaat is opgetreden, (4) doordat rechtspersonen niet het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand, en bijgevolg evenmin het voordeel van de beperking van de rechtsplegingsvergoeding ten laste van een partij die juridische tweedelijnsbijstand geniet, kunnen genieten, (5) doordat verzoekende partijen verschillend worden behandeld naargelang de Raad van State de bestreden norm vernietigt dan wel de bestuurlijke lus toepast en (6) doordat de bestreden bepaling geen rekening houdt met de verschillende draagkracht van de verzoekende partijen en de verwerende overheden, (7) noch met de situatie van verzoekende partijen die geen aanspraak maken op juridische tweedelijnsbijstand doch niet over de financiële middelen beschikken om een advocaat te betalen;

- het recht op toegang tot de rechter, doordat het risico om de rechtsplegingsvergoeding te moeten betalen een bijkomende drempel vormt om een bestuurshandeling te bestrijden en de procedures in milieuzaken buitensporig kostbaar maakt, waardoor tevens afbreuk zou worden gedaan aan de waarborgen vervat in het Verdrag van Aarhus en het Unierecht, aan de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet en aan het eigendomsrecht;

- de vrijheid van vereniging, doordat verenigingen worden beperkt in hun keuze om zonder bijstand van een advocaat in rechte treden;

- de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, doordat de rechtsplegingsvergoeding enkel geldt in geval van bijstand door een advocaat;

- het wettigheidsbeginsel, doordat de Koning wordt gemachtigd om de draagwijdte van het begrip « onvermogens » te bepalen;

- de in de artikelen 144 en 160 van de Grondwet verankerde bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken en van de Raad van State.

De grief van de verzoekende partij in de zaak nr. 6020 is niet alleen gericht tegen artikel 11, maar ook tegen het reeds vermelde artikel 10 van de bestreden wet, in zoverre het de Koning machtiging verleent om in het verlenen van het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand aan de onvermogenen te voorzien.

B.62. Artikel 11 van de bestreden wet voert een regeling in die de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in staat stelt om aan de in het gelijk gestelde partij een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen. Het voegt in de gecoördineerde wetten op de Raad van State een artikel 30/1 in, dat bepaalt :

« § 1. De afdeling bestuursrechtspraak kan een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij.

Na het advies ingewonnen te hebben van de Orde van Vlaamse Balies en van de ' Ordre des barreaux francophones et germanophone ' bepaalt de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de basisbedragen en de minimale en maximale bedragen van de rechtsplegingsvergoeding, afhankelijk van onder meer de aard van de zaak en het belang van het geschil.

§ 2. De afdeling bestuursrechtspraak kan, bij met bijzondere redenen omklede beslissing, de vergoeding verlagen of verhogen, zonder echter de door de Koning voorziene maximale en minimale bedragen te overschrijden. In haar beoordeling houdt ze rekening met :

1° de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om het bedrag van de vergoeding te verlagen;

2° de complexiteit van de zaak;

3° de kennelijk onredelijke aard van de situatie.

Indien de in het ongelijk gestelde partij juridische tweedelijnsbijstand geniet, wordt de rechtsplegingsvergoeding vastgelegd op het door de Koning bepaalde minimale bedrag, behalve in geval van een kennelijk onredelijke situatie. Wat dit betreft, omkleedt de afdeling bestuursrechtspraak haar beslissing tot vermindering of verhoging met bijzondere redenen.

Wanneer meer partijen de rechtsplegingsvergoeding ten laste van een of meer in het ongelijk gestelde partijen genieten, is het bedrag ervan maximaal het dubbel van de maximale rechtsplegingsvergoeding waarop de begunstigde die gerechtigd is om de hoogste vergoeding te eisen, aanspraak kan maken. Ze wordt door de afdeling bestuursrechtspraak tussen de partijen verdeeld.

Geen partij kan boven het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding worden aangesproken tot betaling van een vergoeding voor de tussenkomst van de advocaat van een andere partij. De tussenkomende partijen kunnen niet worden gehouden tot de betaling van deze rechtsplegingsvergoeding of ervan genieten ».

B.63. Met het invoeren van de rechtsplegingsvergoeding streefde de wetgever een dubbele doelstelling na : enerzijds, een einde maken aan de verplichting, voor de rechtsonderhorigen, om een nieuwe procedure op te starten voor de burgerlijke rechter op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek teneinde een vergoeding te verkrijgen voor de door hen gemaakte advocatenkosten en, anderzijds, het beheer van de openbare financiën verbeteren door te vermijden dat overheden de kosten van twee verschillende procedures voor twee verschillende rechtscolleges moeten dragen bij de betwisting, door een rechtsonderhorige, van een zelfde bestuurshandeling :

« Momenteel moet de verzoeker, die voor de Raad van State in het gelijk gesteld wordt, een rechtsvordering instellen voor de gewone rechtscolleges teneinde de verhaalbaarheid van de advocatenhonoraria te verkrijgen, behoudens minnelijke overeenkomst met de tegenpartij. [...]

Het lijkt echter tegenstrijdig met het principe inzake goed bestuur om aan een rechtsonderhorige een nieuwe gerechtelijke procedure op te leggen wanneer de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor die partij met succes beëindigd werd. Bovendien worden de openbare overheden blootgesteld aan een dubbele vergoeding, enerzijds voor de procedure voor de Raad van State en anderzijds voor de daaropvolgende procedure voor de justitiële rechter, wat afbreuk doet aan een goed beheer van de openbare financiën » (*Parl. St., Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 24*).

Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling blijkt eveneens dat het nieuwe artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State daarenboven is geïnspireerd op de rechtsplegingsvergoeding zoals die thans van toepassing is in procedures voor de burgerlijke rechter en strafrechter. De bedoeling van de wetgever was te opteren voor een systeem dat tegemoetkomt aan de rechtspraak van het Hof. De verschillen tussen het systeem van rechtsplegingsvergoeding voor, enerzijds, de burgerlijke rechter en strafrechter en, anderzijds, de Raad van State worden verklaard door de specifieke eigenschappen van een procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State :

« De voorgestelde bepaling strekt ertoe een gelijkaardig systeem te voorzien als het systeem vastgesteld door het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de mogelijkheid heeft om zelf uitspraak te doen over de verhaalbaarheid van de advocatenhonoraria. De verhaalbaarheid moet ten goede komen van de partijen die in het gelijk werden gesteld in het geschil, beperkt tot de eisende en verwerende partijen. [...]

Net zoals voor artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek zijn er criteria voorzien in het nieuwe artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten, om een vermindering of verhoging van de toe te kennen basisbedragen te rechtvaardigen, binnen de grenzen van de minimum- en maximumbedragen die bij koninklijk besluit dienen te worden voorzien. Deze criteria zijn voldoende ruim om de criteria te omvatten die in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het daglicht worden gezet (arrest van 11 april 2013, *C-260/11, Edwards en Pallikaropoulos*) » (*Parl. St., Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, pp. 24-25*).

B.64.1. Bij zijn arrest nr. 48/2015 van 30 april 2015 heeft het Hof een beroep tot vernietiging van de bestreden bepaling, waarin deels dezelfde grieven als in de onderhavige beroepen werden aangevoerd, verworpen.

B.64.2. Met betrekking tot de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet oordeelde het Hof bij zijn arrest nr. 48/2015 als volgt :

« B.11.1. Allereerst menen de verzoekende partijen dat, gelet op het arrest nr. 96/2012 van 15 juli 2012, een regeling waarbij een overheid aanspraak kan maken op een rechtsplegingsvergoeding strijdig zou zijn met het gelijkheidsbeginsel. Het Hof zou bij dat arrest immers hebben geoordeeld dat het verantwoord was dat de overheid de terugbetaling van de kosten en erelonen van haar advocaat ten laste van de verzoekende partij wier beroep door de Raad van State is verworpen, niet kan verkrijgen.

B.11.2. Daarnaast zou, volgens de verzoekende partijen, de bestreden bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schenden, in zoverre zij niet soortgelijk is aan de regeling van de artikelen 1017 tot 1019 van het Gerechtelijk Wetboek, voor wat betreft (1) het tarief van de kosten, uitgaven en rechten en de rechtsplegingsvergoeding, (2) het algemeen karakter van de rechtsplegingsvergoeding en (3) de collectieve vermenigvuldiging van de kosten.

B.11.3. Tot slot beweren de verzoekende partijen dat het gelijkheidsbeginsel zou zijn geschonden onder meer omdat de wetgever, in tegenstelling tot wat recent is bepaald met betrekking tot de dwangsom in de procedures voor de Raad van State, heeft nagelaten om te bepalen dat de geldboete voor een kennelijk onrechtmatig beroep voortaan aan de tegenpartij zou toekomen.

B.12.1. Bij zijn voormelde arrest nr. 96/2012 heeft het Hof geoordeeld dat de niet-verhaalbaarheid van advocatenkosten door de voor de Raad van State in het gelijk gestelde overheid niet ongrondwettig was, aangezien de overheid als steller van de bestreden bestuurshandeling over alle nuttige informatie beschikt om die norm te verdedigen. Derhalve heeft het geoordeeld dat artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, in die zin geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op rechtsplegingen voor de Raad van State.

B.12.2. Uit dat arrest kan evenwel niet worden afgeleid dat de invoering, door de wetgever, van een stelsel voor de verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van de advocaat voor de rechtsplegingen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in strijd zou zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het Hof oordeelde overigens in dat arrest dat het aan de wetgever toekomt te beoordelen of het opportuun is om voor de Raad van State een systeem van rechtsplegingsvergoeding in te voeren.

Hierbij dient, overeenkomstig de aanbeveling nr. R(81)7 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa betreffende het vergemakkelijken van de toegang tot het gerecht, behalve in bijzondere omstandigheden, de winnende partij in beginsel van de verliezende partij de vergoeding te verkrijgen van haar kosten - hieronder inbegrepen het honorarium van de advocaat -, die zij redelijkerwijze heeft gemaakt met betrekking tot de rechtspleging.

B.12.3. Indien de wetgever ervoor opteert een systeem van rechtsplegingsvergoeding in te voeren voor de rechtsplegingen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, komt het hem toe bij de uitwerking van een dergelijk systeem niet alleen rekening te houden met de verschillen tussen de rechtsplegingen voor de Raad van State en de rechtsplegingen voor de burgerlijke rechter, maar ook met de vele andere aanwezige en soms tegenstrijdige belangen en beginselen.

B.13.1. Voor wat betreft de mogelijke schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre de bestreden regeling niet soortgelijk zou zijn aan de regeling van de artikelen 1017 tot 1019 van het Gerechtelijk Wetboek, vloeit voort uit de parlementaire voorbereiding vermeld in B.8.2 en B.8.3 dat artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 tot doel heeft een systeem in te voeren dat soortgelijk is aan dat van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, om de rechtzoekende te beschermen en om een dubbele vergoeding ten laste van de overheden te vermijden en aldus een goed beheer van de openbare financiën te bevorderen, waarbij de wetgever tevens rekening heeft gehouden met de essentiële verschillen in de onderscheiden procedures.

B.13.2.1.1. Voor wat betreft het verschil in behandeling tussen rechtzoekenden die partij zijn in een burgerlijke rechtspleging en diegenen die partij zijn in een rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het bijzonder voor wat het tarief van de kosten, de uitgaven en de rechten en de rechtsplegingsvergoeding betreft, dient te worden vastgesteld dat, overeenkomstig het bestreden artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, enkel de rechtsplegingsvergoeding wordt ingevoerd in de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zodat voormeld artikel geen weerslag heeft op de andere kosten, uitgaven en rechten.

Voor wat de rechtsplegingsvergoeding zelf betreft, wordt de Koning, ingevolge artikel 30/1, § 1, tweede lid, belast met het vaststellen van de 'basisbedragen en de minimale en maximale bedragen van de rechtsplegingsvergoeding, afhankelijk van onder meer de aard van de zaak en het belang van het geschil'. Derhalve zou de beweerde discriminerende behandeling, gesteld dat zij reëel is, niet rechtstreeks voortvloeien uit het bestreden artikel 11 van de wet van 20 januari 2014, maar uit het voormelde koninklijk besluit van 28 maart 2014.

B.13.2.1.2. Het Hof vermag niet de grondwettigheid van een koninklijk besluit noch die van een bestuurshandeling te beoordelen.

B.13.2.2.1. Voor wat betreft het verschil in behandeling tussen rechtzoekenden die partij zijn in een burgerlijke rechtspleging en diegenen die partij zijn in een rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het bijzonder voor wat het algemeen karakter van de rechtsplegingsvergoeding betreft, dient te worden vastgesteld dat de regeling van artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gebaseerd is op de algemene regeling van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en inhoudt dat de in het ongelijk gestelde partij een forfaitair bepaalde rechtsplegingsvergoeding verschuldigd is, ook indien er geen sprake is van een tergend en roekeloos geding. De toekenning van een rechtsplegingsvergoeding, overeenkomstig artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, heeft een algemene draagwijdte en wordt slechts uitgesloten in de hypothese van artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Voormelde uitsluiting is evenwel niet overgenomen in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De omstandigheid dat de wetgever, door de rechtsplegingsvergoeding in het objectieve contentieux in te voeren, niet heeft voorzien in een uitzondering die soortgelijk is aan die welke hij in het gerechtelijk recht in het leven heeft geroepen voor wat betreft het contentieux van de sociaal verzekerden, is niet van die aard dat aan de maatregel zijn redelijk karakter wordt ontnomen.

B.13.2.2.2. Met voormelde uitzondering in het gerechtelijk recht heeft de wetgever de kosteloosheid van procedures willen verzekeren voor sociaal verzekerden wier sociale rechten worden betwist (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2594/001, p. 63). Bij zijn arresten nrs. 200/2009 en 18/2010 heeft het Hof geoordeeld dat die uitzondering grondwettig was.

Bovendien laten de bewoordingen van artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State toe om via een gemotiveerde beslissing, geen rechtsplegingsvergoeding dan wel het bedrag van de verschuldigde rechtsplegingsvergoeding te bepalen op een symbolisch bedrag indien de Raad van State van oordeel is dat het onredelijk zou zijn om de vergoeding te bepalen op het minimum dat door de Koning is bepaald. De afdeling bestuursrechtspraak is aldus bevoegd om de hoegrootheid van de rechtsplegingsvergoeding te moduleren, rekening houdend met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, de complexiteit van de zaak en de kennelijk onredelijke aard van de situatie (artikel 30/1, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). Er kan dus niet worden aangevoerd dat de afdeling bestuursrechtspraak te dezen zou beschikken over een algemene gebonden bevoegdheid, waardoor er geen ruimte zou zijn voor flexibiliteit.

B.13.2.3.1. Voor wat betreft het verschil in behandeling tussen de rechtzoekenden in de burgerlijke rechtspleging en diegenen in de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het bijzonder voor wat de collectieve verzoekschriften bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betreft, die aanleiding zouden geven tot het betalen van zoveel malen de rechtsplegingsvergoeding als er verzoekende partijen zijn, dient te worden vastgesteld dat voormelde procedureregeling wordt teruggevonden in artikel 70, § 3, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

B.13.2.3.2. Zoals reeds vermeld in B.13.2.1.2 vermag het Hof niet de grondwettigheid van een besluit van de Regent, noch de grondwettigheid van een bestuurshandeling te beoordelen.

B.14.1. De vaststelling dat de advocatenkosten van een verzoekende partij en die van de overheid verschillend zijn, omdat die kosten voor de overheid niet noodzakelijk zouden zijn, ontnemt aan de bestreden regeling niet haar redelijk karakter. Immers, de mogelijke kostprijs van een juridictionele procedure kan zowel de beslissing beïnvloeden om een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing in te stellen als de beslissing om zich tegen een dergelijk beroep of een dergelijke vordering te verweren. De financiële situatie van de verschillende procespartijen kan in dezelfde mate door het honorarium en de kosten van een advocaat worden beïnvloed.

Bovendien wordt de rechtsplegingsvergoeding toegekend aan de in het gelijk gestelde partij, ongeacht of die de verzoekende dan wel de verwerende partij is. Met de rechtsplegingsvergoeding wordt dus een gelijke behandeling van de verzoekende en verwerende partijen ingesteld, gelet op de soortgelijke verzwaring van hun financiële situatie. Voor het overige staat het niet aan het Hof te oordelen over het noodzakelijke karakter van de advocatenkosten die zijn gemaakt door een overheid die als tegenpartij voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State optreedt.

B.14.2. Ten slotte wordt het storten van de dwangsom, voor de helft aan de verzoekende partij en voor de helft in het Fonds voor het beheer van de dwangsommen, geregeld in artikel 36, § 5, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en wordt in artikel 37, zesde lid, van dezelfde wetten voorzien in het storten van de geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep in dat laatste Fonds. De kwestie van de verhaalbaarheid van de erlonen van een advocaat, die in de bestreden bepaling is geregeld, is vreemd aan zowel de aangelegenheid van de dwangsom als die van de geldboete wegens onrechtmatig beroep.

B.15. Het eerste onderdeel van het enige middel is niet gegrond ».

B.64.3. Met betrekking tot de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter, oordeelde het Hof bij zijn arrest nr. 48/2015 als volgt :

« B.18.1. Het recht op toegang tot een rechter is een algemeen rechtsbeginsel dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aan eenieder moet worden gewaarborgd. Het vormt een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces en is fundamenteel in een rechtsstaat. Het recht om zich tot een rechter te wenden, heeft bovendien zowel betrekking op de vrijheid om in rechte op te treden als op de vrijheid om zich te verdedigen.

B.18.2. Het recht op toegang tot een rechter is evenwel niet absoluut. Het kan het voorwerp uitmaken van financiële beperkingen, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. De beperkingen van dat recht moeten redelijk evenredig zijn met het gewettigde doel dat zij nastreven (EHRM, *Stagno t. België*, 7 juli 2009, § 25). De reglementering dienaangaande moet de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling nastreven en mag dusdanig geen beperkingen opleveren die de rechtzoekende verhinderen de inhoud van zijn geschil voor de bevoegde rechter te brengen (EHRM, *Stagno t. België*, 7 juli 2009, § 25; *RTBF t. België*, 29 maart 2011, § 69).

B.19.1. Er kan worden aangenomen dat het invoeren van een rechtsplegingsvergoeding voor een financiële beperking zou kunnen zorgen in het recht op toegang tot de rechter, in het bijzonder voor de rechtzoekenden die geringe inkomsten genieten.

De wetgever heeft evenwel erover gewaakt het recht op toegang tot de rechter voor alle rechtzoekenden veilig te stellen.

B.19.2. De wetgever heeft immers ervoor gekozen de verhaalbaarheid strikt te omlijnen, door de stijging van het bedrag van de rechtsplegingsvergoedingen te beperken en aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toe te kennen waardoor hij het bedrag kan aanpassen, onder de door de Koning vastgestelde perken, teneinde rekening te houden met bijzondere omstandigheden en met name met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij. De regeling maakt het dus mogelijk de gevolgen van de verhaalbaarheid te beperken voor de partij die het proces verliest en niet over aanzienlijke financiële middelen beschikt.

Verder is de rechtsplegingsvergoeding geen integrale, maar een forfaitaire vergoeding, en heeft de Raad van State, net zoals de gewone rechtscolleges, de mogelijkheid om in bepaalde gevallen binnen de door het koninklijk besluit bepaalde marges, van het basisbedrag af te wijken, en zelfs een symbolisch bedrag toe te kennen indien het onredelijk zou zijn om de minimumvergoeding toe te kennen (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 25).

B.20. Het tweede onderdeel van het enige middel is niet gegrond ».

B.64.4. Met betrekking tot de aangevoerde schending van artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en met de richtlijn 2011/92/EU, oordeelde het Hof bij zijn arrest nr. 48/2015 als volgt :

« B.22. Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake het recht op juridische bijstand een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat artikel 23 van de Grondwet geenszins de wetgever verbiedt een regeling inzake de rechtsplegingsvergoeding in te stellen.

B.23.1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat de doelstelling van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2011/92/EU erin bestaat de rechtzoekende een ruime toegang tot de rechter te verlenen (HvJ, 15 oktober 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*, punt 45; 16 juli 2009, C-427/07, *Commissie t. Ierland*, punt 82; 12 mei 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.*, punt 39; 11 april 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, punt 31; 13 februari 2014, C-530/11, *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, punt 44). Het vermijden van buitensporige kosten draagt bij tot de verwezenlijking van die toegang tot de rechter.

B.23.2. Het buitensporig kostbare karakter van een procedure moet worden beoordeeld rekening houdend met alle kosten die de betrokken partij draagt (HvJ, 16 juli 2009, C-427/07, *Commissie t. Ierland*, punt 92; 11 april 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, punten 27 en 28).

B.23.3. Volgens het Hof van Justitie dient een nationale rechter, wanneer hij wil bepalen of een procedure al dan niet buitensporige kosten met zich meebrengt, rekening te houden met zowel objectieve als subjectieve elementen :

38. Derhalve moet, wat de middelen betreft waarmee het doel kan worden bereikt om een niet buitensporig kostbare doeltreffende voorziening in rechte op het gebied van het milieurecht te verzekeren, rekening worden gehouden met alle relevante bepalingen van het nationale recht, [...].

39. Voorts moet de nationale rechter die over de kosten moet beslissen, [...], de naleving van dit vereiste verzekeren, rekening houdend met zowel het belang van de persoon die zijn rechten wil verdedigen als het algemeen belang verband houdend met de bescherming van het milieu.

40. Deze beoordeling mag derhalve niet uitsluitend op de economische situatie van de betrokkene zijn gebaseerd, maar moet ook op een objectieve analyse van het bedrag van de kosten berusten. Dit geldt te meer daar [...] particulieren en verenigingen van nature een actieve rol moeten spelen bij de bescherming van het milieu. In zoverre mogen de kosten van een procedure in bepaalde gevallen niet objectief gezien kennelijk onredelijk zijn. Derhalve mogen de kosten van een procedure de financiële mogelijkheden van de betrokkene niet te boven gaan, noch in ieder geval objectief gezien kennelijk onredelijk zijn.

41. Wat de analyse van de economische situatie van de betrokkene betreft, mag de door de nationale rechter te verrichten beoordeling niet uitsluitend op de geschatte financiële mogelijkheden van een "gemiddelde" verzoeker zijn gebaseerd, aangezien dergelijke gegevens slechts weinig met de situatie van de betrokkene kunnen te maken hebben.

42. Voorts kan de rechter rekening houden met de situatie van de betrokken partijen, de redelijke kans van slagen van de verzoeker, het belang dat voor de verzoeker en voor de bescherming van het milieu op het spel staat, de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure en het eventueel roekeloze karakter van de verschillende beroepsstadia (zie naar analogie arrest van 22 december 2010, *DEB, C-279/09, Jurispr. blz. I-13849*, punt 61).

[...]

45. Het vereiste dat een gerechtelijke procedure niet buitensporig kostbaar is, mag door een nationale rechter derhalve niet anders worden beoordeeld al naargelang hij uitspraak doet na een procedure in eerste aanleg, een hoger beroep of een tweede hoger beroep » (HvJ, 11 april 2013, *C-260/11, Edwards e.a.*, punten 38-42 en 45). '.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dient te worden afgeleid dat de controle of bepaalde kosten al dan niet buitensporig zijn niet louter subjectief mag zijn, dat het bevoegde rechtscollege rekening dient te houden met de economische situatie van de betrokkene, en rekening kan houden met de redelijke kans van slagen van de verzoeker, het belang dat voor de verzoeker en voor de bescherming van het milieu op het spel staat, de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure en het eventueel roekeloze karakter van de verschillende beroepsstadia (HvJ, 11 april 2013, *C-260/11, Edwards e.a.*, punten 38-42 en 45; 13 februari 2014, *C-530/11, Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, punten 46-51).

B.24.1. Allereerst dient te worden opgemerkt dat de rechtsplegingsvergoeding een forfaitaire vergoeding is voor de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij, en geen integrale vergoeding voor de kosten van de in het gelijk gestelde partij.

Zoals is vermeld in B.12.2, behoort het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om, teneinde een regeling van verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van advocaten op te zetten, de formule te kiezen die hem het meest opportuun lijkt, gelet op de vele aanwezige, soms tegenstrijdige belangen en beginselen.

B.24.2. Daarnaast wordt in het koninklijk besluit van 28 maart 2014 betreffende de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het basisbedrag samen met de maximale en minimale bedragen van de rechtsplegingsvergoeding bepaald. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft, bij het toekennen van de rechtsplegingsvergoeding, tevens de mogelijkheid af te wijken van het in het koninklijk besluit vastgestelde basisbedrag, zolang zij de maximale en minimale bedragen niet overschrijdt en daarnaast rekening houdt met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, de complexiteit van de zaak en de kennelijke onredelijke aard van de situatie. Verder heeft de afdeling bestuursrechtspraak de mogelijkheid om af te wijken van het door de Koning bepaalde minimale bedrag, wanneer een persoon die juridische tweedelijnsbijstand geniet zich in een kennelijk onredelijke situatie bevindt. De regeling maakt het dus mogelijk de gevolgen van de verhaalbaarheid te beperken voor de partij die het proces verliest en niet over aanzienlijke financiële middelen beschikt.

B.24.3. De procedure voor het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voldoet aldus aan de door het Hof van Justitie gestelde voorwaarden.

De door het bestreden artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 ingevoerde regeling van rechtsplegingsvergoeding kan derhalve niet als « buitensporige kosten » worden beschouwd.

B.25. Het derde onderdeel van het enige middel is niet gegrond ».

B.65.1. De grieven van de verzoekende partijen in de thans onderzochte zaken vallen in ruime mate samen met de grieven die bij het arrest nr. 48/2015 zijn verworpen.

B.65.2. Wanneer een verzoeker zonder bijstand van een advocaat optreedt voor de Raad van State, ongeacht of hij voor juridische tweedelijnsbijstand in aanmerking komt of niet, ziet hij vrijwillig af van de mogelijkheid om een rechtsplegingsvergoeding te ontvangen indien hij in het gelijk wordt gesteld. Hij behoudt vanzelfsprekend het recht om bij de justitiële rechter, op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, een vergoeding van de door hem geleden schade te vorderen. Rekening houdend met de beoordelingsvrijheid waarover de wetgever ter zake beschikt, heeft de bestreden bepaling geen onevenredige gevolgen en doet zij, voor zover zij het eigendomsrecht, de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vereniging zou kunnen beperken, evenmin op onevenredige wijze afbreuk aan die rechten en vrijheden.

B.65.3. Evenzo kan de vaststelling dat de verwerende overheid in sommige gevallen verkiest zonder bijstand van een advocaat op te treden voor de Raad van State, ertoe leiden dat de verzoekende partij in die gevallen, wanneer de overheid in het gelijk wordt gesteld, geen rechtsplegingsvergoeding zal dienen te betalen. Die vaststelling heeft evenmin onevenredige gevolgen voor de rechtzoekende en kan de bestreden maatregel derhalve zijn redelijke verantwoording niet ontnemen.

B.65.4. In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 5962 ten slotte aanvoeren dat de bestreden wet het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand, alsook het voordeel van de beperking van de rechtsplegingsvergoeding ten laste van een partij die juridische tweedelijnsbijstand geniet, voorbehoudt aan onvermogene natuurlijke personen en onvermogene rechtspersonen daarvan uitsluit, mist het middel grondslag. Dat verschil in behandeling vloeit niet voort uit de bestreden bepalingen, maar uit het koninklijk besluit dat die bepalingen ten uitvoer legt. De machtiging daartoe, die artikel 160, eerste lid, van de Grondwet als grondslag heeft (zie het hiervoor aangehaalde arrest nr. 124/2006 van 28 juli 2006), is niet in strijd met die grondwetsbepaling, aangezien zij de Koning slechts toestaat een regeling nader uit te werken waarvan de beginselen door de wetgever zijn vastgesteld. De voormelde grondwetsbepaling staat evenmin als artikel 144 van de Grondwet, waarop de verzoekende partijen in de zaak nr. 5965 zich beroepen, aan de bestreden regeling in de weg. Op grond van artikel 144 van de Grondwet kan de wet, volgens de door haar bepaalde regels, de Raad van State machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van haar beslissingen.

B.66. De middelen zijn niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 13 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedure-regeling en de organisatie van de Raad van State;

- onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.44.3, B.44.5, B.44.6 en B.50.6, verworpt de beroepen voor het overige.

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 16 juli 2015.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

A. Alen

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2015/203633]

Extrait de l'arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015

Numéros du rôle : 5912, 5959, 5960, 5962, 5965, 5968, 6017, 6018 et 6020

En cause : les recours en annulation partielle de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, introduits par H.B. et autres, par l'ASBL « Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative » (GERFA) et Catherine Van Nypelseer, par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen » et autres, par Pierre Goblet et autres, par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, par l'ASBL « Inter-Environnement Wallonie » et autres, par l'« Orde van Vlaamse balies » et Edgar Boydens, et par Wim Raeymaekers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 mai 2014 et parvenue au greffe le 30 mai 2014, un recours en annulation de l'article 13 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat (insertion d'un chapitre V dans le titre V et rétablissement de l'article 38 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, concernant la boucle administrative), publiée au *Moniteur belge* du 3 février 2014, *erratum* au *Moniteur belge* du 13 février 2014, a été introduit par H.B., A.M., M.A., P.D., F.B., l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego » et l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 12 juillet 2014 et parvenue au greffe le 14 juillet 2014, un recours en annulation des articles 6, 8 et 11 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat (publiée au *Moniteur belge* du 3 février 2014, *erratum* au *Moniteur belge* du 13 février 2014), a été introduit par H.B., A.M., M.A., G.B., P.V., l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego » et l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », assistés et représentés par Me P. Vande Castele.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 2014 et parvenue au greffe le 18 juillet 2014, un recours en annulation des articles 11 et 13 de la même loi a été introduit par l'ASBL « Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative » (GERFA) et Catherine Van Nypelseer.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 juillet 2014 et parvenue au greffe le 22 juillet 2014, un recours en annulation des articles 6, 8, 10, 2°, 11 et 13 de la même loi a été introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego », H.B., L.P., M.A., D.M., L.M. et P.M., assistés et représentés par Me P. Vande Castele.

e. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 juillet 2014 et parvenue au greffe le 28 juillet 2014, un recours en annulation des articles 7, 3° et 5°, 10, 2° et 7°, 11 et 13 de la même loi a été introduit par Pierre Goblet, Yvette Van den Eynde, Philippe Delaunoy, Jean Rossitto et Raoul Godar.

f. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 juillet 2014 et parvenue au greffe le 29 juillet 2014, un recours en annulation de l'article 13 de la même loi a été introduit par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assisté et représenté par Me J.-F. Cartuyvels, avocat au barreau de Marche-en-Famenne.

g. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 1^{er} août 2014 et parvenue au greffe le 4 août 2014, un recours en annulation des articles 2, 3°, 3, 6, 11 et 13 de la même loi a été introduit par l'ASBL « Inter-Environnement Wallonie », l'ASBL « Inter-Environnement Bruxelles », l'ASBL « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », l'ASBL « Greenpeace Belgium », l'ASBL « Bruxelles Nature », l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » et l'ASBL « Liga voor Mensenrechten », assistés et représentés par Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles.

h. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 1^{er} août 2014 et parvenue au greffe le 4 août 2014, un recours en annulation de l'article 13 de la même loi a été introduit par l'« Orde van Vlaamse balies » et Edgar Boydens, assistés et représentés par Me S. Verbist, avocat au barreau d'Anvers.

i. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 août 2014 et parvenue au greffe le 5 août 2014, un recours en annulation de l'article 11 de la même loi a été introduit par Wim Raeymaekers.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5912, 5959, 5960, 5962, 5965, 5968, 6017, 6018 et 6020 du rôle de la Cour, ont été jointes.

(...)

II. *En droit*

(...)

Quant à la loi attaquée

B.1. La loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat tend à optimiser le fonctionnement du Conseil d'Etat (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 2). Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 2, 3°, 3, 6, 7, 3° et 5°, 10, 2° et 7°, 11 et 13 de la loi précitée.

Les dispositions attaquées visent principalement à doter le Conseil d'Etat de certains instruments ou à rationaliser des instruments déjà existants, afin d'augmenter l'efficacité du contentieux administratif. Elles concernent plusieurs aspects de la réforme : la boucle administrative, la suspension du délai de recours, le mandat *ad litem*, la perte d'intérêt, l'intérêt au moyen, le maintien des effets, la prolongation du délai, le droit de rôle et l'indemnité de procédure.

Quant à la recevabilité

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité des recours en annulation et des requêtes en intervention. Les exceptions soulevées concernent tant l'intérêt que la capacité d'ester en justice.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

En vertu de la même loi spéciale, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser à la Cour, dans un mémoire, ses observations concernant tout recours en annulation sur lequel celle-ci est appelée à statuer. Justifie d'un tel intérêt la personne qui montre que sa situation peut être directement affectée par l'arrêt que la Cour rendra à propos de ce recours.

B.2.3. La plupart des parties requérantes ont déjà introduit des recours en annulation devant le Conseil d'Etat par le passé et le feront probablement encore à l'avenir. Elles justifient dès lors de l'intérêt requis.

B.2.4. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, partie requérante dans l'affaire n° 5968, et l'« Orde van Vlaamse balies », partie requérante dans l'affaire n° 6018, justifient de l'intérêt requis. L'article 495 du Code judiciaire leur permet de prendre des initiatives visant à défendre les intérêts des avocats et des justiciables. Sur la base de cet article, elles peuvent attaquer la disposition qui prévoit la possibilité, pour la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, d'appliquer la boucle administrative.

B.2.5. Dès lors que, dans chacune des affaires jointes, au moins une des parties requérantes justifie d'un intérêt à l'annulation des articles attaqués et que leur recours est recevable, la Cour n'est pas tenue d'examiner la recevabilité des recours introduits par les autres parties requérantes.

B.2.6. Etant donné que les parties intervenantes n'ajoutent pas d'arguments essentiels aux griefs formulés par les parties requérantes qu'elles soutiennent, il n'y a pas lieu non plus d'examiner la recevabilité de leur intervention.

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de la plupart des moyens, en ce que ceux-ci ne seraient pas suffisamment détaillés. Il fait en outre valoir à plusieurs reprises qu'un moyen serait irrecevable parce que la Cour n'est pas compétente pour procéder à un contrôle direct au regard de dispositions conventionnelles, de certains articles de la Constitution et de principes généraux.

B.3.2. La Cour est compétente pour contrôler des actes de nature législative au regard des règles répartitrices de compétence entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions ainsi qu'au regard des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1^{er}, 170, 172 et 191 de la Constitution.

Tous les moyens sont pris de la violation d'une ou plusieurs règles dont la Cour garantit le respect. Dans la mesure où les parties requérantes invoquent en outre des dispositions conventionnelles, d'autres articles de la Constitution et des principes généraux, la Cour ne prend ceux-ci en considération qu'en tant que les parties requérantes dénoncent la violation des règles précitées, combinées avec les dispositions et principes visés. Dans cette mesure, les moyens sont recevables.

B.3.3. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent non seulement faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées, mais aussi les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

La Cour examine les moyens dans la mesure où ils satisfont aux exigences précitées.

B.3.4. Enfin, dans la mesure où le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes à certains moyens, il suffit de rappeler que, lorsque les parties requérantes ont intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, elles ne doivent pas, en outre, justifier d'un intérêt à chacun des moyens.

B.4. Les exceptions sont rejetées.

Quant à la boucle administrative (article 13 de la loi attaquée)

B.5. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5912, 5960, 5965, 5968, 6017 et 6018 demandent l'annulation de l'article 13 de la loi attaquée. Elles font valoir que cette disposition viole les articles 10, 11, 13, 23 et 32 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, avec des principes généraux de droit et avec des dispositions de droit international.

Les griefs formulés contre la disposition attaquée étant étroitement liés, il convient d'examiner les moyens conjointement.

B.6. La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre des actes et règlements (article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

La section du contentieux administratif annule en règle un acte administratif attaqué lorsque celui-ci est irrégulier. Tel n'est toutefois pas le cas lorsque l'irrégularité n'était pas susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, lorsqu'elle n'a privé les intéressés d'aucune garantie ou n'a pas eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte (article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

B.7. L'article 13, attaqué, insère, dans le titre V des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un chapitre V intitulé « De la boucle administrative », comprenant l'article 38, rétabli dans la rédaction suivante :

« § 1^{er}. En cas de recours en annulation visé à l'article 14, § 1^{er}, la section du contentieux administratif peut charger la partie adverse, par voie d'arrêt interlocutoire, de corriger ou de faire corriger un vice dans l'acte ou le règlement attaqué.

Le recours à cette boucle administrative est subordonné à la faculté, offerte aux parties, de faire valoir leurs observations sur son utilisation.

L'arrêt interlocutoire fixe les modalités de la correction ainsi que le délai dans lequel elle doit intervenir. Ce délai peut être prolongé à la demande de la partie adverse. Si la correction requiert un nouvel acte ou un nouveau règlement, l'objet du recours est étendu à cet acte ou ce règlement.

La correction ne peut porter que sur les vices relevés dans l'arrêt interlocutoire. La correction de ces vices ne peut avoir une incidence sur le contenu de l'acte ou du règlement.

§ 2. La boucle administrative ne peut être appliquée lorsque :

1° le vice n'est pas susceptible d'être corrigé dans un délai de trois mois, sauf à démontrer qu'il peut l'être dans un délai raisonnable;

2° le pouvoir de décision propre de la partie adverse n'est pas suffisant pour corriger le vice;

3° la partie adverse refuse expressément l'application de la procédure;

4° la correction du vice ne peut mettre définitivement fin à la procédure en cours.

§ 3. Lorsque l'application de la boucle administrative n'est proposée que dans l'arrêt interlocutoire, les parties disposent d'un délai de quinze jours à partir de la notification de cet arrêt pour communiquer leur point de vue sur l'application de celle-ci.

La section du contentieux administratif statue ensuite sur l'application de la boucle administrative, conformément au paragraphe 1^{er}.

§ 4. Dès que la partie adverse a exécuté l'arrêt interlocutoire visé au paragraphe 1^{er}, elle en informe immédiatement le Conseil d'Etat par écrit et précise la manière dont le vice a été corrigé. Si le Conseil d'Etat n'a pas reçu de notification dans les quinze jours suivant l'expiration du délai de réparation fixé par voie d'arrêt interlocutoire, l'acte ou le règlement attaqué est annulé.

Les autres parties peuvent, dans un délai de quinze jours à compter du moment où la section du contentieux administratif leur notifie la manière dont le vice a été corrigé, faire valoir leurs observations sur ce point.

Si la section du contentieux administratif constate que le vice n'a pas été complètement corrigé ou que la correction est entachée de nouveaux vices, l'acte ou le règlement corrigé, ou, le cas échéant, le nouvel acte ou le nouveau règlement, est annulé.

Si le vice a été complètement corrigé, la boucle administrative opère avec effets rétroactifs et le recours est rejeté ».

B.8. La disposition précitée prévoit la possibilité d'appliquer ce qu'on appelle la « boucle administrative », notion par laquelle il faut entendre la possibilité de « charger la partie adverse, par voie d'arrêt interlocutoire, de corriger ou de faire corriger un vice dans l'acte ou le règlement attaqué ».

Dans les travaux préparatoires, l'introduction de cette possibilité a été justifiée comme suit :

« Le Conseil d'Etat est désormais compétent pour proposer à la partie adverse, dans le cadre d'un litige dont il est saisi, de recourir à la possibilité de corriger, en cours de procédure, une irrégularité constatée afin d'éviter une annulation. Il résulte du fait que cette compétence tend à corriger une décision que le recours à la boucle administrative ne peut avoir pour effet de modifier la portée de la décision après sa correction. Cette position correspond ainsi à celle adoptée par la Communauté flamande dans son décret du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 28).

Si l'application de la boucle administrative conduit à la correction complète de l'irrégularité constatée, cette correction s'applique rétroactivement et le Conseil d'Etat rejette le recours.

B.9. La boucle administrative, telle qu'elle est réglée par la disposition attaquée, ne peut être appliquée que lorsque certaines conditions sont remplies.

B.10.1. Il faut d'abord que l'irrégularité de l'acte administratif attaqué puisse être corrigée. Tel n'est pas le cas, par exemple, lorsque l'administration qui est partie à la cause n'est pas compétente pour corriger le vice.

En outre, la correction doit pouvoir avoir lieu dans un délai raisonnable – en principe trois mois. Cette condition tend à « éviter que l'application de la boucle administrative ne prolonge excessivement la durée de la procédure devant le Conseil d'Etat » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 28).

B.10.2. Il faut ensuite que l'administration donne son accord. La volonté explicite de l'administration compétente de collaborer à la correction de l'irrégularité est une condition *sine qua non* du succès de la boucle administrative. La procédure ne saurait être appliquée utilement « si la partie adverse n'est pas disposée à apporter sa collaboration » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 28).

B.10.3. Il faut encore que la correction de l'irrégularité puisse conduire au règlement définitif du litige. Cette condition n'est pas remplie si « la procédure devant le Conseil d'Etat a permis de constater encore d'autres vices qui ne se prêtent pas à l'application de la boucle administrative » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 28). Dans pareil cas, il faut tout d'abord examiner « si d'autres moyens ne sont pas fondés », ce qui requiert donc « que tous les moyens soient examinés » (*ibid.*, p. 29).

B.10.4. Enfin, la correction de l'irrégularité doit avoir pour effet, non seulement que l'acte administratif attaqué ne soit plus irrégulier, mais aussi que le contenu de l'acte administratif reste inchangé. L'article 38 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été rétabli par l'article 13 attaqué, prévoit expressément que la correction des vices ne peut avoir aucune incidence sur le contenu de l'acte ou du règlement.

A cet égard, il est précisé ce qui suit dans les travaux préparatoires :

« Le respect de ces conditions, en particulier la première, combinée avec la circonstance que le recours à la boucle administrative ne peut avoir pour effet de modifier la portée de la décision après sa correction, implique que les irrégularités à corriger ne peuvent être intervenues qu'en fin de procédure administrative. Ces irrégularités sont donc, en somme, de minime importance. Les exemples de l'étude d'incidences ou de l'audition cités dans les questions ci-dessus ne paraissent pas pertinents, même si le premier a donné lieu à l'annulation du permis d'urbanisme dans la célèbre affaire dite ' du tram de Wijnegem ', laquelle est précisément à l'origine de l'introduction de la boucle administrative dans la procédure au Conseil d'Etat. Dans ces deux cas, en effet, il s'agit de formalités qui sont de nature à modifier la décision litigieuse, si l'autorité accepte de tenir compte de ces formalités. L'étude d'incidences est, en outre, impossible à refaire en si peu de temps. Concernant les motifs de la décision, la boucle ne peut aboutir à en créer de nouveaux. L'on peut, néanmoins, imaginer le cas d'une motivation par référence dont la pièce contenant la motivation, tout en figurant au dossier administratif, n'aurait pas été portée à la connaissance de la partie requérante, préalablement à ou en même temps que l'acte lui-même. La motivation formelle inexistante de l'acte pourrait aussi être rectifiée selon le mécanisme de la boucle, s'il s'agit uniquement de formuler dans l'acte les motifs qui se trouvent énoncés dans le dossier administratif. On peut encore imaginer des problèmes liés à la signature absente ou illisible d'un acte » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 29).

B.11.1. Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge.

B.11.2. Les principes de l'indépendance du juge et de la séparation des pouvoirs constituent des caractéristiques fondamentales de l'Etat de droit.

B.11.3. Le contrôle juridictionnel qu'exerce le Conseil d'Etat constitue un contrôle de la légalité externe et interne, qui ne va pas jusqu'à l'autoriser à substituer son appréciation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration. En effet, dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut pas se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

Il n'appartient pas au juge mais à l'administration de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire, plus précisément comme suite à la réparation de l'irrégularité. L'organe administratif accordant l'autorisation peut décider de ne pas recourir à la possibilité d'appliquer la boucle administrative, notamment lorsqu'il estime que la réparation de l'irrégularité est susceptible d'avoir une incidence sur le contenu de la décision attaquée.

B.11.4. En permettant au Conseil d'Etat, lorsque celui-ci propose l'application de la boucle administrative, de faire connaître son point de vue sur l'issue du litige, qui pourtant doit mener à la même décision, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge.

B.12.1. Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux droits de la défense, au droit à la contradiction et au droit d'accès au juge.

B.12.2. En vertu de la disposition attaquée, le Conseil d'Etat peut, par un arrêt interlocutoire, charger l'organe administratif concerné d'appliquer la boucle administrative.

B.12.3. Lorsqu'une juridiction apporte un élément qui vise à influencer l'issue du litige, comme en l'espèce la mission d'appliquer la boucle administrative, le droit à la contradiction implique qu'un débat doit avoir lieu à ce sujet entre les parties (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, 16 février 2006, *Prikyan et Angelova c. Bulgarie*, § 42; 5 septembre 2013, *Čeppek c. République tchèque*, § 45). Contrairement à l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, annulé par l'arrêt n° 74/2014, la disposition attaquée garantit le droit à la contradiction.

B.12.4. L'application de la boucle administrative peut toutefois avoir des conséquences pour les personnes intéressées qui n'ont pas introduit de recours contre la décision ou ne sont pas intervenues à la cause. Contrairement à l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, annulé par l'arrêt n° 74/2014, la disposition attaquée ne prévoit pas la condition selon laquelle l'application de la boucle administrative ne peut préjudicier de manière disproportionnée les personnes intéressées, qu'elles soient parties ou non à la cause.

Le droit d'accès au juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Une décision prise en application de la boucle administrative ne peut pas être exclue du droit d'accès au juge. La limitation de ce droit, pour une catégorie d'intéressés, n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur, qui consiste en substance à rationaliser et à accélérer le contentieux administratif.

B.12.5. En ne prévoyant pas la possibilité d'introduire un recours contre la décision prise en application de la boucle administrative, après la notification ou la publication de cette décision, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au droit d'accès au juge.

B.13.1. Les parties requérantes soutiennent qu'il est porté une atteinte discriminatoire à l'obligation de motivation formelle, garantie par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

B.13.2. Les articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 disposent :

« Article 1. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- Acte administratif :

L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;

- Autorité administrative :

Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

- Administré :

Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate ».

B.13.3. Ces dispositions généralisent l'obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle. La motivation formelle des actes concernés est un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

B.13.4. En ce qu'elle autorise l'organe administratif concerné à fournir, après l'application de la boucle administrative, la motivation requise d'un acte administratif individuel qui n'était pas formellement motivé, la disposition attaquée porte atteinte au droit, que la loi du 29 juillet 1991 garantit au destinataire de l'acte mais aussi à tout tiers intéressé, de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision, du fait de leur mention dans l'acte même. Le droit à la motivation formelle permet de renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs à portée individuelle et le respect du principe de l'égalité des armes dans le cadre du contentieux administratif.

L'obligation de motivation formelle, qui doit permettre à l'administré d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours dont il dispose, manquerait son objectif si cet administré ne parvient à connaître les motifs qui justifient la décision qu'après qu'il a introduit un recours.

Par ailleurs, l'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998, exige que l'acte administratif en cause, pour autant qu'il relève du champ d'application de la Convention, soit communiqué au public « assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ».

B.14. Il découle de ce qui précède qu'il convient d'annuler la disposition attaquée.

Etant donné que les autres griefs contenus dans les moyens ne peuvent mener à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

B.15. Eu égard à l'approbation que mérite le souci du législateur d'aboutir à un règlement efficace et définitif des litiges, la question s'est posée de savoir si les effets de l'article 13 attaqué ne devaient pas être maintenus pendant une période déterminée, afin de ne pas compromettre la sécurité juridique et de permettre au législateur d'adopter de nouvelles règles qui ne soulèvent pas les griefs de constitutionnalité précités.

Dès lors qu'il n'existe pas de nécessité impérieuse, pour le Conseil d'Etat, de pouvoir continuer à appliquer la boucle administrative dans l'attente de l'intervention du législateur, il n'y a pas lieu de maintenir les effets de la disposition attaquée.

Quant à la suspension du délai de recours (article 7, 3^o, de la loi attaquée)

B.16. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5965 demandent l'annulation de l'article 7, 3^o, de la loi attaquée. Elles font valoir que cette disposition viole l'article 23 de la Constitution, combiné ou non avec la Convention d'Aarhus, avec des directives européennes et avec le principe de proportionnalité.

B.17. L'article 7, 3^o, de la loi attaquée tend à aligner la procédure de réclamation auprès d'un médiateur sur la procédure devant le Conseil d'Etat. Cet article insère, entre les alinéas 2 et 3 de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'alinéa suivant :

« Lorsqu'une réclamation est introduite contre un acte ou un règlement susceptible de recours au sens de l'article 14, § 1^{er}, auprès d'une personne investie de la fonction de médiateur par une loi, un décret ou une ordonnance, dans l'un des délais de prescription visés à l'alinéa 2, ce délai est suspendu pour l'auteur de cette réclamation. La partie non écoulée de ce délai prend cours soit au moment où le réclamant est informé de la décision de ne pas traiter ou de rejeter sa réclamation, soit à l'expiration d'un délai de quatre mois qui prend cours à compter de l'introduction de la réclamation, si la décision n'est pas intervenue plus tôt. Dans ce dernier cas, le réclamant le justifie par une attestation du médiateur concerné ».

B.18. Il ressort des travaux préparatoires que la mesure vise à « permettre d'assurer un équilibre entre la volonté de donner à la médiation toute sa chance d'aboutir, tout en veillant à ne pas prolonger le délai de recours de manière inutilement longue. Le requérant bénéficiera donc toujours d'un délai de soixante jours pour introduire son recours au Conseil d'Etat, qu'il ait ou non décidé d'avoir recours à la médiation » (*Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, pp. 17-18*).

B.19. L'article 9 de la Convention d'Aarhus dispose :

« 1. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.

2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

a) ayant un intérêt suffisant pour agir

ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. A cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus.

Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.

5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice ».

L'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement dispose :

« 1. Les Etats membres veillent, conformément à leur cadre juridique en la matière, à ce que les membres du public concerné :

a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un Etat membre impose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public.

2. Les Etats membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.

3. Les Etats membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. A cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale, répondant aux exigences visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, est réputé suffisant aux fins du paragraphe 1, point a) du présent article. De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du paragraphe 1, point b) du présent article.

4. Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.

Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

5. Afin d'accroître l'efficacité des dispositions du présent article, les Etats membres veillent à ce qu'une information pratique soit mise à la disposition du public concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel ».

B.20. Dans leur moyen, les parties requérantes ne précisent pas suffisamment en quoi la disposition attaquée violerait les normes de contrôle invoquées. En harmonisant davantage les procédures existantes, la disposition semble au contraire contribuer au respect des obligations qui découlent des dispositions de droit international invoquées et citées en B.19, combinées avec l'article 23 de la Constitution.

B.21. Le moyen n'est pas fondé.

Quant à la demande de suspension (article 6 de la loi attaquée)

B.22. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 5959 et 6017 demandent l'annulation de l'article 6 de la loi attaquée. Elles font valoir que cette disposition viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, avec des principes généraux du droit et avec des dispositions de droit international.

B.23. La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat peut non seulement annuler un acte administratif, mais elle peut aussi ordonner la suspension de son exécution. L'article 6 de la loi attaquée remplace l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par ce qui suit :

« § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

Par dérogation aux alinéas 1^{er} et 2, la suspension ou les mesures provisoires ne peuvent être demandées après le dépôt du rapport visé à l'article 24. Toutefois, toute partie qui y a un intérêt peut dans ce cas adresser au président de la chambre saisie de la requête, une demande motivée en vue d'obtenir la fixation de l'affaire en urgence. La demande de suspension ou de mesures provisoires introduite entre le dépôt du rapport et sa notification est assimilée à la demande motivée. Le président se prononce par ordonnance sur cette demande. Si l'urgence paraît justifiée, il fixe l'affaire à brève échéance et au plus tard dans les deux mois de la réception de la demande, et peut aménager les délais pour le dépôt des derniers mémoires.

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

A la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages.

Si la section du contentieux administratif rejette une demande de suspension ou de mesures provisoires en raison du défaut d'urgence, une nouvelle demande ne peut être introduite que si elle s'appuie sur des nouveaux éléments justifiant l'urgence de cette demande. La section du contentieux administratif peut, en outre, fixer un délai au cours duquel aucune nouvelle demande de suspension ou de mesures provisoires ne peut être introduite si le seul élément nouveau invoqué consiste en l'écoulement du temps.

§ 3. Les arrêts portant sur une demande de suspension ou de mesures provisoires ne sont susceptibles ni d'opposition ni de tierce opposition et ne sont pas davantage susceptibles de révision.

Les arrêts par lesquels la suspension ou des mesures provisoires ont été ordonnées sont susceptibles d'être rapportés ou modifiés à la demande des parties.

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou les mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}.

Le cas échéant, cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent même être ordonnées sans que toutes les parties aient été convoquées. Dans ce cas, l'arrêt qui ordonne la suspension provisoire ou les mesures provisoires convoque les parties à bref délai devant la chambre qui statue sur la confirmation de la suspension ou des mesures provisoires.

La suspension et les mesures provisoires qui ont été ordonnées avant l'introduction de la requête en annulation de l'acte ou du règlement seront immédiatement levées s'il apparaît qu'aucune requête en annulation invoquant des moyens qui les avaient justifiées n'a été introduite dans le délai prévu par le règlement de procédure.

§ 5. Le président de la chambre ou le conseiller d'Etat qu'il désigne statue dans les quarante-cinq jours sur la demande de suspension ou de mesures provisoires. Si la suspension ou des mesures provisoires ont été ordonnées, il est statué sur la requête en annulation dans les six mois du prononcé de l'arrêt.

§ 6. La section du contentieux administratif peut, suivant une procédure accélérée déterminée par le Roi, annuler l'acte ou le règlement si, dans les trente jours à compter de la notification de l'arrêt qui ordonne la suspension ou des mesures provisoires ou confirme la suspension provisoire ou les mesures provisoires, la partie adverse ou celui qui a intérêt à la solution de l'affaire n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure.

§ 7. Il existe dans le chef de la partie requérante une présomption de désistement d'instance lorsque, la demande de suspension d'un acte ou d'un règlement ou la demande de mesures provisoires ayant été rejetée, la partie requérante n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt.

§ 8. L'arrêt qui ordonne la suspension, la suspension provisoire de l'exécution d'un acte ou d'un règlement ou des mesures provisoires peut, à la demande de la partie requérante, imposer une astreinte à l'autorité concernée. Dans ce cas, l'article 36, §§ 2 à 5, est d'application.

§ 9. Au cas où la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires sont ordonnées pour détournement de pouvoir, l'affaire est renvoyée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

Si l'assemblée générale n'annule pas l'acte ou le règlement attaqué, la suspension ou les mesures provisoires cessent immédiatement leurs effets. Dans ce cas, l'affaire est renvoyée, pour examen d'autres moyens éventuels, à la chambre qui en était initialement saisie.

§ 10. Si la chambre compétente pour statuer au fond n'annule pas l'acte ou le règlement qui fait l'objet du recours, elle lève la suspension ordonnée ainsi que les mesures provisoires ».

B.24. En adoptant cette disposition, le législateur visait à améliorer la procédure en référé (*Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 4*). Pour ce faire, il a principalement (1) prévu la possibilité d'introduire une demande de suspension ou de mesures provisoires après l'introduction du recours en annulation, (2) remplacé la notion de « risque de préjudice grave difficilement réparable » par la notion d'« urgence », et (3) chargé expressément le Conseil d'Etat, dans certaines circonstances, de mettre en balance les intérêts en cause, avant de suspendre l'exécution d'un acte administratif ou d'ordonner des mesures provisoires.

Dans les travaux préparatoires, les mesures ont été justifiées comme suit :

« Le Conseil d'Etat est saisi d'un grand nombre de requêtes dites 'uniques', c'est-à-dire qui demandent non seulement l'annulation d'un acte administratif mais également la suspension de son exécution (pour les statistiques, voir le rapport annuel du Conseil d'Etat). Ce mode d'introduction des demandes de suspension apparaît cependant contreproductif. Il encourage l'introduction automatique d'une demande de suspension, ce qui entraîne une multiplication des rapports et des audiences. Il se peut pourtant qu'aucun événement particulier ne requière que le Conseil d'Etat statue d'urgence sur la cause qui lui est soumise. Le projet de loi abandonne ce système, au profit d'une demande de suspension qui peut être introduite postérieurement à l'introduction du recours en annulation, si celui-ci est toujours en cours et si l'urgence le justifie. La demande de suspension demeure son accessoire.

Actuellement, la suspension de l'exécution des effets d'un acte administratif impose également la démonstration de l'existence de moyens sérieux et d'un risque de préjudice grave difficilement réparable dans le chef du requérant. Les moyens sérieux sont ceux qui, à première vue, sont susceptibles de conduire à l'annulation. La présente réforme ne modifie pas cette condition. En revanche, le risque de préjudice grave difficilement réparable comporte plusieurs aspects à démontrer. Il donne lieu à une jurisprudence abondante et parfois disparate, qui rend cette notion difficilement objectivable. Elle exige un examen minutieux qui se fait au détriment de celui du caractère sérieux des moyens. Le projet de loi abandonne cette seconde condition et la remplace par celle plus claire et évolutive de l'urgence. Cette notion, qui s'inspire de la jurisprudence en matière de référé au judiciaire, tient compte du délai habituel auquel doit tendre le traitement d'une affaire en annulation.

La possibilité d'opérer une balance des intérêts qui est actuellement réservée au contentieux des marchés publics est expressément étendue à tous les actes administratifs. Cette balance des intérêts ne trouve toutefois à s'appliquer que si les conséquences négatives de la suspension l'emportent de manière manifestement déraisonnable sur ses avantages » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, pp. 4-5).

B.25. Les griefs formulés ne concernent pas les deux premières mesures. Les griefs formulés par les parties requérantes dans l'affaire n° 6017 sont uniquement dirigés contre la troisième mesure (affaire n° 6017), à savoir la possibilité de mise en balance des intérêts, contenue dans l'article 17, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

A cet égard, il est précisé ce qui suit dans les travaux préparatoires :

« Enfin, lorsque la partie adverse ou la partie intervenante le demande, la suppression de la condition du préjudice grave difficilement réparable est tempérée par l'obligation, pour le Conseil d'Etat, d'opérer une balance des intérêts en présence. Depuis le début de l'année 2010, le Conseil d'Etat témoigne déjà d'une grande prudence, dans le domaine des marchés publics, où la balance des intérêts a été introduite pour la procédure de l'extrême urgence. Cette circonspection devra être plus grande encore, à présent, dès lors que la balance des intérêts va être appliquée à l'ensemble de la procédure de suspension ordinaire. Le Conseil d'Etat ne pourra en faire application que lorsque les conséquences négatives de la suspension lui apparaîtront comme étant manifestement déraisonnables au regard de ses avantages » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, pp. 15-16).

Les parties requérantes font valoir que la possibilité d'opérer une mise en balance des intérêts (1) réduit sensiblement le niveau de protection de l'environnement, (2) discrimine les justiciables et (3) limite le droit d'accès au juge de manière discriminatoire.

B.26.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

[...] ».

B.26.2. L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.26.3. Il ressort de la jurisprudence antérieure à l'entrée en vigueur de la disposition attaquée que le Conseil d'Etat a déjà opéré, à plusieurs reprises, une mise en balance des intérêts avant de statuer sur une demande de suspension, non seulement en matière de marchés publics, sur la base d'une disposition législative spécifique, mais aussi dans d'autres matières, sur la base de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. C'est le propre de la procédure en référé d'obliger le juge à mettre en balance les inconvénients qu'une application immédiate des dispositions attaquées cause aux parties requérantes et les inconvénients qu'une suspension entraînerait pour l'intérêt général. Ainsi, le Conseil d'Etat a déjà jugé ce qui suit, par un arrêt du 27 mars 1997, en matière d'environnement et d'aménagement du territoire :

« 11.1. Considérant que la partie intervenante demande au Conseil d'Etat de procéder à une mise en balance des intérêts, comme l'a fait le juge des référés dans sa décision du 29 novembre 1996;

11.2. Considérant que le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi les intérêts économiques des parties intervenantes doivent primer la quiétude à laquelle le requérant peut prétendre, en vertu de l'article 5.32.10.2., § 4, du VLAREM II, pendant, pour ainsi dire, deux week-ends par mois, d'autant plus que l'article qui vient d'être cité contient déjà, pour les établissements existants, en guise de disposition transitoire, un assouplissement des règles d'interdiction et de distance fixées par l'article 5.32.10.2., § 1^{er}, » (CE, 27 mars 1997, n° 65.694).

Dans d'autres arrêts, le Conseil d'Etat a toutefois rejeté la mise en balance des intérêts dans le cadre de la demande de suspension. Un arrêt du 1^{er} février 2013 mentionne que « faute d'une disposition législative qui prévoit une telle mise en balance, le Conseil d'Etat, lorsqu'il a constaté qu'un recours en annulation recevable invoque un moyen fondé, ne peut renoncer à l'annulation de la décision attaquée sur la base d'une mise en balance des intérêts » (CE, 1^{er} février 2013, n° 222.344) et rejette dès lors une telle mise en balance dans le cadre d'une demande de suspension.

B.26.4. La disposition attaquée confirme la possibilité, pour le Conseil d'Etat, d'opérer une mise en balance des intérêts en cause, dans le cadre d'une demande de suspension ou d'une demande de mesures provisoires. Le législateur a toutefois subordonné cette possibilité au respect de conditions strictes.

D'abord, le Conseil d'Etat ne peut tenir compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, qu'à la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante.

Ensuite, le Conseil d'Etat peut seulement décider de ne pas ordonner la suspension ou des mesures provisoires si les conséquences négatives de cette suspension ou de ces mesures provisoires sont manifestement disproportionnées par rapport aux avantages qu'elles procureraient.

Enfin, le Conseil d'Etat ne peut opérer une mise en balance des intérêts en cause que pour trancher provisoirement le litige, dans le cadre d'une demande de suspension ou d'une demande de mesures provisoires, et non pour statuer au fond, dans le cadre d'un recours en annulation.

B.26.5. Les conditions précitées auxquelles le législateur a soumis la possibilité d'opérer une mise en balance des intérêts amènent à constater que la disposition attaquée n'a pas réduit sensiblement le niveau de protection existant de l'environnement.

B.27. C'est le propre de toute mission juridictionnelle dans le cadre d'une procédure en référé que les intérêts en cause soient mis en balance de manière réfléchie et motivée et que l'on ne décide pas à la légère de ne pas ordonner la suspension ou des mesures provisoires lorsque la demande satisfait, pour le surplus, aux conditions prévues à cet effet. Etant donné que la mise en balance des intérêts est inhérente à la décision juridictionnelle, la disposition attaquée ne porte pas une atteinte discriminatoire au droit d'accès au juge.

B.28. Etant donné que le Conseil d'Etat peut suspendre et annuler un acte administratif, la disposition attaquée ne porte pas non plus une atteinte disproportionnée à l'article 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus et à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE.

B.29.1. Les griefs formulés par les parties requérantes dans l'affaire n° 5959 sont dirigés contre la confirmation, contenue dans l'article 17, § 3, alinéa 1^{er}, que les arrêts relatifs à une demande de suspension ne sont pas susceptibles de révision. L'ancien article 17, § 2, alinéa 2, excluait déjà cette révision. Désormais, l'exclusion de la révision s'applique aussi aux arrêts relatifs à une demande de mesures provisoires.

La disposition attaquée ferait naître une discrimination par rapport au recours en annulation et à la procédure de référé en matière civile et limiterait de manière discriminatoire le droit d'accès au juge, garanti par les dispositions conventionnelles invoquées, en cas de comportement procédural déloyal.

B.29.2. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.29.3. En vertu de l'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un recours en révision n'est recevable que si depuis l'arrêt il a été recouvré des pièces décisives qui auraient été retenues par le fait de l'adversaire ou si l'arrêt a été rendu sur la base de pièces reconnues ou déclarées fausses.

B.29.4. Par son arrêt n° 167/2014 du 13 novembre 2014, la Cour a jugé ce qui suit au sujet de cette disposition :

« B.3. Les arrêts de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat sont susceptibles des recours prévus dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il s'agit des voies de recours suivantes : pourvoi en cassation – fondé sur un conflit d'attribution –, opposition, tierce opposition et recours en révision.

En outre, l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prévoit un recours en rétractation d'un arrêt du Conseil d'Etat, qui peut être introduit si l'arrêt est fondé sur une norme législative qui a été annulée par la Cour ou sur un règlement pris en exécution d'une telle norme.

B.4.1. En vertu de la disposition en cause, un recours en révision n'est recevable que si depuis l'arrêt il a été recouvré des pièces décisives qui auraient été retenues par le fait de l'adversaire ou si l'arrêt a été rendu sur pièces reconnues ou déclarées fausses.

Il ressort des travaux préparatoires que le législateur a estimé qu'il fallait, ' pour la sécurité des situations juridiques, qu'au bout d'un laps de temps assez bref les arrêts du Conseil d'Etat puissent être considérés comme définitifs ' (*Doc. parl.*, Chambre, 1951-1952, n° 586, p. 2) et que le recours en révision devait, pour cette raison, ' conserver un caractère extraordinaire ' (*ibid.*, p. 1).

La nature des circonstances dans lesquelles un recours en révision peut être introduit de manière recevable fait apparaître que le législateur a uniquement voulu ouvrir ce recours dans les situations où le Conseil d'Etat avait manifestement été induit en erreur, soit par la production de pièces fausses, soit par la rétention de pièces.

B.4.2. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que le recours en révision doit être conçu de manière restrictive parce qu'il déroge au principe de base selon lequel lorsqu'une affaire a été tranchée, le juge a épuisé sa juridiction dans cette affaire (C.E., 30 octobre 2012, n° 221.228; 16 mai 2013, n° 223.490). La révision d'un arrêt n'est dès lors possible que dans les cas énumérés de manière limitative, qui doivent être interprétés strictement (*ibid.*).

B.5. Etant donné qu'un recours en révision ne peut être introduit de manière recevable que dans les cas énumérés dans la disposition en cause, il n'est pas possible de l'exercer au motif que le Conseil d'Etat a, à tort, déclaré un moyen irrecevable et ne l'a donc pas examiné quant au fond.

B.6. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et par un principe général de droit.

L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à un recours effectif devant une instance nationale à toute personne dont les droits et libertés mentionnés dans cette Convention ont été violés.

B.7.1. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable, suppose qu'une décision d'une autorité administrative puisse être soumise au contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction.

B.7.2. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la plus haute juridiction administrative procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux de droit. Le Conseil d'Etat examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes et si elle n'est pas manifestement disproportionnée aux objectifs poursuivis. Lorsqu'il annule cette dernière, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat : si l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'en tient à l'annulation, la décision est réputée ne pas avoir été prise. En outre, le Conseil d'Etat peut, dans les conditions prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ordonner la suspension de l'exécution de la décision, le cas échéant en statuant en extrême urgence.

B.7.3. Les justiciables disposent donc d'un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale contre toute décision administrative qui les affecterait directement et défavorablement.

B.8.1. Le droit d'accès au juge n'est pas absolu et peut être soumis à des conditions de recevabilité visant à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique (CEDH, 19 juin 2001, *Kreuz c. Pologne*, § 54; 11 octobre 2001, *Rodriguez Valin c. Espagne*, § 22; 10 janvier 2006, *Teltronic CATV c. Pologne*, § 47).

B.8.2. Le fait qu'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat soit soumis à des conditions de recevabilité ne conduit donc pas, en soi, à une situation incompatible avec le droit d'accès au juge.

B.9.1. Les conditions de recevabilité ne peuvent toutefois avoir pour effet de limiter le droit d'accès au juge d'une manière telle que le cœur de ce droit serait affecté; en outre, les tribunaux ne peuvent appliquer les règles de procédure d'une manière trop formaliste (CEDH, 12 novembre 2002, *Zvolský et Zvolská c. République Tchèque*, § 47; 25 mai 2004, *Kadlec et autres c. République Tchèque*, § 26; 26 juillet 2007, *Walchli c. France*, § 29; 22 juillet 2010, *Melis c. Grèce*, §§ 27 et 28).

La compatibilité de conditions de recevabilité et de leur application avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière c. Belgique*, § 36; 29 mars 2011, *R.T.B.F. c. Belgique*, § 70).

B.9.2. La Cour n'est pas compétente pour apprécier, sur la base des éléments propres à un litige spécifique, si le constat d'irrecevabilité d'un moyen par un juge est compatible avec le droit d'accès au juge.

Il n'appartient pas non plus à la Cour de contrôler la disposition qui fonde un tel constat d'irrecevabilité au regard du droit d'accès au juge, puisqu'une telle disposition ne fait pas l'objet de la question posée à la Cour.

B.10.1. Ni l'article 13 de la Constitution, ni l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne garantissent un droit à un double degré de juridiction (CEDH, grande chambre, 26 octobre 2000, *Kudla c. Pologne*, § 122; 18 décembre 2007, *Marini c. Albanie*, § 120; 17 juillet 2012, *Muscat c. Maltes*, § 42). Sauf en matière pénale, il n'existe en outre aucun principe général de droit qui impose l'existence d'un double degré de juridiction.

B.10.2. La limitation des griefs susceptibles d'aboutir à la révision d'un arrêt du Conseil d'Etat n'est pas, en tant que telle, incompatible avec le droit d'accès au juge, même s'il s'ensuit que certaines irrégularités qui entachent cette décision ne peuvent aboutir à son anéantissement ou à sa révision.

Il est dans la logique même d'un système de voies de recours que la portée de celui-ci tienne compte de l'autorité particulière dont sont revêtues les décisions rendues en dernier ressort, lesquelles sont en principe adoptées par des juridictions supérieures.

B.11. Eu égard à ce qui précède et au caractère exceptionnel du recours en révision, la disposition en cause, en prévoyant que ce recours ne peut être introduit de manière recevable que dans les circonstances – exceptionnelles – qu'elle définit, ne porte pas atteinte au droit d'accès au juge, tel qu'il est garanti par l'article 13 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

B.29.5. L'exclusion, par la disposition attaquée, d'un recours en révision dirigé contre un arrêt relatif à une demande de suspension ou à une demande de mesures provisoires n'empêche pas la partie requérante de dénoncer, dans le déroulement ultérieur de la procédure, la fausseté ou la rétention de pièces.

B.29.6. Il résulte de ce qui précède que la disposition attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des personnes concernées.

B.30. Les moyens ne sont pas fondés.

Quant au mandat ad litem (article 7, 5°, de la loi attaquée)

B.31. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5965 demandent l'annulation de l'article 7, 5°, de la loi attaquée. Elles font valoir que cette disposition viole les articles 10, 11, 23, 27, 170 et 172 de la Constitution, combinés ou non avec la Convention d'Aarhus et avec plusieurs directives européennes.

B.32. L'article 7, 5°, de la loi attaquée vise à introduire explicitement le mandat *ad litem* dans la procédure devant le Conseil d'Etat. Il complète l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par l'alinéa suivant :

« Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ».

A ce sujet, les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :

« Il apparaît donc souhaitable de revenir à une interprétation de l'article 440 du Code judiciaire qui soit commune à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat. Cette interprétation n'empêche pas une partie au litige de contester la régularité de la décision d'agir. Mais il lui reviendra, dans ce cas, de l'établir par toute voie de droit » (*Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 19*).

B.33. L'article 3 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat énumère les pièces devant être jointes à la requête. L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 janvier 2014 modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a remplacé l'article 3, 4°, de l'arrêté précité du Régent par la disposition suivante :

« 4° dans les cas où la partie requérante est une personne morale, une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur et, si cette personne morale n'est pas représentée par un avocat, de l'acte de désignation de ses organes ainsi que la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice ».

Il ressort du Rapport au Roi que l'article 3, 4°, de l'arrêté du Régent a été adapté « pour tenir compte de l'instauration du mandat *ad litem* par la loi du 20 janvier 2014. La production des statuts de la personne morale demeure en toute hypothèse requise. Mais il en va différemment des autres pièces, lorsque cette personne morale est représentée par un avocat » (*Moniteur belge*, 3 février 2014, p. 9081).

B.34. Les parties requérantes font essentiellement valoir que tant les personnes morales qui sont représentées par un avocat que les personnes morales qui sont représentées par un organe ne seraient pas tenues de produire la décision d'agir en justice prise par l'organe compétent, mais uniquement de démontrer leur intérêt à agir. En outre, cet intérêt pourrait être un intérêt collectif.

B.35. Il ressort de ce qui précède que l'obligation de produire la preuve de la décision d'agir prise par l'organe compétent ne découle pas de la disposition attaquée, mais de l'arrêté du Régent.

Dans la mesure où le grief concerne la condition de l'intérêt, elle ne découle pas non plus de la disposition attaquée, qui règle uniquement la question de la représentation des parties devant le Conseil d'Etat.

B.36. Le moyen n'est pas fondé.

Quant à la perte de l'intérêt (article 8 de la loi attaquée)

B.37. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5959 demandent l'annulation de l'article 8 de la loi attaquée. Elles font valoir que cette disposition viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le droit d'accès au juge et avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

B.38. La disposition attaquée remplace l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Comme c'était le cas dans la version antérieure, l'alinéa 2 règle la suite de la procédure lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi de certains mémoires. Cet alinéa dispose :

« Lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif, la section statue sans délai, les parties entendues à leur demande, en constatant l'absence de l'intérêt requis ».

B.39. Avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoyait déjà les mêmes règles. La seule modification a été de remplacer le terme « mémoire complémentaire » par le terme « mémoire ampliatif ».

C'est précisément cette modification que les parties requérantes dénoncent. Elles font valoir que la partie requérante qui ne doit pas répliquer à un mémoire en réponse – parce que la partie adverse n'a pas introduit un tel mémoire – est néanmoins toujours tenue d'introduire un mémoire ampliatif, sous peine de perdre son intérêt à la procédure. Il ne serait pas raisonnablement justifié de traiter la partie requérante qui n'introduit pas de mémoire ampliatif de la même manière que la partie requérante qui omet d'introduire un mémoire en réplique après notification du mémoire en réponse introduit par la partie adverse. En outre, la mesure témoignerait d'un formalisme extrême et la perte de l'intérêt à la procédure limiterait le droit d'accès au juge de manière illicite.

B.40.1. Le droit d'accès au juge n'est pas absolu. Les conditions que le législateur pose à l'exercice de ce droit ne peuvent toutefois avoir pour effet de limiter ce droit à un point tel que celui-ci s'en trouverait atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime ou s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière* c. Belgique, § 36; 29 mars 2011, *RTBF* c. Belgique, §§ 69-70).

B.40.2. Par son arrêt n° 112/2013 du 31 juillet 2013, la Cour a jugé comme suit la version antérieure de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat :

« B.9.1. La règle selon laquelle l'absence de transmission d'un mémoire en réplique dans le délai imparti commande au Conseil d'Etat de constater en principe l'absence de l'intérêt requis a été insérée dans les lois coordonnées par l'article 1^{er} de la loi du 17 octobre 1990.

Attachant ' des conséquences graves au non-respect ' de ce délai, cette règle fait partie d'une série de mesures visant à réduire la durée de la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, afin de résorber l'arriéré de cette juridiction (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, pp. 1-3; *ibid.*, n° 984-2, p. 2).

B.9.2. Lorsqu'il notifie le mémoire en réponse de la ' partie adverse ' à la ' partie requérante ', le greffe du Conseil d'Etat fait mention du texte de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 (article 14bis, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, remplacé par l'article 1^{er} d'un arrêté royal du 26 juin 2000), de sorte que l'auteur du recours en annulation est à nouveau informé des conséquences du non-respect du délai de soixante jours dans lequel il lui est permis de transmettre son mémoire en réplique.

Le contenu de ce mémoire peut se limiter à la manifestation par la ' partie requérante ' de la persistance de son intérêt.

Si le délai précité de soixante jours n'est pas respecté, le greffe du Conseil d'Etat informe l'auteur du recours en annulation et les autres parties que la section du contentieux administratif constatera l'absence de l'intérêt requis dans le chef de l'auteur du recours en annulation, à moins que l'une de ces parties ne demande à être entendue (article 14bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, remplacé par l'article 1^{er} d'un arrêté royal du 26 juin 2000). Dans le cas où une telle demande est formulée, toutes les parties sont convoquées à comparaître à bref délai et entendues (article 14bis, § 1^{er}, alinéa 3, du même arrêté du Régent, remplacé par l'article 1^{er} du même arrêté royal). La ' partie requérante ' est alors libre d'exposer les raisons pour lesquelles elle a transmis son mémoire en réplique après l'expiration du délai imparti (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, p. 3). Elle peut alors échapper à la lourde sanction d'irrecevabilité du recours qui découle, en principe, du non-respect du délai précité, en démontrant l'existence d'une force majeure (CE, 24 octobre 2001, n° 100.155, *Willicquet*; 2 mars 2007, n° 168.444, *Fédération royale belge des transporteurs et autres*; 29 juin 2012, n° 220.116, *Robe*; 11 septembre 2012, n° 220.559, *TNT Airways*).

B.9.3. La limitation du droit d'accès au tribunal constituée par la disposition en cause est donc raisonnablement proportionnée à l'objectif légitime poursuivi ».

B.40.3. Il n'y a pas lieu de conclure autrement en ce qui concerne la version actuelle de la disposition attaquée. L'obligation, lorsque la partie adverse ne dépose pas de mémoire en réponse, de transmettre, dans les délais, un mémoire ampliatif, dont le contenu peut se limiter à la simple confirmation de ce que la partie requérante persiste dans sa requête, est une exigence de forme qui n'entraîne pas une charge disproportionnée au regard dudit objectif. Le législateur peut attendre de toute partie requérante qu'elle coopère au déroulement rapide et efficace de la procédure devant le Conseil d'Etat, ce qui implique que tout requérant soit attentif aux diverses étapes de la procédure et manifeste la persistance de son intérêt à poursuivre la procédure.

B.41. Le moyen n'est pas fondé.

Quant à l'intérêt au moyen (article 2, 3^o, de la loi attaquée)

B.42. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6017 demandent l'annulation de l'article 2, 3^o, de la loi attaquée. Elles font valoir que cette disposition viole les articles 10, 11, 23 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec des dispositions de droit international et avec le droit d'accès au juge. Plus précisément, la disposition attaquée établirait une différence de traitement entre les parties requérantes, selon que l'irrégularité alléguée, qui peut influencer sur la portée de la décision prise, peut ou non avoir une incidence concrète sur leur situation personnelle et selon qu'elles pourraient ou non démontrer que l'irrégularité alléguée peut avoir une incidence sur la portée de la décision prise. La disposition attaquée porterait ainsi une atteinte discriminatoire au droit d'accès au juge pour les associations qui défendent un intérêt collectif et entraînerait une baisse considérable de la protection de l'environnement.

B.43. Comme il est dit en B.6, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat statue, par voie d'arrêts, sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements (article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

La section du contentieux administratif annule en règle générale un acte administratif attaqué lorsque celui-ci est irrégulier. La disposition attaquée insère toutefois dans l'article 14, § 1^{er}, un nouvel alinéa 2, qui énonce :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

B.44.1. Dans les travaux préparatoires, la portée de cette disposition a été précisée comme suit :

« S'inspirant de l'arrêt Danthony rendu en décembre 2011 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat de France, le projet de loi rappelle la nécessité d'un intérêt au moyen. Il s'agit d'éviter que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement d'une irrégularité alors que son accomplissement n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant.

[...]

Cette nouvelle disposition tend à rappeler la nécessité d'un intérêt au moyen en évitant que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement d'une irrégularité qui n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant, l'aurait privé d'une garantie ou aurait pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Cette mesure n'affecte, cependant, pas la jurisprudence relative aux dispositions qui sont d'ordre public, ni ne modifie la notion d'intérêt au recours telle qu'interprétée par le Conseil d'Etat. Elle est étrangère aussi à la compétence de l'auteur de l'acte ou même aux formalités substantielles susceptibles de l'affecter » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, pp. 4 et 11).

B.44.2. La disposition attaquée consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts.

B.44.3. Les parties requérantes semblent d'abord craindre de ne plus pouvoir invoquer une irrégularité devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat lorsque cette irrégularité n'affecte pas leur situation personnelle. Ni la mesure ni les précisions contenues dans les travaux préparatoires ne sont susceptibles de fonder cette crainte. La mesure attaquée exige uniquement que les irrégularités en question aient pu avoir une influence sur le sens de la décision prise, aient privé les intéressés d'une garantie ou aient pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Les travaux préparatoires mentionnent certes que l'annulation peut être prononcée sur la base d'une irrégularité « alors que son accomplissement n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant », mais ils ne font pas mention de la situation personnelle du requérant.

Dans cette interprétation, la disposition attaquée n'a dès lors pas la portée que les parties requérantes lui donnent et ne crée pas les différences de traitement invoquées. En particulier, la mesure n'a pas pour effet qu'une association requérante qui poursuit un intérêt collectif puisse seulement invoquer des moyens auxquels l'association a un intérêt personnel. Au contraire, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, cette association peut pleinement invoquer des irrégularités qui lésent l'intérêt collectif qu'elle poursuit.

B.44.4. En ce qui concerne le droit de l'Union, et en particulier l'article 10bis de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (actuellement l'article 11 de la directive 2011/92/UE), la Cour de justice a jugé ce qui suit :

« 37. A titre liminaire, il convient de constater que l'article 10bis, premier alinéa, de la directive 85/337 prévoit que les décisions, actes ou omissions visés audit article doivent pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel pour en contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, sans limiter aucunement les moyens qui peuvent être invoqués à l'appui d'un tel recours.

38. S'agissant des conditions de recevabilité des recours, cette disposition retient deux hypothèses : la recevabilité d'un recours peut être subordonnée à un intérêt suffisant pour agir ou à ce que le requérant fasse valoir une atteinte à un droit selon que la législation nationale fait appel à l'une ou à l'autre de ces conditions.

39. L'article 10bis, troisième alinéa, première phrase, de la directive 85/337 précise ensuite que les Etats membres sont tenus de déterminer ce qui constitue une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice.

40. A l'égard des recours introduits par les associations de défense de l'environnement, l'article 10bis, troisième alinéa, deuxième et troisième phrases, de la directive 85/337 ajoute que, à cette fin, celles-ci doivent être considérées comme ayant soit un intérêt suffisant, soit des droits auxquels il peut être porté atteinte, selon que la législation nationale fait appel à l'une ou à l'autre de ces conditions de recevabilité.

41. Ces différentes dispositions doivent être interprétées à la lumière et compte tenu des objectifs de la convention d'Aarhus sur laquelle, ainsi qu'il résulte du cinquième considérant de la directive 2003/35, la législation de l'Union doit être correctement alignée.

42. Il en résulte que, quelle que soit l'option d'un Etat membre quant au critère de recevabilité d'un recours, les associations de protection de l'environnement sont en droit, conformément à l'article 10bis de la directive 85/337, de former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, actes ou omissions visés audit article.

43. Enfin, il y a également lieu de rappeler que, lorsque, en l'absence de règles fixées dans ce domaine par le droit de l'Union, il appartient à l'ordre juridique de chaque Etat membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, ces modalités ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne (principe de l'équivalence) et ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité).

44. Ainsi, s'il appartient aux Etats membres de déterminer, lorsque tel est leur système juridique, quels sont les droits dont la violation peut donner lieu à un recours en matière d'environnement, dans les limites imparties par l'article 10bis de la directive 85/337, ceux-ci ne sauraient, en procédant à cette détermination, priver les associations de défense de l'environnement, qui répondent aux exigences visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de cette directive, de la possibilité de jouer le rôle qui leur est reconnu tant par la directive 85/337 que par la convention d'Aarhus.

45. S'agissant d'une législation telle que celle en cause au principal, s'il est loisible au législateur national de limiter les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier dans le cadre d'un recours juridictionnel contre l'un des décisions, actes ou omissions visés à l'article 10bis de la directive 85/337, aux seuls droits subjectifs publics, une telle limitation ne peut s'appliquer telle quelle aux associations de défense de l'environnement sauf à méconnaître les objectifs de l'article 10bis, troisième alinéa, dernière phrase, de la directive 85/337.

46. En effet, si, ainsi qu'il ressort de cette disposition, ces associations doivent pouvoir faire valoir les mêmes droits que les particuliers, il serait contraire à l'objectif d'assurer au public concerné un large accès à la justice, d'une part, ainsi qu'au principe d'effectivité, d'autre part, que lesdites associations ne puissent également faire valoir l'atteinte à des normes issues du droit de l'Union de l'environnement au seul motif que celles-ci protègent des intérêts collectifs. En effet, ainsi que le montre le litige au principal, cela les priverait très largement de la possibilité de faire contrôler le respect des normes issues de ce droit, lesquelles sont, le plus souvent, tournées vers l'intérêt général et non vers la seule protection des intérêts des particuliers pris individuellement.

47. Il en résulte tout d'abord que la notion d'atteinte à un droit ne saurait dépendre de conditions que seules d'autres personnes physiques ou morales pourraient remplir, telles, par exemple, la condition d'être voisin plus ou moins proche d'une installation, ou celle de subir d'une manière ou d'une autre les effets de son fonctionnement.

48. Il en résulte, plus généralement, que l'article 10bis, troisième alinéa, dernière phrase, de la directive 85/337, doit être lu en ce sens que, au nombre des droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte, dont les associations de défense de l'environnement sont réputées bénéficier, doivent nécessairement figurer les règles du droit national qui mettent en œuvre la législation de l'Union en matière d'environnement, ainsi que les règles du droit de l'Union de l'environnement d'effet direct » (CJUE, 12 mai 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*).

La Cour de justice a ensuite dit pour droit que l'article 10bis de la directive 85/337/CEE (actuellement l'article 11 de la directive 2011/92/UE) s'oppose à une législation qui ne reconnaît pas à une organisation non gouvernementale qui œuvre en faveur de la protection de l'environnement, visée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de cette directive, la possibilité d'invoquer en justice, dans le cadre d'un recours contre une décision d'autorisation de projets « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 85/337/CEE (actuellement l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 2011/92/UE), la violation d'une règle découlant du droit de l'Union et ayant pour objet la protection de l'environnement, au motif que cette règle ne protège que les seuls intérêts de la collectivité et non pas ceux des particuliers.

B.44.5. Les parties requérantes semblent craindre encore de ne plus pouvoir invoquer une irrégularité devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat lorsqu'elles ne sont pas en mesure de démontrer que l'irrégularité alléguée peut avoir une influence sur le sens de la décision prise. Ni la mesure ni les précisions contenues dans les travaux préparatoires ne sont susceptibles de fonder cette crainte. Au contraire, il découle du libellé de la disposition attaquée que le Conseil d'Etat doit lui-même constater que la décision attaquée n'aurait pas été différente sans le vice de procédure invoqué par le requérant.

Dans cette interprétation, la disposition attaquée n'a dès lors pas la portée que les parties requérantes lui donnent et ne crée pas la différence de traitement alléguée. En particulier, la mesure n'a pas pour effet qu'un requérant doive lui-même prouver que l'irrégularité alléguée peut avoir une influence sur le sens de la décision prise.

B.44.6. En ce qui concerne l'article 10bis de la directive 85/337/CEE (actuellement l'article 11 de la directive 2011/92/UE), la Cour de justice a jugé ce qui suit :

« 47. En l'occurrence, et s'agissant, en premier lieu, du critère tiré du lien de causalité qui doit exister entre le vice de procédure invoqué et le sens de la décision finale contestée (ci-après : le 'critère de causalité'), il doit être relevé que, en exigeant que les Etats membres veillent à ce que les membres du public concerné puissent former un recours pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou des omissions relevant des dispositions de la directive 85/337, le législateur de l'Union n'a, comme il a été rappelé au point 36 du présent arrêt, aucunement limité les moyens qui peuvent être invoqués à l'appui d'un recours. Il n'a, dans tous les cas, pas entendu lier la possibilité d'invoquer un vice de procédure à la condition qu'il ait une incidence sur le sens de la décision finale contestée.

48. Au demeurant, dès lors que cette directive a notamment pour objet de fixer des garanties procédurales permettant en particulier une meilleure information et une participation du public dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir un impact important sur cet environnement, le contrôle du respect des règles de procédure dans ce domaine revêt une importance particulière. Conformément à l'objectif visant à lui donner un large accès à la justice, le public concerné doit donc pouvoir, par principe, invoquer tout vice de procédure à l'appui d'un recours en contestation de la légalité des décisions visées par ladite directive.

49. Toutefois, il ne saurait être contesté que tout vice de procédure n'emporte pas nécessairement de conséquences de nature à affecter le sens d'une telle décision et que, par suite, il ne peut, dans ce cas, être regardé comme lésant dans ses droits celui qui l'invoque. Dans un tel cas, il n'apparaît pas que l'objectif de la directive 85/337 visant à donner au public concerné un large accès à la justice serait compromis si le droit d'un Etat membre considérait qu'un requérant s'appuyant sur un vice de cette nature devrait être considéré comme n'étant pas atteint dans ses droits et, par suite, comme n'étant pas recevable à contester une telle décision.

50. A cet égard, il convient de rappeler que l'article 10bis de cette directive laisse aux Etats membres une marge de manœuvre appréciable pour déterminer ce qui constitue une atteinte à un droit (voir, en ce sens, arrêt *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, précité, point 55).

51. Dans ces conditions, il pourrait être admis que le droit national ne reconnaisse pas l'atteinte à un droit au sens de l'article 10bis, sous b), de ladite directive s'il est établi qu'il est envisageable, selon les circonstances de l'espèce, que la décision contestée n'aurait pas été différente sans le vice de procédure invoqué » (CJUE, 7 novembre 2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip*).

La Cour de justice a ensuite dit pour droit que l'article 10bis, point b), de la directive 85/337/CEE, telle qu'elle a été modifiée par la directive 2003/35/CE (actuellement l'article 11, paragraphe 1, point b), de la directive 2011/92/UE), devait être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une jurisprudence nationale qui ne reconnaît pas l'atteinte à un droit au sens de cet article s'il est établi qu'il est envisageable, au regard des circonstances de l'espèce, que la décision contestée n'aurait pas été différente sans le vice de procédure invoqué par le demandeur. Il ne peut toutefois en aller ainsi qu'à la condition que l'instance juridictionnelle ou l'organe saisi du recours ne fassent aucunement peser la charge de la preuve à cet égard sur le demandeur et se prononcent au vu, le cas échéant, des éléments de preuve fournis par le maître de l'ouvrage ou les autorités compétentes et, plus généralement, au vu de l'ensemble des pièces du dossier qui leur est soumis, en tenant compte notamment du degré de gravité du vice invoqué et en vérifiant en particulier, à ce titre, s'il a privé le public concerné d'une des garanties instituées en vue de lui permettre, conformément aux objectifs de la directive 85/337, d'avoir accès à l'information et de participer au processus de décision (voy. les conclusions de l'avocat général M. Wathelet du 21 mai 2015, dans l'affaire C-137/14, *Commission européenne c. République fédérale d'Allemagne*, points 95-101).

B.44.7. Dès lors que la disposition attaquée peut être interprétée en conformité avec le droit de l'Union, il appartient tant à la Cour qu'au Conseil d'Etat d'interpréter cette disposition en conformité avec le droit de l'Union (CJUE, 13 novembre 1990, C-106/89, *Marleasing*, point 8).

B.45. Sous réserve des interprétations mentionnées en B.44.3, B.44.5 et B.44.6, le moyen n'est pas fondé.

Quant au maintien des effets (article 3 de la loi attaquée)

B.46. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6017 demandent l'annulation de l'article 3 de la loi attaquée. Elle font valoir que cette disposition viole les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 159 de la Constitution et avec des dispositions de droit international.

B.47. La possibilité dont dispose le Conseil d'Etat de maintenir les effets d'un acte administratif annulé est prévue à l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, cette disposition énonçait :

« Si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions d'actes réglementaires annulés qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine ».

La disposition attaquée a remplacé l'article 14ter comme suit :

« A la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

B.48. Il relève du pouvoir d'appréciation du Conseil d'Etat, comme c'était déjà le cas en application de la version antérieure de l'article 14ter, de maintenir ou non, provisoirement ou définitivement, certains des effets de l'acte administratif annulé, mais le maintien peut désormais uniquement être ordonné à la demande d'une partie adverse ou intervenante, pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, après un débat contradictoire et par une décision spécialement motivée qui peut tenir compte des intérêts des tiers. En outre, selon la nouvelle rédaction de l'article 14ter, peuvent être maintenus non seulement les effets de règlements annulés, mais également les effets d'actes individuels annulés.

Les griefs des parties requérantes n'ont toutefois pas trait aux adaptations précitées de l'article 14^{ter}, mais aux effets d'une décision de maintien. Les parties requérantes dénoncent le fait que le justiciable ne peut plus contester la légalité d'un acte administratif lorsque le Conseil d'Etat en a maintenu les effets, par application de l'article 14^{ter}, alors qu'il peut la contester lorsque l'article 14^{ter} n'a pas été appliquée, spécialement lorsqu'une violation du droit de l'Union a été invoquée. Par suite des conditions qui découlent de la jurisprudence de la Cour de justice, il existerait également une différence de traitement entre les justiciables, selon qu'ils invoquent une violation du droit de l'Union ou une violation du droit interne. Enfin, la disposition attaquée réduirait considérablement la protection de l'environnement, en ce que les effets d'un acte administratif annulé peuvent être maintenus, même lorsqu'a été constatée une violation du droit de l'Union concernant la protection de l'environnement et également lorsqu'une telle violation a été invoquée mais que l'acte administratif a été annulé sur une autre base.

B.49. Les travaux préparatoires précisent la portée de la disposition attaquée comme suit :

« Le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation peut avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances.

Par son arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012, la Cour constitutionnelle a jugé que la possibilité pour le Conseil d'Etat de moduler dans le temps l'effet de ses arrêts ne viole pas les articles 10, 11 et 13, combinés avec l'article 159, de la Constitution. Cet arrêt a été confirmé en tout point par celui n° 14/2013 du 21 février 2013.

Cette possibilité n'existe actuellement que pour les actes réglementaires. Le projet de loi l'étend aux actes individuels. Le maintien de leurs effets devra aussi avoir été demandé par la partie adverse ou intervenante et ne pourra être décidé qu'en cas de circonstances exceptionnelles, au terme d'un débat contradictoire entre les parties. Le législateur entend ainsi renforcer les garanties liées à la mise en œuvre de cette procédure dérogatoire, qui est étendue aux actes individuels » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5).

B.50.1. La Cour a déjà été interrogée sur la compatibilité de l'article 14^{ter}, avant sa modification par la disposition attaquée, avec les articles 10, 11 et 13, combinés avec l'article 159, de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle il ne permet pas au justiciable d'obtenir que les cours et tribunaux écartent l'application d'un arrêté réglementaire que le Conseil d'Etat a annulé mais dont les effets ont été maintenus, alors qu'une telle faculté est ouverte au justiciable lorsqu'il n'a pas été fait application de l'article 14^{ter}.

Par son arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012, la Cour a jugé :

« B.8.1. Si le contrôle juridictionnel incident de la légalité des actes administratifs, garanti par l'article 159 de la Constitution, a pu, à l'origine, être conçu comme absolu, il ne peut être fait abstraction aujourd'hui, pour en déterminer la portée, d'autres dispositions constitutionnelles et de conventions internationales.

L'article 160 de la Constitution consacre l'existence du Conseil d'Etat. Il attribue au législateur le pouvoir de déterminer ses compétences et son mode de fonctionnement. Dans la mesure où le Constituant a entendu, de la sorte, consacrer le contrôle objectif de la légalité des actes administratifs, le contrôle juridictionnel de légalité, prévu à l'article 159 de la Constitution, doit raisonnablement tenir compte de l'effet utile des arrêts d'annulation du Conseil d'Etat et des modalités dont ils peuvent être assortis.

En outre, le contrôle prévu à l'article 159 de la Constitution doit être interprété en combinaison avec le principe de la sécurité juridique qui est inhérent à l'ordre juridique interne, ainsi qu'à l'ordre juridique de l'Union européenne et à la Convention européenne des droits de l'homme (voir l'arrêt n° 125/2011, B.5.4). En effet, la Cour tient compte de ce principe lorsqu'elle exerce son contrôle sur la base des dispositions constitutionnelles au regard desquelles elle exerce un contrôle direct.

B.8.2. Il s'ensuit que, si l'article 159 de la Constitution ne prévoit, explicitement, aucune restriction au mode de contrôle de légalité qu'il consacre, une telle restriction se justifie néanmoins si elle est nécessaire pour assurer le respect d'autres dispositions constitutionnelles ou de droits fondamentaux. Tenu de garantir notamment le principe de sécurité juridique, le législateur se doit de régler le mode de contrôle de l'action administrative, ce qui peut exiger des restrictions au contrôle juridictionnel incident de la légalité des actes réglementaires, pour autant que ces restrictions soient proportionnées au but légitime poursuivi.

B.9.1. Par ailleurs, lorsqu'elle vérifie le respect par le législateur du principe d'égalité et de non-discrimination et de l'article 13 de la Constitution, la Cour doit également tenir compte des droits conférés aux justiciables par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9.2. Cette disposition garantit à chacun le droit à ce qu'un juge connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. Un tel droit d'accès constitue en effet un élément inhérent au droit au procès équitable (CEDH, 21 février 1975, *Golder* c. Royaume-Uni, § 36).

Bien que fondamental dans un Etat de droit, le droit d'accès au juge n'est toutefois pas absolu et 'il y a place, en dehors des limites qui circonscrivent le contenu même de tout droit, pour des limitations implicitement admises ' (*ibid.*, § 38).

B.9.3. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a accepté, à plusieurs reprises, que des actes d'autorités publiques continuent à produire leurs effets, malgré leur irrégularité, en raison du respect dû au principe de sécurité juridique (Comm. eur. D.H., décision, 26 juin 1996, *Mika* c. Autriche; CEDH, décision, 16 mars 2000, *Walden* c. Liechtenstein; CEDH, décision, 6 novembre 2003, *Roshka* c. Russie; CEDH, 22 juillet 2010, *P.B. et J.S.* c. Autriche, §§ 48-49).

En l'espèce, le législateur a cherché à ménager un équilibre entre le principe de légalité des actes réglementaires, consacré à l'article 159 de la Constitution, et le principe de sécurité juridique. Il a confié à une juridiction le soin de déterminer si des raisons exceptionnelles justifiaient que les effets d'un acte réglementaire illégal soient maintenus tout en exigeant qu'ils ne le soient que par voie de disposition générale afin d'éviter toute discrimination entre les justiciables. S'il l'estime nécessaire, en fonction des circonstances de l'espèce, le Conseil d'Etat peut néanmoins excepter du maintien des effets du règlement annulé les justiciables qui ont introduit, dans les délais, un recours en annulation contre ce règlement litigieux et ceci dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.9.4. Il s'ensuit qu'en adoptant la disposition en cause, le législateur a instauré un juste équilibre entre l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées ».

B.50.2. La Cour a ensuite été interrogée sur la compatibilité de l'article 14^{ter}, avant sa modification par la disposition attaquée, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où il entraîne une différence de traitement entre les personnes qui peuvent être confrontées à l'annulation d'une disposition réglementaire et les personnes qui peuvent être confrontées à l'annulation d'une décision individuelle.

Par ses arrêts n° 154/2012 du 20 décembre 2012 et n° 14/2013 du 21 février 2013, la Cour a jugé :

« B.5. Il appartient au législateur d'instaurer, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, un juste équilibre entre l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées.

B.6. La nécessité d'éviter – dans des cas exceptionnels – que l'effet rétroactif d'une annulation mette à mal des 'situations juridiques acquises' (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-321/2, p. 7) peut, certes, se faire sentir tant à l'égard de décisions individuelles qu'à l'égard de dispositions réglementaires.

Néanmoins, en réalisant le juste équilibre mentionné en B.5, le législateur a pu tenir compte du fait que le risque d'effets disproportionnés d'une annulation est supérieur lorsqu'il s'agit d'une disposition réglementaire qui, par définition, a pour destinataires un nombre indéterminé de personnes.

B.7. Sans se prononcer sur la constitutionnalité d'une autre option, telle que celle que le législateur a envisagée au cours des travaux préparatoires cités en B.2.3, la Cour constate qu'il n'est pas sans justification raisonnable de limiter aux dispositions réglementaires la possibilité d'un maintien des effets ».

B.50.3. Dans les arrêts précités, qui ont été rendus en réponse à des questions préjudicielles, la Cour a chaque fois limité son examen à l'hypothèse qu'aucun élément du litige n'entraîne dans le champ d'application du droit de l'Union européenne.

Dans ces arrêts, la Cour ne devait par conséquent pas tenir compte des limitations qui peuvent découler de ce droit en ce qui concerne le maintien des effets de normes nationales qui doivent être annulées ou être déclarées inapplicables parce qu'elles sont contraires à ce droit de l'Union européenne.

B.50.4. Selon la Cour de justice, le droit de l'Union peut faire obstacle au maintien des effets. Il ressort en particulier d'un arrêt du 8 septembre 2010 qu'une suspension provisoire de l'effet qu'une règle du droit de l'Union directement applicable exerce sur le droit national contraire à celle-ci, à savoir son éviction, pourrait uniquement être autorisée par la Cour de justice; seule la Cour de justice peut déterminer les conditions d'une telle suspension (CJUE, grande chambre, 8 septembre 2010, C-409/06, *Winner Wetten*, point 67).

Cette même obligation s'applique également lorsque le Conseil d'Etat a déclaré que l'annulation de dispositions réglementaires n'a effet qu'à une date ultérieure. Une suspension provisoire de l'effet qu'une règle du droit de l'Union directement applicable exerce sur le droit national contraire à celle-ci, à savoir son éviction, pourrait uniquement être autorisée par la Cour de justice.

B.50.5. Par un arrêt du 28 février 2012, la Cour de justice a toutefois jugé que le maintien des effets d'un acte national qui a été annulé en raison d'une violation du droit européen était compatible avec le droit européen, mais elle y a attaché des conditions restrictives. La Cour de justice autorise un tel maintien des effets si le juge est confronté à « l'existence d'une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement » (CJUE, grande chambre, 28 février 2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, point 58). La Cour de justice a ensuite dit pour droit :

« Lorsqu'une juridiction nationale est saisie, sur le fondement de son droit national, d'un recours tendant à l'annulation d'un acte national constituant un 'plan' ou 'programme' au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et qu'elle constate qu'un tel 'plan' ou 'programme' a été adopté en méconnaissance de l'obligation prévue par cette directive de procéder à une évaluation environnementale préalable, cette juridiction est tenue d'adopter toutes les mesures générales ou particulières prévues par son droit national afin de remédier à l'omission d'une telle évaluation, y compris l'éventuelle suspension ou annulation du 'plan' ou 'programme' attaqué. Cependant, compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire au principal, la juridiction de renvoi pourra exceptionnellement être autorisée à faire usage de sa disposition nationale l'habilitant à maintenir certains effets d'un acte national annulé pour autant que :

- cet acte national constitue une mesure de transposition correcte de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles;

- l'adoption et l'entrée en vigueur du nouvel acte national contenant le programme d'action au sens de l'article 5 de cette directive ne permettent pas d'éviter les effets préjudiciables sur l'environnement découlant de l'annulation de l'acte attaqué;

- l'annulation de cet acte attaqué aurait pour conséquence de créer un vide juridique en ce qui concerne la transposition de la directive 91/676 qui serait plus préjudiciable à l'environnement en ce sens que cette annulation se traduirait par une protection moindre des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles et irait ainsi à l'encontre même de l'objectif essentiel de cette directive, et

- un maintien exceptionnel des effets d'un tel acte ne couvre que le laps de temps strictement nécessaire à l'adoption des mesures permettant de remédier à l'irrégularité constatée ».

B.50.6. Dès lors que l'article 14^{ter}, tel qu'il a été modifié par la disposition attaquée, et en raison des conditions qu'il prévoit, doit être interprété en conformité avec le droit de l'Union, tel que celui-ci est interprété par la Cour de justice, la Cour, comme le Conseil d'Etat et tout autre juge, doivent interpréter cette disposition en conformité avec le droit de l'Union (CJUE, 13 novembre 1990, C-106/89, *Marleasing*, point 8). D'une part, si le Conseil d'Etat annule un acte ou un règlement pour violation du droit de l'Union, il ne peut pas, en principe, appliquer l'article 14^{ter} précité, sauf si les conditions énoncées par l'arrêt du 28 février 2012 précité de la Cour de justice sont réunies. D'autre part, si le Conseil d'Etat annule un acte ou un règlement pour violation d'une norme autre qu'une norme du droit de l'Union et applique l'article 14^{ter} précité, les autres juridictions doivent, le cas échéant, ne pas permettre que soit appliqué un acte national contraire au droit de l'Union, indépendamment de l'arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat qui a décidé l'ajournement de la perte de force obligatoire de cet acte national jugé inconstitutionnel (*voy., mutatis mutandis*, CJUE, 19 novembre 2009, C-314/08, *Filipiak*, point 85).

B.51. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.50.6, le moyen n'est pas fondé.

Quant à la prorogation du délai (articles 6, 8, 10, 2°, et 13 de la loi attaquée)

B.52. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5962 demandent l'annulation des articles 6, 8, 10, 2°, et 13 de la loi attaquée. Elles font valoir que ces dispositions violent les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec des principes généraux du droit et avec des dispositions de droit international, en ce qu'elles prévoient des délais qui ne peuvent être prorogés, même lorsqu'ils commencent ou prennent fin pendant les vacances judiciaires.

B.53. L'article 17, § 7, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été remplacé par l'article 6 de la loi attaquée, dispose :

« Il existe dans le chef de la partie requérante une présomption de désistement d'instance lorsque, la demande de suspension d'un acte ou d'un règlement ou la demande de mesures provisoires ayant été rejetée, la partie requérante n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt ».

L'article 21, dernier alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été remplacé par l'article 8 de la loi attaquée, dispose :

« Il existe dans le chef de la partie requérante, une présomption de désistement d'instance lorsqu'elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur ou lors de la communication selon laquelle l'article 30, § 1^{er}, alinéa 3, est appliqué et dans laquelle est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours ».

L'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, première phrase, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été remplacé par l'article 10, 2^o, de la loi attaquée, dispose :

« L'arrêté royal visé à l'alinéa premier détermine notamment les délais de prescription pour l'introduction des demandes et recours prévus aux articles 11 et 14, ces délais devant être de soixante jours au moins ».

En ce qu'il porte sur l'article 13 de la loi attaquée, le moyen ne doit pas être examiné, étant donné qu'il ne saurait aboutir à une annulation de cette disposition qui soit plus étendue que celle qui a été décidée en B.14.

B.54. Par son arrêt n° 143/2002, du 9 octobre 2002, la Cour a jugé ce qui suit, concernant l'ancien article 17, § 4^{ter}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat :

« B.2. La question préjudicielle concerne l'article 17, § 4^{ter}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, lequel dispose :

' Il existe dans le chef de la partie requérante une présomption de désistement d'instance lorsque, la demande de suspension d'un acte ou d'un règlement ayant été rejetée, la partie requérante n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt '.

B.3. Il ressort des faits de la cause et de la formulation de la question préjudicielle que le juge *a quo* souhaite savoir si la disposition en cause viole les articles 10 et 11 combinés ou non avec les articles 23 et 160 de la Constitution, du fait que, lorsque le délai de trente jours prévu dans cette disposition pour introduire une demande de poursuite de la procédure prend cours et expire au cours des vacances judiciaires, il n'est pas prorogé jusqu'au quinzième jour de la nouvelle année judiciaire, conformément au prescrit de l'article 50, alinéa 2, du Code judiciaire.

B.4. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui résulte de l'application de procédures différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait y avoir de discrimination que si la différence de traitement résultant de l'application de ces procédures allait de pair avec une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.5.1. Dans son arrêt n° 88/98 du 15 juillet 1998, la Cour a considéré à propos de la mesure contenue dans l'article 17, § 4^{ter}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat que, quelque lourde que soit pour la partie requérante la conséquence de l'inobservation du délai fixé pour l'introduction d'une demande de poursuite de la procédure, une telle mesure n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir réduire la durée de la procédure et inciter la partie requérante à ne pas poursuivre inutilement les procédures, compte tenu du principe général du droit selon lequel la rigueur de la loi peut être tempérée en cas de force majeure ou d'erreur invincible, principe auquel la loi en cause n'a pas dérogé (voir point 6 de l'arrêt précité).

Partant du double objectif mentionné ci-dessus et compte tenu des règles propres à la procédure devant le Conseil d'Etat en matière de délais et de la nature spécifique du contentieux de la suspension et de l'annulation, on ne peut pas non plus considérer comme disproportionné le fait que le délai de trente jours ne puisse être prorogé conformément à la règle fixée à l'article 50, alinéa 2, du Code judiciaire. L'obligation d'introduire, dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt, une pièce de procédure dont le contenu peut se limiter à la simple confirmation de ce que la partie requérante persiste dans sa demande est une formalité qui, au regard des objectifs précités, ne saurait entraîner une charge disproportionnée, même si celle-ci doit être accomplie au cours des vacances judiciaires.

B.5.2. Le fait que le délai de quarante-cinq jours fixé à l'article 17, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dans lequel le président de la chambre ou le conseiller d'Etat qu'il désigne doit statuer sur la demande de suspension, ne soit qu'un délai d'ordre, ainsi que le fait que les parties requérantes aient fait élection de domicile chez leur avocat, n'enlèvent rien à ce qui est observé ci-dessus.

B.6. Le contrôle de la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 combinés avec les articles 23 et 160 de la Constitution ne saurait conduire en l'espèce à d'autres conclusions que celles qui résultent du contrôle de cette disposition au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination en soi.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative ».

B.55. Par son arrêt n° 98/2014, du 30 juin 2014, la Cour a statué comme suit en ce qui concerne une disposition analogue du Code flamand de l'aménagement du territoire :

« B.10.2. Un délai de déchéance de quinze jours, qui débute le jour suivant le jour de la signification de l'arrêt de suspension, oblige les parties concernées à adopter une attitude très active au cours de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Même si ces parties sont seulement invitées à déposer une demande de continuation formelle, sans prise de position quant au fond, un délai de forclusion aussi court pourrait être de nature à porter atteinte aux droits de la défense s'il ne leur permet pas de se concerter de manière satisfaisante avec leur avocat; il ne constitue en tout cas pas une mesure pertinente au regard de l'objectif poursuivi par le législateur décentralisé, étant donné que la brièveté du délai est de nature à amener les parties à introduire dans tous les cas une demande de continuation, privant ainsi la 'procédure-couperet' de son utilité ».

B.56. Les dispositions présentement attaquées prévoient toutefois un délai de trente ou soixante jours, de sorte qu'il n'est pas porté une atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge.

Le moyen n'est pas fondé.

Quant au droit de rôle (article 10, 2^o et 7^o, de la loi attaquée)

B.57. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5965 demandent l'annulation de l'article 10, 2^o et 7^o, de la loi attaquée. Elles font valoir que cette disposition viole les articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution, combinés avec l'article 11 de la directive 2011/92/UE et avec le principe de proportionnalité.

B.58. L'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été remplacé par l'article 10, 2^o, de la loi attaquée, dispose :

« L'arrêté royal visé à l'alinéa premier détermine notamment les délais de prescription pour l'introduction des demandes et recours prévus aux articles 11 et 14, ces délais devant être de soixante jours au moins; il fixe les conditions d'exercice des interventions, oppositions et tierces oppositions, ainsi que des recours en révision; il fixe un montant au-delà duquel aucune astreinte n'est encourue; il fixe l'affectation des moyens attribués au fonds budgétaire visé à l'article 36, § 5; il fixe les tarifs des frais, dépens et droits, ces droits ne pouvant pas dépasser un montant de 225 euros; il prévoit l'octroi aux indigents du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne; il fixe les modalités pour acquitter les frais, dépens et droits; il détermine les cas dans lesquels les parties ou leurs avocats peuvent décider conjointement que la cause ne doit pas être traitée en séance publique ».

L'article 10, 7^o, de la loi attaquée abroge l'article 30, § 5, alinéas 1^{er} à 3 et 5, et §§ 6 à 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Les parties requérantes demandent l'annulation de cette disposition abrogatoire, afin d'éviter une lacune dans la législation si la Cour devait annuler l'article 10, 2^o, de la loi attaquée.

B.59.1. Les parties requérantes font valoir (1) que le droit de rôle est un impôt dont la réglementation ne peut être déléguée au Roi, (2) que la différence en ce qui concerne le mode de paiement par les personnes morales de droit public et les autres requérants est discriminatoire et (3) que l'imposition du paiement du droit de rôle à chaque requérant individuel, en cas de requête collective, rendrait la procédure excessivement coûteuse.

B.59.2. Par son arrêt n° 124/2006 du 28 juillet 2006, la Cour a jugé que le droit visé à l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, qui constitue un impôt, était également un élément de la procédure et qu'il peut conditionner l'introduction ou la poursuite de celle-ci. La Cour a ensuite jugé :

« B.9. Le législateur a estimé devoir déléguer au Roi la compétence de fixer la procédure à suivre devant la section d'administration du Conseil d'Etat (article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées le 12 janvier 1973) et celle de fixer ' les tarifs des frais et dépens, ainsi que les droits de timbre et d'enregistrement ' (article 30, § 1^{er}, alinéa 2, troisième phrase).

Cette dernière délégation ne paraît pas compatible avec l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution puisqu'elle porte sur les éléments essentiels d'un impôt.

B.10.1. Toutefois, l'article 160, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose :

' Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe '.

B.10.2. La deuxième phrase de cette disposition vise à maintenir la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, telle qu'elle était prévue par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vigueur lors de la publication, le 29 juin 1993, de l'article 160 de la Constitution. Elle confirme qu'il appartient au législateur de déterminer les prescriptions fondamentales de la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et au Roi de préciser les règles de procédure (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 831/1, pp. 2-3, 4; *ibid.*, n° 831/3, p. 3).

Il a été observé, lors de cette révision constitutionnelle, que la circonstance que, depuis la création du Conseil d'Etat, la procédure était réglée par le Roi n'avait pas porté atteinte aux droits des justiciables (*ibid.*, n° 831/3, pp. 4 et 7).

La seconde phrase de la disposition constitutionnelle précitée concerne les matières qui pouvaient être réglées par le Roi en vertu des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, telles qu'elles étaient alors en vigueur (*ibid.*, n° 831/3, pp. 5 et 7; *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-48/2°, p. 3).

Le Constituant a, dès lors, établi la constitutionnalité de la délégation au Roi en vertu de laquelle a été pris l'article 70, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, tel qu'il était en vigueur à l'époque.

La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une option du Constituant.

B.10.3. Il s'ensuit que la délégation accordée au Roi par la troisième phrase de l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 a pour fondement juridique l'article 160, alinéa 1^{er}, de la Constitution et ne saurait dès lors violer les articles 10, 11 et 170 de celle-ci.

B.59.3. Bien que l'arrêt précité portât sur une version antérieure de l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, dans lequel l'impôt dû concernait les « droits de timbre et d'enregistrement », cet impôt coïncide avec l'impôt visé dans la même disposition, telle qu'elle a été remplacée par l'article 10, 2°, de la loi attaquée, qui a été considéré comme un droit de rôle dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 22).

Pour les mêmes motifs que ceux exposés dans l'arrêt précité, l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été remplacé par l'article 10, 2°, de la loi attaquée, a pour fondement juridique l'article 160 de la Constitution et la délégation accordée au Roi par les cinquième et septième phrases de cet alinéa 2 ne saurait violer les articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution.

B.59.4. Les autres griefs invoqués par les parties requérantes ne découlent pas des dispositions attaquées mais, le cas échéant, de leur mise en œuvre.

B.60. Le moyen n'est pas fondé.

Quant à l'indemnité de procédure (article 11 de la loi attaquée)

B.61. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5959, 5960, 5962, 5965, 6017 et 6020 demandent l'annulation de l'article 11 de la loi attaquée. Elles font valoir que cette disposition viole les articles 10, 11, 13, 23 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, avec des principes généraux du droit et avec des dispositions de droit international.

Etant donné que les moyens invoqués contre la disposition attaquée sont étroitement liés, ils doivent être examinés ensemble. Les griefs qu'ils contiennent se résument à la violation :

- du principe d'égalité, (1) en ce que les parties requérantes et les parties adverses sont traitées de manière égale, alors qu'elles se trouveraient dans des situations fondamentalement différentes, (2) en ce que les parties qui n'ont pas recours à un avocat n'ont pas droit à l'indemnité de procédure, (3) en ce que les parties requérantes sont traitées différemment, selon que la partie adverse ayant obtenu gain de cause a agi avec ou sans l'assistance d'un avocat, (4) en ce que les personnes morales ne peuvent bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne et ne bénéficient donc pas davantage de la limitation de l'indemnité de procédure mise à la charge d'une partie qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, (5) en ce que les parties requérantes sont traitées différemment, selon que le Conseil d'Etat annule la norme attaquée ou applique la boucle administrative et (6) en ce que la disposition attaquée ne tient pas compte de la capacité contributive différente des parties requérantes et des parties adverses, (7) ni de la situation des parties requérantes qui ne demandent pas à bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne mais qui ne disposent pas des moyens financiers pour payer un avocat;

- du droit d'accès au juge, en ce que le risque de devoir payer l'indemnité de procédure constitue un obstacle supplémentaire pour attaquer un acte administratif et rend excessivement coûteuses les procédures en matière environnementale, ce qui porterait également atteinte aux garanties contenues dans la Convention d'Aarhus et dans le droit de l'Union, à l'obligation de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution et au droit de propriété;

- de la liberté d'association, en ce que les associations sont limitées dans leur choix d'agir sans l'assistance d'un avocat;

- de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, en ce que l'indemnité de procédure s'applique uniquement en cas d'assistance d'un avocat;

- du principe de légalité, en ce que le Roi est habilité à déterminer la portée de la notion de « personnes insolubles »;

- de la compétence des cours et tribunaux ordinaires et du Conseil d'Etat, inscrite dans les articles 144 et 160 de la Constitution.

Le grief de la partie requérante dans l'affaire n° 6020 est dirigé non seulement contre l'article 11 mais également contre l'article 10 précité de la loi attaquée, en ce qu'il habilite le Roi à accorder l'avantage de l'aide juridique de deuxième ligne aux personnes insolvables.

B.62. L'article 11 de la loi attaquée prévoit des règles permettant à la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat d'accorder une indemnité de procédure à la partie ayant obtenu gain de cause. Il insère dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat un article 30/1, qui dispose :

« § 1^{er}. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de l'Orde van Vlaamse Balies, le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

§ 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :

- 1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;
- 2° de la complexité de l'affaire;
- 3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au montant minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Sur ce point, la section du contentieux administratif motive spécialement sa décision de diminution ou d'augmentation.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par la section du contentieux administratif.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure. Les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier de cette indemnité ».

B.63. En instaurant l'indemnité de procédure, le législateur poursuivait un double objectif : d'une part, mettre fin à l'obligation, pour les justiciables, d'introduire une nouvelle procédure devant le juge civil, sur la base de l'article 1382 du Code civil, en vue d'obtenir une indemnité pour les frais d'avocat qu'ils ont supportés, et, d'autre part, améliorer la gestion des finances publiques en évitant que des autorités aient à supporter les frais de deux procédures différentes devant deux juridictions différentes à l'occasion de la contestation, par un justiciable, d'un même acte administratif :

« Actuellement, le requérant qui obtient gain de cause devant le Conseil d'Etat doit introduire une action devant les juridictions de l'ordre judiciaire en vue d'obtenir la répétibilité des honoraires d'avocats, sauf accord à l'amiable avec la partie adverse. [...]

Toutefois, il semble contraire au principe de bonne administration de la justice d'imposer à un justiciable une nouvelle procédure juridictionnelle lorsqu'il est arrivé avec succès au terme de la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. De même, les pouvoirs publics s'exposent à devoir supporter une double indemnité, d'une part, pour la procédure devant le Conseil d'Etat et d'autre part, pour la procédure ultérieure devant la juridiction de l'ordre judiciaire, ce qui est préjudiciable à une bonne gestion des deniers publics » (*Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 24*).

Il ressort également des travaux préparatoires de la disposition attaquée que le nouvel article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat s'inspire en outre de l'indemnité de procédure telle qu'elle s'applique aujourd'hui dans des procédures devant le juge civil et le juge pénal. Le législateur entendait opter pour un système qui réponde aux exigences de la jurisprudence de la Cour. Les différences entre le système de l'indemnité de procédure devant, d'une part, le juge civil et le juge pénal et, d'autre part, le Conseil d'Etat s'expliquent par les caractéristiques spécifiques de la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat :

« La disposition proposée entend prévoir un système similaire à celui prévu par le Code judiciaire, tout en permettant à la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat de statuer elle-même sur la question de la répétibilité des honoraires d'avocats. Cette répétibilité doit bénéficier aux parties qui ont obtenu gain de cause dans le litige, lesquelles se limitent aux parties requérantes et adverses. [...]

A l'instar de l'article 1022 du Code judiciaire, des critères sont prévus dans le nouvel article 30/1 des lois coordonnées, pour justifier une diminution ou une augmentation des montants de base à allouer, dans les limites des montants minima et maxima à prévoir par arrêté royal. Ces critères sont suffisamment larges que pour embrasser ceux mis en évidence dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt du 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards et Pallikaropoulos*) » (*Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, pp. 24-25*).

B.64.1. Par son arrêt n° 48/2015 du 30 avril 2015, la Cour a rejeté un recours en annulation de la disposition attaquée dans lequel étaient invoqués en partie les mêmes griefs que ceux contenus dans les présents recours.

B.64.2. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour a jugé par son arrêt n° 48/2015 :

« B.11.1. Les parties requérantes estiment tout d'abord que, compte tenu de l'arrêt n° 96/2012 du 15 juillet 2012, un régime qui permet à une autorité publique de prétendre à une indemnité de procédure violerait le principe d'égalité. Par l'arrêt susdit, la Cour aurait en effet jugé qu'il était justifié que l'autorité ne puisse pas obtenir le remboursement des frais et honoraires de son avocat à charge de la partie requérante dont le recours est rejeté par le Conseil d'Etat.

B.11.2. En outre, les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée violerait le principe d'égalité et de non-discrimination, au motif qu'elle diffère du régime prévu par les articles 1017 à 1019 du Code judiciaire, en ce qui concerne (1) le tarif des frais, dépens et droits et de l'indemnité de procédure, (2) le caractère général de l'indemnité de procédure et (3) la multiplication collective des coûts.

B.11.3. Les parties requérantes allèguent enfin que le principe d'égalité serait violé notamment parce que le législateur a omis de prévoir, contrairement à ce qui a été décidé récemment à propos de l'astreinte dans les procédures devant le Conseil d'Etat, que l'amende pour recours manifestement abusif revienne désormais à la partie adverse.

B.12.1. Par son arrêt n° 96/2012 précité, la Cour a jugé que la non-répétibilité des frais d'avocat par l'autorité ayant obtenu gain de cause devant le Conseil d'Etat n'était pas inconstitutionnelle étant donné que l'autorité publique, auteur de l'acte administratif attaqué, dispose de toutes les informations utiles pour défendre cette norme. Par conséquent, elle a jugé que l'article 1022 du Code judiciaire, interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas aux procédures devant le Conseil d'Etat, ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.12.2. Il ne peut toutefois pas être déduit de cet arrêt que l'instauration, par le législateur, d'un régime de répétibilité des frais et honoraires de l'avocat pour les procédures devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat serait contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

La Cour a d'ailleurs jugé qu'il appartenait au législateur d'apprécier l'opportunité d'introduire, pour le Conseil d'Etat, un système d'indemnité de procédure.

En outre, conformément à la recommandation n° R(81)7 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les moyens de faciliter l'accès à la justice, la partie gagnante doit, sauf circonstances particulières, obtenir en principe de la partie perdante le remboursement de ses frais et dépens, y compris les honoraires d'avocat, qu'elle a raisonnablement exposés à propos de la procédure.

B.12.3. Si le législateur choisit d'instaurer un système d'indemnité de procédure pour les procédures devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, il lui incombe de tenir compte, lors de l'élaboration d'un tel système, non seulement des différences entre les procédures devant le Conseil d'Etat et les procédures devant le juge civil, mais aussi des nombreux autres intérêts et principes en présence, qui sont parfois contradictoires.

B.13.1. En ce qui concerne la violation éventuelle du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que le régime attaqué ne serait pas similaire à celui prévu par les articles 1017 à 1019 du Code judiciaire, il ressort des travaux préparatoires cités en B.8.2 et B.8.3 que l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 a pour objet d'instaurer un système similaire à celui prévu par l'article 1022 du Code judiciaire, pour protéger le justiciable et pour éviter une double indemnité à charge des autorités publiques et favoriser ainsi une bonne gestion des deniers publics, le législateur ayant également tenu compte des différences essentielles entre les différentes procédures.

B.13.2.1.1. Pour ce qui est de la différence de traitement entre les justiciables qui sont parties à une procédure civile et ceux qui sont parties à une procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne le tarif des frais, des dépens et des droits, et l'indemnité de procédure, il y a lieu de constater que conformément à l'article 30/1, attaqué, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, seule l'indemnité de procédure est instaurée dans la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, de sorte que ledit article n'a aucune incidence sur les autres frais, dépens et droits.

Concernant l'indemnité de procédure proprement dite, le Roi est chargé, conformément à l'article 30/1, § 1^{er}, alinéa 2, d'établir les 'montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige'. Dès lors, le traitement discriminatoire allégué, à supposer qu'il soit réel, ne résulterait pas directement de l'article 11, attaqué, de la loi du 20 janvier 2014, mais de l'arrêté royal du 28 mars 2014, précité.

B.13.2.1.2. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la constitutionnalité d'un arrêté royal ou d'un acte administratif.

B.13.2.2.1. Pour ce qui est de la différence de traitement entre les justiciables qui sont parties à une procédure civile et ceux qui sont parties à une procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne le caractère général de l'indemnité de procédure, il y a lieu de constater que le régime prévu par l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est basé sur le régime général de l'article 1022 du Code judiciaire et stipule que la partie succombante est redevable d'une indemnité de procédure fixée forfaitairement, même lorsqu'il n'est pas question d'une procédure téméraire et vexatoire. L'octroi d'une indemnité de procédure, conformément à l'article 1022 du Code judiciaire, a une portée générale et est seulement exclu dans l'hypothèse de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire. L'exclusion précitée n'a cependant pas été reproduite dans l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

La circonstance que le législateur, en introduisant l'indemnité de procédure dans le contentieux objectif, n'a pas prévu une exception semblable à celle qu'il a créée en droit judiciaire, pour ce qui concerne le contentieux des assurés sociaux, n'est pas de nature à priver la mesure de son caractère raisonnable.

B.13.2.2.2. En prévoyant l'exception précitée dans le droit judiciaire, le législateur a voulu garantir la gratuité de la procédure pour les assurés sociaux dont les droits sociaux sont contestés (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2594/001, p. 63). Par ses arrêts n°s 200/2009 et 18/2010, la Cour a jugé que cette exception était constitutionnelle.

En outre, aux termes de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat peut, par une décision motivée, ne pas accorder d'indemnité de procédure ou fixer celle-ci à un montant symbolique s'il estime qu'il serait déraisonnable de fixer l'indemnité au minimum prévu par le Roi. La section du contentieux administratif est ainsi habilitée à moduler le montant de l'indemnité de procédure en tenant compte de la capacité financière de la partie succombante, de la complexité de l'affaire et du caractère manifestement déraisonnable de la situation (article 30/1, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat). Il ne peut donc être soutenu que la section du contentieux administratif disposerait en l'espèce d'une compétence liée générale, de sorte qu'il n'y aurait aucune place pour faire preuve de souplesse.

B.13.2.3.1. Concernant la différence de traitement entre les justiciables dans la procédure civile et les justiciables dans la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne les requêtes collectives auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, qui donneraient lieu au paiement d'autant d'indemnités de procédure qu'il y a de parties requérantes, il convient de constater que la règle de procédure précitée figure à l'article 70, § 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

B.13.2.3.2. Comme il est dit en B.13.2.1.2, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la constitutionnalité d'un arrêté du Régent ou sur la constitutionnalité d'un acte administratif.

B.14.1. Le constat de la différence entre les frais d'avocat d'une partie requérante et ceux de l'autorité publique, parce que ces frais ne seraient pas nécessaires pour l'autorité publique, n'enlève pas son caractère raisonnable à la règle contestée. En effet, le coût éventuel d'une procédure juridictionnelle peut influencer aussi bien la décision d'introduire un recours en annulation ou une demande de suspension que la décision de se défendre contre un tel recours ou une telle demande. La situation financière des différentes parties au procès peut être grevée dans la même mesure par les honoraires et frais d'avocat.

En outre, l'indemnité de procédure est accordée à la partie obtenant gain de cause, qu'il s'agisse de la partie requérante ou de la partie adverse. L'indemnité de procédure établit donc une identité de traitement entre la partie requérante et la partie adverse, compte tenu de la charge identique qui pèse sur leur situation financière. Pour le surplus, il n'appartient pas à la Cour de juger du caractère nécessaire des frais d'avocat exposés par une autorité publique intervenant en tant que partie adverse devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

B.14.2. Enfin, le versement de l'astreinte, pour moitié à la partie requérante et pour moitié au Fonds de gestion des astreintes, est réglé par l'article 36, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et le versement à ce dernier Fonds de l'amende pour recours manifestement abusif est prévu par l'article 37, alinéa 6, des mêmes lois. La question de la répétibilité des honoraires d'avocat, réglée par la disposition attaquée, est étrangère aussi bien à la matière de l'astreinte qu'à celle de l'amende pour recours abusif.

B.15. Le moyen unique, en sa première branche, n'est pas fondé ».

B.64.3. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le droit d'accès au juge, la Cour a jugé par son arrêt n° 48/2015 :

« B.18.1. Le droit d'accès au juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable et est fondamental dans un Etat de droit. De plus, le droit de s'adresser à un juge concerne tout autant la liberté d'agir en justice que celle de se défendre.

B.18.2. Le droit d'accès au juge n'est cependant pas absolu. Il peut faire l'objet de restrictions financières pour autant que celles-ci ne portent pas atteinte à l'essence même de ce droit. Les restrictions à ce droit doivent être raisonnablement proportionnées au but légitime qu'elles poursuivent (CEDH, *Stagno c. Belgique*, 7 juillet 2009, § 25). La réglementation à cet égard doit servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice et ne peut donc induire des restrictions empêchant le justiciable de voir la substance de son litige tranchée par la juridiction compétente (CEDH, *Stagno c. Belgique*, 7 juillet 2009, § 25; *RTBF c. Belgique*, 29 mars 2011, § 69).

B.19.1. Il peut être admis que l'instauration d'une indemnité de procédure pourrait représenter une restriction d'ordre financier au droit d'accès au juge, spécialement pour les justiciables qui jouissent de revenus peu élevés.

Toutefois, le législateur a veillé à sauvegarder le droit d'accès au juge pour l'ensemble des justiciables.

B.19.2. En effet, le législateur a choisi d'encadrer strictement la répétibilité en limitant l'augmentation du montant des indemnités de procédure et en octroyant au juge un pouvoir d'appréciation lui permettant d'adapter ce montant, dans la fourchette définie par le Roi, pour tenir compte de circonstances particulières, et notamment de la capacité financière de la partie qui succombe. Ce système permet donc de limiter les effets de la répétibilité pour la partie qui perd le procès et qui ne dispose pas de moyens financiers importants.

De plus, l'indemnité de procédure ne constitue pas une indemnisation intégrale mais une indemnisation forfaitaire et le Conseil d'Etat, tout comme les juridictions ordinaires, a la possibilité de déroger dans certains cas, dans les limites des marges fixées par l'arrêté royal, au montant de base, et même d'accorder un montant symbolique s'il estime qu'il serait déraisonnable d'accorder l'indemnité minimale (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 25).

B.20. Le moyen unique, en sa seconde branche, n'est pas fondé ».

B.64.4. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 23 de la Constitution, combiné avec la Convention d'Aarhus et la directive 2011/92/UE, la Cour a jugé par son arrêt n° 48/2015 :

« B.22. L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne le droit à l'aide juridique, une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise de manière sensible le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. Il convient d'observer à cet égard que l'article 23 de la Constitution n'interdit nullement au législateur d'instaurer un régime spécifique en matière d'indemnité de procédure.

B.23.1. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'objectif de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE consistait à donner au justiciable un large accès à la justice (CJUE, 15 octobre 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*, point 45; 16 juillet 2009, C-427/07, *Commission c. Irlande*, point 82; 12 mai 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.*, point 39; 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, point 31; 13 février 2014, C-530/11, *Commission c. Royaume-Uni*, point 44). L'évitement de coûts excessifs contribue à la réalisation de cet accès à la justice.

B.23.2. Le caractère excessif du coût d'une procédure doit être apprécié en tenant compte de tous les frais supportés par la partie concernée (CJUE, 16 juillet 2009, C-427/07, *Commission c. Irlande*, point 92; 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, points 27 et 28).

B.23.3. Selon la Cour de justice, lorsqu'un juge national souhaite déterminer si une procédure engendre ou non des coûts excessifs, il doit tenir compte d'éléments aussi bien objectifs que subjectifs :

' 38. Il en résulte que, s'agissant des moyens susceptibles de parvenir à l'objectif d'assurer une protection juridictionnelle effective sans coût excessif dans le domaine du droit de l'environnement, il doit être tenu compte de toutes les dispositions du droit national, [...].

39. Par ailleurs, ainsi qu'il a été précédemment indiqué, la juridiction nationale appelée à statuer sur les dépens doit s'assurer du respect de cette exigence en tenant compte tant de l'intérêt de la personne qui souhaite défendre ses droits que de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement.

40. Cette appréciation ne saurait, dès lors, être portée uniquement par rapport à la situation économique de l'intéressé, mais doit également reposer sur une analyse objective du montant des dépens, et cela d'autant plus que [...] les particuliers et les associations sont naturellement appelés à jouer un rôle actif dans la défense de l'environnement. Dans cette mesure, le coût d'une procédure ne doit pas apparaître, dans certains cas, comme étant objectivement déraisonnable. Ainsi, le coût d'une procédure ne doit ni dépasser les capacités financières de l'intéressé ni apparaître, en tout état de cause, comme objectivement déraisonnable.

41. Quant à l'analyse de la situation économique de l'intéressé, l'appréciation à laquelle doit se livrer la juridiction nationale ne peut reposer uniquement sur les capacités financières estimées d'un requérant "moyen", dès lors que de telles données peuvent n'avoir qu'un lointain rapport avec la situation de l'intéressé.

42. Par ailleurs, le juge peut tenir compte de la situation des parties en cause, des chances raisonnables de succès du demandeur, de la gravité de l'enjeu pour celui-ci ainsi que pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicables ainsi que du caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades (voir, par analogie, arrêt du 22 décembre 2010, *DEB*, C-279/09, *Rec.* p. I-13849, point 61).

[...]

45. L'exigence relative à l'absence de coût prohibitif de la procédure judiciaire ne saurait, dès lors, être appréciée différemment par une juridiction nationale selon qu'elle statue à l'issue d'une procédure en première instance, d'un appel ou d'un deuxième appel' (CJUE, 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, points 38-42 et 45).

Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que le contrôle du caractère excessif ou non de certains coûts ne peut être purement subjectif, que la juridiction compétente doit tenir compte de la situation économique de l'intéressé, et qu'elle peut tenir compte des chances raisonnables de succès du requérant, de l'importance de l'enjeu pour le requérant et pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicables, ainsi que du caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades (CJUE, 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, points 38-42 et 45; 13 février 2014, C-530/11, *Commission c. Royaume-Uni*, points 46-51).

B.24.1. Il convient tout d'abord d'observer que l'indemnité de procédure représente une indemnisation forfaitaire pour les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause et non une indemnisation intégrale de tous les frais exposés par celle-ci.

Comme il a été dit en B.12.2, il relève du pouvoir d'appréciation du législateur, afin d'organiser un système de répétibilité des frais et honoraires d'avocat, de choisir la formule qui lui paraît la plus opportune, compte tenu des nombreux intérêts et principes, parfois contradictoires, en présence.

B.24.2. En outre, l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat détermine le montant de base, ainsi que le montant maximum et le montant minimum, de l'indemnité de procédure. La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a également la possibilité, lorsqu'elle accorde l'indemnité de procédure, de déroger au montant de base fixé dans l'arrêté royal, tant qu'elle ne dépasse pas les montants maximum et minimum et qu'elle tient en outre compte de la capacité financière de la partie succombante, de la complexité de l'affaire et du caractère manifestement déraisonnable de la situation. De plus, la section du contentieux administratif a la possibilité de déroger au montant minimum fixé par le Roi lorsqu'une personne qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne se trouve dans une situation manifestement déraisonnable. Le régime permet donc de limiter les effets de la répétibilité pour la partie qui perd le procès et qui ne dispose pas de moyens financiers importants.

B.24.3. La procédure d'octroi d'une indemnité de procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat satisfait ainsi aux conditions fixées par la Cour de justice.

Le régime d'indemnité de procédure instauré par l'article 11, attaqué, de la loi du 20 janvier 2014 ne peut dès lors être considéré comme un 'coût excessif'.

B.25. Le moyen unique, en sa troisième branche, n'est pas fondé ».

B.65.1. Les griefs des parties requérantes dans les affaires présentement examinées coïncident en grande partie avec les griefs qui ont été rejetés par l'arrêt n° 48/2015.

B.65.2. Lorsqu'un requérant agit devant le Conseil d'Etat sans l'assistance d'un avocat, qu'il bénéficie ou non de l'aide juridique de deuxième ligne, il renonce volontairement à la possibilité de recevoir une indemnité de procédure s'il obtient gain de cause. Il conserve évidemment le droit de demander au juge judiciaire, en vertu de l'article 1382 du Code civil, une indemnité pour le dommage qu'il a subi. Compte tenu de la liberté d'appréciation dont dispose le législateur en la matière, la disposition attaquée n'a pas de conséquences disproportionnées et, dans la mesure où elle pourrait limiter le droit de propriété, la liberté d'établissement, la libre prestation des services et la liberté d'association, la disposition attaquée ne porte pas davantage une atteinte disproportionnée à ces droits et libertés.

B.65.3. De même, le constat que la partie adverse choisit dans certains cas d'agir devant le Conseil d'Etat sans l'assistance d'un avocat peut avoir pour conséquence que, dans ces hypothèses, lorsque l'autorité obtient gain de cause, la partie requérante ne devra pas payer d'indemnité de procédure. Ce constat n'a pas davantage de conséquences disproportionnées pour le justiciable et ne peut dès lors priver la mesure attaquée de sa justification raisonnable.

B.65.4. Enfin, en ce que les parties requérantes dans l'affaire n° 5962 font valoir que la loi attaquée réserve le bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne, ainsi que le bénéfice de la limitation de l'indemnité de procédure mise à la charge d'une partie qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, aux personnes physiques insolvables et en exclut les personnes morales insolvables, le moyen est dépourvu de fondement. Cette différence de traitement ne découle pas des dispositions attaquées mais de l'arrêté royal qui exécute ces dispositions. L'habilitation à cette fin, qui a pour fondement l'article 160, alinéa 1^{er}, de la Constitution (voy. l'arrêt précité n° 124/2006 du 28 juillet 2006), n'est pas contraire à cette disposition constitutionnelle, étant donné qu'elle ne fait qu'autoriser le Roi à préciser un règlement dont les principes ont été fixés par le législateur. Ni la disposition constitutionnelle précitée, ni l'article 144 de la Constitution, que les parties requérantes dans l'affaire n° 5965 invoquent, ne font obstacle à la réglementation attaquée. En vertu de l'article 144 de la Constitution, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'Etat à statuer sur les effets civils de ses décisions.

B.66. Les moyens ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 13 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat;

- sous réserve des interprétations mentionnées en B.44.3, B.44.5, B.44.6 et B.50.6, rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 juillet 2015.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleul

Le président,

A. Alen

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2015/203633]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 103/2015 vom 16. Juli 2015

Geschäftsverzeichnisnummern. 5912, 5959, 5960, 5962, 5965, 5968, 6017, 6018 und 6020

In Sachen: Klagen auf teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 20. Januar 2014 zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates, erhoben von H.B. und anderen, von der VoG «Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative» (GERFA) und Catherine Van Nypelseer, von der VoG «Aktiekomitee Red de Voorkempen» und anderen, von Pierre Goblet und anderen, von der Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften, von der VoG «Inter-Environnement Wallonie» und anderen, von der Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften und Edgar Boydens, und von Wim Raeymaekers.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klagen und Verfahren*

a. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 28. Mai 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 30. Mai 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 13 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates (Einfügung eines Kapitels V in Titel V und Wiederaufnahme von Artikel 38 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, was die Verwaltungsschleife betrifft), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 3. Februar 2014, Berichtigung im *Belgischen Staatsblatt* vom 13. Februar 2014: H.B., A.M., M.A., P.D., F.B., die VoG «Ademloos», die VoG «Straatego» und die VoG «Aktiekomitee Red de Voorkempen», unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 12. Juli 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 14. Juli 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 6, 8 und 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 3. Februar 2014, Berichtigung im *Belgischen Staatsblatt* vom 13. Februar 2014): H.B., A.M., M.A., G.B., P.V., die VoG «Ademloos», die VoG «Straatego» und die VoG «Aktiekomitee Red de Voorkempen», unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele.

c. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 17. Juli 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 18. Juli 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 11 und 13 desselben Gesetzes: die VoG «Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative» (GERFA) und Catherine Van Nypelseer.

d. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 18. Juli 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 22. Juli 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 6, 8, 10 Nr. 2, 11 und 13 desselben Gesetzes: die VoG «Aktiekomitee Red de Voorkempen», die VoG «Ademloos», die VoG «Straatego», H.B., L.P., M.A., D.M., L.M. und P.M., unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele.

e. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 25. Juli 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 28. Juli 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 7 Nr. 3 und Nr. 5, 10 Nr. 2 und Nr. 7, 11 und 13 desselben Gesetzes: Pierre Goblet, Yvette Van den Eynde, Philippe Delaunoy, Jean Rossitto und Raoul Godar.

f. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 28. Juli 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 29. Juli 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 13 desselben Gesetzes: die Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften, unterstützt und vertreten durch RA J.-F. Cartuyvels, in Marche-en-Famenne zugelassen.

g. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 1. August 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 4. August 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 2 Nr. 3, 3, 6, 11 und 13 desselben Gesetzes: die VoG «Inter-Environnement Wallonie», die VoG «Inter-Environnement Bruxelles», die VoG «Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen», die VoG «Greenpeace Belgium», die VoG «Bruxelles Nature», die VoG «Ligue des Droits de l'Homme» und die VoG «Liga voor Mensenrechten», unterstützt und vertreten durch RA J. Sambon, in Brüssel zugelassen.

h. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 1. August 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 4. August 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 13 desselben Gesetzes: die Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften und Edgar Boydens, unterstützt und vertreten durch RA S. Verbist, in Antwerpen zugelassen.

i. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 4. August 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 5. August 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Wim Raeymaekers Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 11 desselben Gesetzes.

Diese unter den Nummern 5912, 5959, 5960, 5962, 5965, 5968, 6017, 6018 und 6020 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf das angefochtene Gesetz

B.1. Das Gesetz vom 20. Januar 2014 zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates bezweckt, die Arbeitsweise des Staatsrates zu verbessern (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 2). Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung der Artikel 2 Nr. 3, 3, 6, 7 Nr. 3 und Nr. 5, 10 Nr. 2 und Nr. 7, 11 und 13 des vorerwähnten Gesetzes.

Die angefochtenen Bestimmungen zielen hauptsächlich darauf ab, dem Staatsrat gewisse Instrumente an die Hand zu geben oder bereits bestehende Instrumente zu rationalisieren, damit die Effizienz der Behandlung von Streitsachen auf Verwaltungsebene erhöht wird. Sie beziehen sich auf verschiedene Aspekte der Reform: die Verwaltungsschleife, die Aussetzung der Beschwerdefrist, der Antrag auf Aussetzung, die Prozessvollmacht, der Verlust des Interesses, das Interesse am Klagegrund, die Aufrechterhaltung der Folgen, die Fristverlängerung, die Gebühr für die Eintragung in die Liste und die Verfahrensentzündung.

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.2.1. Der Ministerrat stellt die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklagen und der Interventionsanträge in Abrede. Die angeführten Einreden betreffen sowohl das Interesse als auch die Prozessfähigkeit.

B.2.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

Gemäß demselben Sondergesetz kann jeder, der ein Interesse nachweist, dem Gerichtshof seine Anmerkungen in einem Schriftsatz im Zusammenhang mit gleich welcher Nichtigkeitsklage, über die der Gerichtshof befinden muss, zukommen lassen. Ein solches Interesse besitzen Personen, die nachweisen, dass ihre Situation unmittelbar durch den Entscheid, den der Gerichtshof im Zusammenhang mit dieser Klage verkünden wird, betroffen sein kann.

B.2.3. Die meisten klagenden Parteien haben bereits in der Vergangenheit Nichtigkeitsklagen beim Staatsrat eingereicht und machen glaubhaft, dass sie es in Zukunft erneut tun werden. Sie weisen daher das rechtlich erforderliche Interesse nach.

B.2.4. In Gegensatz zu dem, was der Ministerrat anführt, weisen auch die Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften, klagende Partei in der Rechtssache Nr. 5968, und die Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften, klagende Partei in der Rechtssache Nr. 6018, das rechtlich erforderliche Interesse nach. Artikel 495 des Gerichtsgesetzbuches erlaubt es diesen Kammern, Initiativen zur Verteidigung der Interessen der Rechtsanwälte und der Rechtsuchenden zu ergreifen. Sie können aufgrund dieses Artikels die Bestimmung anfechten, die vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates die Möglichkeit zur Anwendung der Verwaltungsschleife vorsieht.

B.2.5. Da in jeder der verbundenen Rechtssachen zumindest eine der klagenden Parteien ein Interesse an der Nichtigklärung der angefochtenen Artikel nachweist und ihre Klage zulässig ist, braucht der Gerichtshof nicht zu prüfen, ob die übrigen klagenden Parteien auf zulässige Weise Klage eingereicht haben.

B.2.6. Da die intervenierenden Parteien den Beschwerdegründen der klagenden Parteien, die sie unterstützen, keine wesentlichen Argumente hinzufügen, besteht ebenfalls kein Anlass zu prüfen, ob ihre Intervention zulässig ist.

B.3.1. Der Ministerrat stellt die Zulässigkeit der meisten Klagegründe in Abrede, weil sie nicht ausreichend dargelegt seien. Außerdem führt er mehrfach an, dass ein Klagegrund unzulässig sei, weil der Gerichtshof nicht befugt sei, direkt anhand von Vertragsbestimmungen, bestimmten Verfassungsartikeln und allgemeinen Grundsätzen eine Prüfung vorzunehmen.

B.3.2. Der Gerichtshof ist befugt, gesetzeskräftige Normen anhand der Regeln zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Föderalstaat, Gemeinschaften und Regionen sowie anhand der Artikel von Titel II («Die Belgier und ihre Rechte») und der Artikel 143 § 1, 170, 172 und 191 der Verfassung zu prüfen.

Alle Klagegründe sind abgeleitet aus einem Verstoß gegen eine oder mehrere dieser Regeln, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet. Insofern die klagenden Parteien darüber hinaus Vertragsbestimmungen, andere Verfassungsartikel und allgemeine Grundsätze anführen, wird der Gerichtshof diese nur berücksichtigen, insofern ein Verstoß gegen die vorerwähnten Regeln in Verbindung mit den genannten Bestimmungen und Grundsätzen angeführt wird. In diesem Maße sind die Klagegründe zulässig.

B.3.3. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die Klagegründe nicht nur angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären, sondern auch, welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

Der Gerichtshof prüft die Klagegründe, insofern sie die vorerwähnten Erfordernisse erfüllen.

B.3.4. Insofern der Ministerrat schließlich das Interesse der klagenden Parteien an gewissen Klagegründen in Abrede stellt, reicht es, daran zu erinnern, dass die klagenden Parteien, wenn sie ein Interesse an der Nichtigklärung der angefochtenen Bestimmungen haben, nicht darüber hinaus ein Interesse an jedem der Klagegründe nachweisen müssen.

B.4. Die Einreden werden abgewiesen.

In Bezug auf die Verwaltungsschleife (Artikel 13 des angefochtenen Gesetzes)

B.5. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 5912, 5960, 5965, 5968, 6017 und 6018 beantragen die Nichtigklärung von Artikel 13 des angefochtenen Gesetzes. Sie führen an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10, 11, 13, 23 und 32 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Verfassungsbestimmungen, mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen und mit Bestimmungen des internationalen Rechts, verstieße.

Da die Beschwerdegründe gegen die angefochtene Bestimmung eng miteinander verbunden sind, sind die Klagegründe zusammen zu prüfen.

B.6. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates befindet im Wege von Entscheiden über Nichtigkeitsklagen wegen Verletzung entweder wesentlicher oder unter Androhung der Nichtigkeit auferlegter Formvorschriften, wegen Befugnisüberschreitung oder wegen Befugnismissbrauch, die gegen Akte und Verordnungen eingeleitet werden (Artikel 14 § 1 Absatz 1 der koordinierten Gesetzes über den Staatsrat).

Die Verwaltungsstreitsachenabteilung erklärt einen angefochtenen Verwaltungsakt in der Regel für nichtig, wenn er unregelmäßig ist. Dies ist jedoch nicht der Fall, wenn durch die Unregelmäßigkeit die Tragweite der getroffenen Entscheidung nicht beeinflusst, den Interessehabenden keine Garantie entzogen oder die Befugnis des erlassenden Organs nicht beeinflusst werden kann (Artikel 14 § 1 Absatz 2 der koordinierten Gesetzes über den Staatsrat).

B.7. Der angefochtene Artikel 13 fügt in Titel V der koordinierten Gesetze über den Staatsrat ein Kapitel V mit der Überschrift «Verwaltungsschleife» ein, das Artikel 38 umfasst, der mit folgendem Wortlaut wieder aufgenommen wird:

«§ 1. Im Falle einer in Artikel 14 § 1 erwähnten Nichtigkeitsklage kann die Verwaltungsstreitsachenabteilung die beklagte Partei im Wege eines Zwischenentscheids damit beauftragen, einen Fehler im angefochtenen Akt oder in der angefochtenen Verordnung zu berichtigen oder berichtigen zu lassen.

Erst nachdem die Parteien die Möglichkeit hatten, ihre Bemerkungen über die Anwendung dieser Verwaltungsschleife geltend zu machen, ist ihre Anwendung möglich.

Im Zwischenentscheid werden die Modalitäten zur Berichtigung und die Frist festgelegt, innerhalb deren diese Berichtigung vorgenommen werden muss. Diese Frist kann auf Ersuchen der beklagten Partei verlängert werden. Wenn diese Berichtigung einen neuen Akt oder eine neue Verordnung erfordert, wird der Gegenstand der Beschwerde auf diesen Akt oder diese Verordnung ausgedehnt.

Die Berichtigung kann nur die im Zwischenentscheid vermerkten Fehler betreffen. Die Berichtigung dieser Fehler darf keine Auswirkung auf den Inhalt des Akts oder der Verordnung haben.

§ 2. Die Verwaltungsschleife kann nicht angewandt werden, wenn:

1. der Fehler nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten berichtigt werden kann, es sei denn, der Nachweis wird erbracht, dass die Berichtigung innerhalb einer angemessenen Frist vorgenommen werden kann,
2. die eigene Entscheidungsbefugnis der beklagten Partei nicht ausreicht, um den Fehler zu berichtigen,
3. die beklagte Partei die Anwendung des Verfahrens ausdrücklich ablehnt,
4. durch die Berichtigung des Fehlers das laufende Verfahren nicht endgültig beendet werden kann.

§ 3. Wenn die Anwendung der Verwaltungsschleife erst im Zwischenentscheid vorgeschlagen wird, verfügen die Parteien über eine Frist von fünfzehn Tagen ab Notifizierung dieses Entscheids, um ihren Standpunkt in Bezug auf die Anwendung der Verwaltungsschleife mitzuteilen.

Die Verwaltungsstreitsachenabteilung befindet anschließend über die Anwendung der Verwaltungsschleife gemäß § 1.

§ 4. Sobald die beklagte Partei den in § 1 erwähnten Zwischenentscheid vollstreckt hat, setzt sie den Staatsrat sofort schriftlich davon in Kenntnis und erläutert, wie der Fehler berichtigt worden ist. Wenn der Staatsrat binnen fünfzehn Tagen nach Ablauf der durch Zwischenentscheid festgelegten Berichtigungsfrist keine Notifizierung erhalten hat, wird der angefochtene Akt oder die angefochtene Verordnung für nichtig erklärt.

Die anderen Parteien können binnen einer Frist von fünfzehn Tagen ab dem Zeitpunkt, zu dem die Verwaltungsstreitsachenabteilung ihnen notifiziert, wie der Fehler berichtigt worden ist, ihre diesbezüglichen Bemerkungen geltend machen.

Wenn die Verwaltungsstreitsachenabteilung feststellt, dass der Fehler nicht vollständig berichtigt worden ist oder die Berichtigung neue Fehler enthält, wird der berichtigte Akt oder die berichtigte Verordnung beziehungsweise gegebenenfalls der neue Akt oder die neue Verordnung für nichtig erklärt.

Wenn der Fehler vollständig berichtigt worden ist, gilt die Verwaltungsschleife rückwirkend und wird die Beschwerde abgewiesen».

B.8. In der vorerwähnten Bestimmung ist die Möglichkeit zur Anwendung der so genannten Verwaltungsschleife vorgesehen; darunter ist zu verstehen, «die beklagte Partei im Wege eines Zwischenentscheids damit beauftragen, einen Fehler im angefochtenen Akt oder in der angefochtenen Verordnung zu berichtigen oder berichtigen zu lassen».

Die Einführung dieser Möglichkeit wurde während der Vorarbeiten wie folgt begründet:

«Der Staatsrat erhält nun die Zuständigkeit, im Rahmen eines bei ihm anhängig gemachten Verfahrens der beklagten Partei vorzuschlagen, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, eine festgestellte Unregelmäßigkeit im Laufe des Verfahrens zu berichtigen, um eine Nichtigerklärung zu vermeiden. Aus dem Umstand, dass mit dieser Befugnis bezweckt wird, einen Beschluss zu berichtigen, geht hervor, dass die Anwendung der Verwaltungsschleife nicht dazu führen kann, dass der Beschluss nach einer Berichtigung einen veränderten Inhalt erhält. Dies entspricht der Haltung, die die Flämische Gemeinschaft in ihrem Dekret vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft, angenommen hat» (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 28).

Wenn die Anwendung der Verwaltungsschleife zur vollständigen Berichtigung der festgestellten Unregelmäßigkeit führt, gilt diese Berichtigung rückwirkend und weist der Staatsrat die Beschwerde ab.

B.9. Die Verwaltungsschleife, so wie sie durch die angefochtene Bestimmung geregelt wird, kann nur angewandt werden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

B.10.1. Es ist zunächst vorgeschrieben, dass die Unregelmäßigkeit in dem angefochtenen Verwaltungsakt korrigierbar ist. Dies ist beispielsweise nicht der Fall, wenn die am Verfahren beteiligte Verwaltung nicht befugt ist, den Mangel zu beheben.

Darüber hinaus muss die Berichtigung innerhalb einer vernünftigen Frist – grundsätzlich drei Monate – erfolgen können. Diese Bedingung bezweckt «zu vermeiden, dass die Dauer des Verfahrens vor dem Staatsrat durch die Verwendung der Verwaltungsschleife übermäßig verlängert wird» (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 28).

B.10.2. Zweitens ist vorgeschrieben, dass die Verwaltung ihr Einverständnis erteilt. Der mitgeteilte Wille zur Mitwirkung an der Berichtigung der Unregelmäßigkeit durch die zuständige Verwaltung ist eine notwendige Bedingung für das Gelingen der Verwaltungsschleife. Das Verfahren kann nicht sinnvoll angewandt werden, «wenn die beklagte Partei nicht bereit ist, mitzuwirken» (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 28).

B.10.3. An dritter Stelle ist vorgeschrieben, dass die Berichtigung der Unregelmäßigkeit zur endgültigen Beilegung des anhängigen Verfahrens führen kann. Diese Bedingung ist nicht erfüllt, «wenn während des Verfahrens vor dem Staatsrat noch andere Mängel festgestellt wurden, die sich nicht für die Anwendung der Verwaltungsschleife eignen» (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 28). Im letztgenannten Fall muss zunächst geprüft werden, «ob keine anderen Klagegründe begründet sind», was somit erfordert, «dass alle Klagegründe geprüft werden» (ebenda, S. 29).

B.10.4. Schließlich muss die Berichtigung der Unregelmäßigkeit nicht nur zur Folge haben, dass der angefochtene Verwaltungsakt nicht mehr unregelmäßig ist, sondern auch, dass der Inhalt des Verwaltungsaktes unverändert bleibt. Artikel 38 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat bestimmt in der durch den angefochtenen Artikel 13 wieder aufgenommenen Fassung ausdrücklich, dass die Berichtigung der Fehler keine Auswirkung auf den Inhalt des Akts oder der Verordnung haben darf.

Durch die Vorarbeiten wird dies wie folgt verdeutlicht:

«Die Einhaltung dieser Bedingungen, insbesondere der ersten, in Verbindung mit dem Umstand, dass die Inanspruchnahme der Verwaltungsschleife nicht zur Folge haben kann, dass sich die Tragweite der Entscheidung nach ihrer Korrektur verändern kann, bringt es mit sich, dass die zu korrigierenden Unregelmäßigkeiten nur am Ende des Verfahrens vorkommen können. Diese Unregelmäßigkeiten sind also faktisch von geringer Bedeutung. Beispiele der Studie bezüglich der Auswirkungen oder Anhörung in den vorerwähnten Fragen scheinen nicht relevant zu sein, selbst wenn die erste zur Nichtigerklärung der Baugenehmigung in dem unter der Bezeichnung 'Tram Wijnegem' bekannten Fall geführt hat, der gerade der Ursprung für die Einführung der Verwaltungsschleife in das Verfahren vor dem Staatsrat war. In beiden Fällen geht es im Grunde um Formalitäten, durch die die angefochtene Entscheidung geändert werden kann, wenn die Behörde einverstanden ist, diese Formalitäten zu berücksichtigen. Die Studie bezüglich der Auswirkungen kann auch unmöglich in einer so kurzen Zeit erneut durchgeführt werden. Was die Gründe für die Entscheidung betrifft, kann die Schleife nicht zur Schaffung von neuen führen. Man kann sich jedoch den Fall einer Begründung durch Bezugnahme vorstellen, wobei der Teil mit der Begründung, während sich herausstellt, dass die Verwaltungsakte dem Antragsteller nicht zur Kenntnis gebracht wurde, dem Akt vorangeht oder gleichzeitig mit ihm erfolgt. Die nicht bestehende ausdrückliche Begründung des Aktes könnte auch auf der Grundlage des Mechanismus der Schleife korrigiert werden, wenn es nur darum geht, in dem Akt die Gründe einzuführen, die in die Verwaltungsakte aufgenommen wurden. Man kann sich auch die Probleme der fehlenden oder unlesbaren Unterschrift unter einer Urkunde vorstellen» (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 29).

B.11.1. Die klagenden Parteien führen an, dass die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise den Grundsatz der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters verletzt.

B.11.2. Die Grundsätze der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters und der Gewaltentrennung sind grundlegende Merkmale des Rechtsstaates.

B.11.3. Die richterliche Aufsicht, die der Staatsrat ausübt, betrifft die externe und interne Rechtmäßigkeitskontrolle, die nicht so weit geht, dass er seine Beurteilung an die Stelle der Ermessensbefugnis der Verwaltung setzen könnte. Bei seiner Kontrolle darf der Richter sich nämlich nicht auf das Gebiet der Opportunität begeben, da dies nicht mit den Grundsätzen vereinbar wäre, die das Verhältnis zwischen der Verwaltung und den Gerichten regeln.

Die Festlegung des Inhalts einer Ermessensentscheidung, insbesondere infolge der Behebung der Regelwidrigkeit, obliegt nicht dem Richter, sondern der Verwaltung. Das betreffende Verwaltungsorgan kann insbesondere dann, wenn es der Auffassung ist, dass die Behebung der sich auf den Inhalt der angefochtenen Entscheidung auswirken kann, beschließen, nicht von der Möglichkeit zur Anwendung der Verwaltungsschleife Gebrauch zu machen.

B.11.4. Indem dem Staatsrat die Möglichkeit geboten wird, wenn er die Anwendung der Verwaltungsschleife vorschlägt, seinen Standpunkt zum Ergebnis der Streitsache mitzuteilen, was dennoch zu der gleichen Entscheidung führen muss, verletzt die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise den Grundsatz der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters.

B.12.1. Die klagenden Parteien führen an, dass die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise die Rechte der Verteidigung, das Recht auf ein kontradiktorisches Verfahren und das Recht auf gerichtliches Gehör verletze.

B.12.2. Aufgrund der angefochtenen Bestimmung kann der Staatsrat das betreffende Verwaltungsorgan «im Wege eines Zwischenentscheids» damit beauftragen, die Verwaltungsschleife anzuwenden.

B.12.3. Wenn ein Rechtsprechungsorgan ein Element anführt, das dazu dient, die Beilegung der Streitsache zu beeinflussen, wie im vorliegenden Fall der Auftrag zur Anwendung der Verwaltungsschleife, beinhaltet das Recht auf ein kontradiktorisches Verfahren, dass die Parteien darüber eine Verhandlung führen können (siehe *mutatis mutandis* EuGHMR, 16. Februar 2006, *Prikyan und Angelova* gegen Bulgarien, § 42; 5. September 2013, *Čepek* gegen Tschechische Republik, § 45). Im Gegensatz zu dem durch den Entscheid Nr. 74/2014 für nichtig erklärten Artikel 4.8.4 des Flämischen Raumordnungskodex gewährleistet die angefochtene Bestimmung das Recht auf ein kontradiktorisches Verfahren.

B.12.4. Die Anwendung der Verwaltungsschleife kann jedoch Folgen für die Interesshabenden haben, die gegen die Entscheidung keine Beschwerde eingelegt haben und dem Verfahren nicht beigetreten sind. Im Gegensatz zu dem durch den Entscheid Nr. 74/2014 für nichtig erklärten Artikel 4.8.4 des Flämischen Raumordnungskodex sieht die angefochtene Bestimmung nicht die Bedingung vor, dass die Interesshabenden, die als Partei am betreffenden Verfahren beteiligt sind oder nicht, durch die Anwendung der Verwaltungsschleife nicht unverhältnismäßig benachteiligt werden können.

Das Recht auf gerichtliches Gehör ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der unter Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung einem jeden gesichert werden muss. Eine in Anwendung der Verwaltungsschleife getroffene Entscheidung kann nicht vom Recht auf gerichtliches Gehör ausgeschlossen werden. Die Einschränkung dieses Rechtes für eine Kategorie von Betroffenen steht nicht im Verhältnis zur Zielsetzung des Dekretgebers, die in Wesentlichen darin besteht, die Behandlung von Streitsachen auf Verwaltungsebene zu rationalisieren und zu beschleunigen.

B.12.5. Indem nicht die Möglichkeit vorgesehen ist, Beschwerde gegen die Entscheidung einzulegen, die in Anwendung der Verwaltungsschleife nach deren Notifizierung oder Bekanntmachung getroffen wurde, verletzt die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise das Recht auf gerichtliches Gehör.

B.13.1. Die klagenden Parteien führen an, dass die im Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte gewährleistete formelle Begründungspflicht auf diskriminierende Weise verletzt werde.

B.13.2. Die Artikel 1 bis 3 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 bestimmen:

«Artikel 1. Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes ist zu verstehen unter:

- Verwaltungsakt: eine von einer Verwaltungsbehörde ausgehende einseitige Rechtshandlung individueller Tragweite, die zum Ziel hat, gegenüber einem oder mehreren Bürgern oder gegenüber einer anderen Verwaltungsbehörde Rechtswirkung zu haben,

- Verwaltungsbehörde: die Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat,

- Bürger: jede natürliche oder juristische Person in ihren Beziehungen mit den Verwaltungsbehörden.

Art. 2. Verwaltungsakte der in Artikel 1 erwähnten Verwaltungsbehörden müssen ausdrücklich begründet werden.

Art. 3. Die verlangte Begründung besteht aus der Angabe im Akt der faktischen und juristischen Grundlagen des Beschlusses.

Sie muss angemessen sein».

B.13.3. Diese Bestimmungen verallgemeinern die Verpflichtung, Verwaltungsakte mit individueller Tragweite ausdrücklich zu begründen. Die ausdrückliche Begründung der betreffenden Akte ist ein Recht des Bürgers, dem somit eine zusätzliche Garantie gegen Verwaltungsakte mit individueller Tragweite, die willkürlich wären, geboten wird.

B.13.4. Indem sie es dem betreffenden Verwaltungsorgan erlaubt, einen individuellen Verwaltungsakt, der nicht ausdrücklich begründet wurde, nach Anwendung der Verwaltungsschleife mit der erforderlichen Begründung auszustatten, verletzt die angefochtene Bestimmung das durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 gewährleistete Recht des Adressaten des Aktes, aber gleichzeitig eines jeden Interesse habenden Dritten, unmittelbar die Gründe zur Kenntnis zu nehmen, die die Entscheidung rechtfertigen, indem sie im Akt selbst angegeben sind. Das Recht auf ausdrückliche Begründung ermöglicht es, die gerichtliche Aufsicht über Verwaltungsakte mit individueller Tragweite und die Einhaltung des Grundsatzes der Waffengleichheit im Rahmen von Verwaltungsstreitsachen zu stärken.

Die Pflicht zur ausdrücklichen Begründung, die es dem Bürger ermöglichen soll, zu beurteilen, ob Anlass dazu besteht, die ihm gebotenen Beschwerden einzuleiten, würde ihr Ziel verfehlen, wenn dieser Bürger die Gründe, die die Entscheidung rechtfertigen, erst erfahren kann, nachdem er Beschwerde eingereicht hat.

Im Übrigen erfordert es Artikel 6 Absatz 9 des Aarhus-Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, dass der Text des betreffenden Verwaltungsaktes, sofern das Übereinkommen darauf anwendbar ist, «sowie die Gründe und Erwägungen [...] auf die sich diese Entscheidung stützt» der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

B.14. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die angefochtene Bestimmung für nichtig zu erklären ist.

Angesichts dessen, dass die anderen in den Klagegründen enthaltenen Beschwerdegründe nicht zu einer umfassenderen Nichtigserklärung führen können, brauchen sie nicht geprüft zu werden.

B.15. Da das Bemühen des Gesetzgebers, zu einer wirksamen und endgültigen Regelung von Streitsachen zu gelangen, begrüßenswert ist, stellt sich die Frage, ob die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 13 nicht während eines bestimmten Zeitraums aufrechtzuerhalten sind, um die Rechtssicherheit nicht zu gefährden und es dem Gesetzgeber zu ermöglichen, eine neue Regelung anzunehmen, die nicht zu den vorerwähnten Einwänden hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit Anlass gibt.

Da keine zwingende Notwendigkeit für den Staatsrat besteht, die Verwaltungsschleife in Erwartung des Auftretens des Gesetzgebers weiter anwenden zu können, sind die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung nicht aufrechtzuerhalten.

In Bezug auf die Aussetzung der Beschwerdefrist (Artikel 7 Nr. 3 des angefochtenen Gesetzes)

B.16. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 5965 beantragen die Nichtigerklärung von Artikel 7 Nr. 3 des angefochtenen Gesetzes. Sie führen an, dass diese Bestimmung gegen Artikel 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit dem Aarhus-Übereinkommen, mit europäischen Richtlinien und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, verstoße.

B.17. Artikel 7 Nr. 3 des angefochtenen Gesetzes bezweckt, das Verfahren vor einem Ombudsmann mit dem Verfahren vor dem Staatsrat in Einklang zu bringen. Dadurch wird in Artikel 19 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat zwischen den Absätzen 2 und 3 folgender Absatz eingefügt:

«Wenn bei einer Person, die durch Gesetz, Dekret oder Ordonnanz die Funktion eines Ombudsmanns innehat, innerhalb einer der in Absatz 2 erwähnten Verjährungsfristen eine Beschwerde gegen einen Akt oder eine Verordnung eingelegt wird, gegen den beziehungsweise die im Sinne von Artikel 14 § 1 Klage eingereicht werden kann, wird diese Frist für den Beschwerdeführer ausgesetzt. Die verbleibende Frist setzt entweder zu dem Zeitpunkt ein, zu dem der Beschwerdeführer von der Entscheidung in Kenntnis gesetzt wird, dass seine Beschwerde nicht behandelt oder abgewiesen wird, oder nach Ablauf einer Frist von vier Monaten, die ab Einreichung der Beschwerde einsetzt, wenn die Entscheidung nicht früher getroffen worden ist. In letzterem Fall weist der Beschwerdeführer dies durch eine Bescheinigung des betreffenden Ombudsmanns nach».

B.18. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass die Maßnahme bezweckt, «ein Gleichgewicht zu gewährleisten zwischen dem Willen, der Schlichtung ihre Erfolgsaussichten zu bieten, und die Beschwerdefrist nicht unnötig auszudehnen. Der Beschwerdeführer hat also immer Anspruch auf eine Frist von sechzig Tagen, um seine Beschwerde vor dem Staatsrat einzureichen, ungeachtet dessen, ob er beschlossen hat, eine Schlichtung in Anspruch zu nehmen oder nicht» (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, SS. 17-18).

B.19. Artikel 9 des Aarhus-Übereinkommens bestimmt:

«(1) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass jede Person, die der Ansicht ist, dass ihr nach Artikel 4 gestellter Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel bearbeitet worden ist, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat.

Für den Fall, dass eine Vertragspartei eine derartige Überprüfung durch ein Gericht vorsieht, stellt sie sicher, dass die betreffende Person auch Zugang zu einem schnellen, gesetzlich festgelegten sowie gebührenfreien oder nicht kostenaufwendigen Überprüfungsverfahren durch eine Behörde oder Zugang zu einer Überprüfung durch eine unabhängige und unparteiische Stelle, die kein Gericht ist, hat.

Nach Absatz 1 getroffene endgültige Entscheidungen sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, verbindlich. Gründe werden in Schriftform dargelegt, zumindest dann, wenn der Zugang zu Informationen nach diesem Absatz abgelehnt wird.

(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

(a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

(b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.

Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

(4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich.

(5) Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellt jede Vertragspartei sicher, dass der Öffentlichkeit Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zur Verfügung gestellt werden; ferner prüft jede Vertragspartei die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern».

Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten bestimmt:

«(1) Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die

a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

(2) Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.

(3) Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b dieses Artikels verletzt werden können.

(4) Dieser Artikel schließt die Möglichkeit eines vorausgehenden Überprüfungsverfahrens bei einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis einer Ausschöpfung der verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

Die betreffenden Verfahren werden fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchgeführt.

(5) Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Öffentlichkeit praktische Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zugänglich gemacht werden».

B.20. Im Klagegrund ist nicht ausreichend dargelegt, in welcher Hinsicht die angefochtene Bestimmung gegen die angeführten Kontrollnormen verstoße. Indem die bestehenden Verfahren besser aufeinander abgestimmt werden, scheint die Bestimmung im Gegenteil zur Einhaltung der Verpflichtungen beizutragen, die sich aus den angeführten und in B.19 zitierten Bestimmungen des internationalen Rechts in Verbindung mit Artikel 23 der Verfassung ergeben.

B.21. Der Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den Antrag auf Aussetzung (Artikel 6 des angefochtenen Gesetzes)

B.22. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 5959 und 6017 beantragen die Nichtigerklärung von Artikel 6 des angefochtenen Gesetzes. Sie führen an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Verfassungsbestimmungen, mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen und mit Bestimmungen des internationalen Rechts, verstoße.

B.23. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates kann einen Verwaltungsakt nicht nur für nichtig erklären. Sie kann auch die Aussetzung seiner Ausführung anordnen. Artikel 6 des angefochtenen Gesetzes ersetzt Artikel 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat durch folgenden Wortlaut:

«§ 1. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung ist als einzige dafür zuständig, nach Anhörung oder ordnungsgemäßer Ladung der Parteien durch Entscheidung die Aussetzung der Ausführung eines Akts oder einer Verordnung anzuordnen, der beziehungsweise die aufgrund von Artikel 14 §§ 1 und 3 für nichtig erklärt werden kann, und alle notwendigen Maßnahmen anzuordnen, um die Interessen der Parteien oder der Personen, die ein Interesse an der Lösung der Sache haben, zu wahren.

Diese Aussetzung oder diese vorläufigen Maßnahmen können jederzeit angeordnet werden:

1. wenn die Sache zu dringend ist, um in einem Nichtigkeitsverfahren behandelt zu werden,

2. und wenn mindestens ein triftiger Grund geltend gemacht wird, der dem ersten Anschein nach die Erklärung der Nichtigkeit des Akts oder der Verordnung rechtfertigen kann.

In Abweichung von den Absätzen 1 und 2 können die Aussetzung oder die vorläufigen Maßnahmen nicht nach Hinterlegung des in Artikel 24 erwähnten Berichts beantragt werden. Parteien, die ein Interesse daran haben, dürfen in diesem Fall jedoch an den Präsidenten der mit dem Antrag befassten Kammer einen mit Gründen versehenen Antrag im Hinblick auf die dringende Anberaumung einer Sitzung richten. Anträge auf Aussetzung oder auf vorläufige Maßnahmen, die zwischen der Hinterlegung des Berichts und seiner Notifizierung eingereicht werden, sind einem mit Gründen versehenen Antrag gleichgesetzt. Der Präsident befindet durch Beschluss über diesen Antrag. Sofern die Dringlichkeit gerechtfertigt erscheint, ernennt er die Sitzung kurzfristig und spätestens binnen zwei Monaten ab Erhalt des Antrags an und kann er die Fristen für die Hinterlegung der letzten Schriftsätze anpassen.

§ 2. Die Antragschrift zwecks Aussetzung oder zwecks Anordnung vorläufiger Maßnahmen umfasst eine Darlegung des Sachverhalts, der gemäß seinem Verfasser die zur Unterstützung dieser Antragschrift geltend gemachte Dringlichkeit rechtfertigt.

Die Verwaltungsstreitsachenabteilung berücksichtigt auf Antrag der beklagten oder beitretenden Partei die voraussehbaren Folgen der Aussetzung der Ausführung oder der vorläufigen Maßnahmen hinsichtlich jeglicher möglicherweise geschädigten Interessen einschließlich des Interesses der Allgemeinheit und kann entscheiden, dem Antrag auf Aussetzung oder auf vorläufige Maßnahmen nicht stattzugeben, wenn deren nachteilige Folgen die damit verbundenen Vorteile auf offensichtlich unverhältnismäßige Weise überwiegen könnten.

Sofern die Verwaltungsstreitsachenabteilung einen Antrag auf Aussetzung oder auf vorläufige Maßnahmen aufgrund fehlender Dringlichkeit abweist, kann ein neuer Antrag nur eingereicht werden, wenn er sich auf neue Sachverhalte stützt, die die Dringlichkeit dieses Antrags rechtfertigen. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung kann darüber hinaus eine Frist festlegen, während deren kein neuer Antrag auf Aussetzung oder auf vorläufige Maßnahmen eingereicht werden kann, wenn der einzige neue Sachverhalt, der geltend gemacht wird, aus dem Verlauf der Zeit besteht.

§ 3. Gegen Entscheide über einen Antrag auf Aussetzung oder auf vorläufige Maßnahmen kann weder Einspruch noch Drittspruch noch Revision eingelegt werden.

Entscheide, durch die die Aussetzung oder vorläufige Maßnahmen angeordnet werden, können auf Antrag der Parteien widerrufen oder geändert werden.

§ 4. In Fällen äußerster Dringlichkeit, die mit der Frist für die Behandlung des Antrags auf die in § 1 erwähnte Aussetzung oder auf die dort erwähnten vorläufigen Maßnahmen unvereinbar sind, können die Aussetzung oder die vorläufigen Maßnahmen, selbst vor Einleitung einer Nichtigkeitsklage, gemäß einem Verfahren angeordnet werden, das von dem Verfahren abweicht, das auf die Aussetzung beziehungsweise die vorläufigen Maßnahmen Anwendung findet, die in § 1 erwähnt sind.

Gegebenenfalls können diese Aussetzung oder diese vorläufigen Maßnahmen angeordnet werden, ohne dass alle Parteien vorgeladen worden sind. In diesem Fall werden die Parteien durch den Entscheid, in dem die vorläufige Aussetzung oder die vorläufigen Maßnahmen angeordnet werden, innerhalb kurzer Frist vor die Kammer geladen, die über die Bestätigung der Aussetzung oder der vorläufigen Maßnahmen befindet.

Die Aussetzung und die vorläufigen Maßnahmen, die vor Einleitung der Antragschrift zwecks Nichtigkeitsklärung des Akts oder der Verordnung angeordnet worden sind, werden sofort aufgehoben, wenn sich herausstellt, dass innerhalb der in der Verfahrensordnung festgelegten Frist keine Antragschrift zwecks Nichtigkeitsklärung mit den Klagegründen eingeleitet worden ist, die sie gerechtfertigt hatten.

§ 5. Der Kammerpräsident oder der von ihm bestimmte Staatsrat befindet innerhalb fünfundvierzig Tagen über den Antrag auf Aussetzung oder auf vorläufige Maßnahmen. Wenn die Aussetzung oder die vorläufigen Maßnahmen angeordnet worden sind, wird binnen sechs Monaten nach Verkündung des Entscheids über die Nichtigkeitsklage befunden.

§ 6. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung kann nach einem vom König festgelegten beschleunigten Verfahren den Akt oder die Verordnung für nichtig erklären, wenn die beklagte Partei oder Personen, die ein Interesse an der Lösung der Sache haben, innerhalb dreißig Tagen ab Notifizierung des Entscheids, durch den die Aussetzung beziehungsweise vorläufige Maßnahmen angeordnet werden oder die vorläufige Aussetzung beziehungsweise die vorläufigen Maßnahmen bestätigt werden, nicht die Fortsetzung des Verfahrens beantragt haben.

§ 7. In Bezug auf die klagende Partei gilt eine Vermutung der Verfahrensrücknahme, wenn die Partei nach Abweisung des Antrags auf Aussetzung eines Akts oder einer Verordnung oder des Antrags auf vorläufige Maßnahmen nicht innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ab Notifizierung des Entscheids die Fortsetzung des Verfahrens beantragt.

§ 8. Durch den Entscheid, in dem die Aussetzung beziehungsweise die vorläufige Aussetzung der Ausführung eines Akts oder einer Verordnung oder vorläufige Maßnahmen angeordnet werden, kann der betreffenden Behörde auf Antrag der klagenden Partei ein Zwangsgeld auferlegt werden. In diesem Fall findet Artikel 36 §§ 2 bis 5 Anwendung.

§ 9. Falls die Aussetzung der Ausführung oder vorläufige Maßnahmen wegen Befugnismissbrauch angeordnet werden, wird die Sache an die Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung verwiesen.

Wenn die Generalversammlung den angefochtenen Akt beziehungsweise die angefochtene Verordnung nicht für nichtig erklärt, werden die Aussetzung oder die vorläufigen Maßnahmen sofort unwirksam. In diesem Fall wird die Sache zwecks Behandlung anderer eventuell vorgebrachter Klagegründe an die Kammer verwiesen, die ursprünglich damit befasst war.

§ 10. Wenn die Kammer, die zuständig ist, um in der Sache selbst zu befinden, den Akt oder die Verordnung, der beziehungsweise die Gegenstand der Beschwerde ist, nicht für nichtig erklärt, hebt sie die angeordnete Aussetzung und die vorläufigen Maßnahmen auf».

B.24. Mit dieser Bestimmung bezweckte der Gesetzgeber, das Eilverfahren zu verbessern (*Parl. Dok., Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 4*). Er hat dabei hauptsächlich (1) die Möglichkeit vorgesehen, nach dem Einreichen der Nichtigkeitsklage einen Antrag auf Aussetzung und auf vorläufige Maßnahmen einzureichen, (2) den Begriff «Gefahr eines schwer wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils» ersetzt durch den Begriff «Dringlichkeit», und (3) den Staatsrat ausdrücklich beauftragt, unter bestimmten Umständen die von dem Verfahren betroffenen Interessen abzuwägen, bevor er die Ausführung eines Verwaltungsaktes aussetzt oder vorläufige Maßnahmen anordnet.

In den Vorarbeiten wurden diese Maßnahmen wie folgt erläutert:

«Beim Staatsrat werden zahlreiche Klageschriften eingereicht in der Form einer 'einzigsten Klageschrift', das heißt einer Klageschrift, mit der sowohl die Nichtigkeitsklärung eines Verwaltungsaktes als auch die Aussetzung der Ausführung beantragt werden (siehe für die diesbezüglichen Statistiken den Jahresbericht des Staatsrates). Diese Weise des Einreichens von Anträgen auf Aussetzung erweist sich jedoch als kontraproduktiv. Sie ist ein Anreiz zum automatischen Einreichen eines Antrags auf Aussetzung, was eine Vervielfachung von Berichten und Gerichtssitzungen zur Folge hat. Es ist jedoch möglich, dass gar kein besonderes Ereignis es erfordert, dass der Staatsrat im Eilverfahren über die ihm unterbreitete Rechtssache urteilt. Dieser Gesetzesvorentwurf entfernt sich von diesem System zugunsten eines Antrags auf Aussetzung, der nach der Nichtigkeitsklage eingereicht werden kann, wenn diese Klage noch anhängig ist und wenn die Dringlichkeit es rechtfertigt. Der Antrag auf Aussetzung ist ein Akzessorium dieser Klage.

Zu diesem Zeitpunkt erfordert die Aussetzung der Ausführung der Folgen eines Verwaltungsaktes es ebenfalls, dass das Bestehen ernsthafter Klagegründe und einer Gefahr eines schwer wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils auf Seiten des Klägers nachgewiesen wird. Die ernsthaften Klagegründe sind diejenigen, die auf den ersten Blick zur Nichtigkeitsklärung führen können. Diese Bedingung wird mit der jetzigen Reform nicht geändert. Die Gefahr eines schwer wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils beinhaltet hingegen mehrere Aspekte, die nachgewiesen werden müssen. Sie ist Anlass zu einer umfangreichen und manchmal unterschiedlichen Rechtsprechung, so dass dieser Begriff schwer objektivierbar wird. Er erfordert eine präzise Untersuchung zum Nachteil der Prüfung der Ernsthaftigkeit der Klagegründe. Der Gesetzentwurf weicht von dieser zweiten Bedingung ab und ersetzt sie durch die deutlichere und evolutive Bedingung der Dringlichkeit. Mit diesem Begriff wird die übliche Frist berücksichtigt, die für die Behandlung einer Nichtigkeitsrechtssache anzustreben ist.

Die Möglichkeit zur Abwägung der betreffenden Interessen, die derzeit nur im Rahmen von Streitsachen in Bezug auf öffentliche Aufträge besteht, wird ausdrücklich erweitert auf alle Verwaltungsakte. Diese Abwägung der Interessen wird jedoch nur angewandt, wenn die negativen Folgen der Aussetzung nicht auf offensichtlich unvernünftige Weise gegenüber den Vorteilen überwiegen» (*Parl. Dok., Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, SS. 4-5*).

B.25. Die angeführten Beschwerdegründe betreffen nicht die ersten zwei Maßnahmen. Die Beschwerdegründe der klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 6017 sind nur gegen die dritte Maßnahme gerichtet (Rechtssache Nr. 6017), nämlich die Möglichkeit zur Interessenabwägung, die in Artikel 17 § 2 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat enthalten ist.

In den Vorarbeiten wird in diesem Zusammenhang präzisiert:

«Wenn schließlich die beklagte Partei oder die intervenierende Partei es beantragt, wird die Aufhebung der Bedingung des schwer wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils gemildert durch die Verpflichtung des Staatsrates, eine Abwägung der betreffenden Interessen vorzunehmen. Seit Anfang 2010 hat der Staatsrat eine große Vorsicht im Bereich der öffentlichen Aufträge walten lassen, indem die Interessenabwägung für das Dringlichkeitsverfahren eingeführt wurde. Diese Umsicht muss nun noch größer sein, da die Interessenabwägung auf das vollständige übliche Aussetzungsverfahren angewandt wird. Der Staatsrat kann dies nur anwenden, wenn die negativen Folgen der Aussetzung sich für den Rat als offensichtlich unvernünftig erweisen im Lichte ihrer Vorteile» (*Parl. Dok., Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, SS. 15-16*).

Die klagenden Parteien führen an, dass die Möglichkeit zur Interessenabwägung (1) den Schutz der Umwelt erheblich verringere, (2) die Rechtsuchenden diskriminiere und (3) das Recht auf gerichtliches Gehör auf diskriminierende Weise einschränke.

B.26.1. Artikel 23 der Verfassung bestimmt:

«Jeder hat das Recht, ein menschenwürdiges Leben zu führen.

Zu diesem Zweck gewährleistet das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmt die Bedingungen für ihre Ausübung.

Diese Rechte umfassen insbesondere:

[...]

4. das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt;

[...]».

B.26.2. Artikel 23 der Verfassung beinhaltet bezüglich des Umweltschutzes eine Stillhalteverpflichtung, die verhindert, dass der zuständige Gesetzgeber das Schutzniveau, das durch die geltenden Rechtsvorschriften geboten wird, in erheblichem Maße verringert, ohne dass es hierfür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse zusammenhängen.

B.26.3. Aus der Rechtsprechung aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung ergibt sich, dass der Staatsrat nicht nur im Bereich der öffentlichen Aufträge aufgrund einer spezifischen Gesetzesbestimmung, sondern auch in anderen Bereichen aufgrund von Artikel 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat bereits mehrmals eine Interessenabwägung vorgenommen hat, bevor er über einen Antrag auf Aussetzung entschied. Es ist kennzeichnend für das Eilverfahren, dass der Richter die Nachteile der unmittelbaren Anwendung der angefochtenen Bestimmungen für die klagenden Parteien abwägen muss gegenüber den Nachteilen für das Allgemeininteresse, die eine Aussetzung mit sich bringen würde. So hat der Staatsrat durch einen Entscheid vom 27. März 1997 über Umwelt und Raumordnung geurteilt:

«11.1. In der Erwägung, dass die intervenierende Partei den Staatsrat bittet, wie der Richter im Eilverfahren es in seinem Beschluss vom 29. November 1996 getan hat, eine Interessenabwägung vorzunehmen;

11.2. In der Erwägung, dass der Staatsrat nicht einsieht, wie die wirtschaftlichen Interessen der intervenierenden Partei Vorrang vor dem ruhigen Wohnklima haben sollen, auf das der Antragsteller aufgrund von Artikel 5.32.10.2. § 4 des VLAREM II sozusagen an zwei Wochenenden pro Monat Anspruch erheben kann; dass dies umso problematischer ist, als der genannte Artikel für bestehende Einrichtungen als Übergangsbestimmung bereits eine flexiblere Vorgehensweise enthält im Vergleich zu den Verbots- und Abtretungsregeln, die in Artikel 5.32.10.2. § 1 festgelegt sind» (Staatsrat, 27. März 1997, Nr. 65.694).

In anderen Entscheiden hat der Staatsrat jedoch die Interessenabwägung im Rahmen des Antrags auf Aussetzung abgewiesen. In einem Entscheid vom 1. Februar 2013 heißt es, dass «in Ermangelung irgendeiner Gesetzesbestimmung, in der dies vorgesehen ist, der Staatsrat, wenn er festgestellt hat, dass in einer zulässigen Nichtigkeitsklage ein begründeter Klagegrund angeführt wird, nicht von der Nichtigkeitserklärung des angefochtenen Beschlusses aufgrund einer Interessenabwägung absehen darf» (Staatsrat, 1. Februar 2013, Nr. 222.344), weshalb er eine solche Abwägung im Rahmen eines Antrags auf Aussetzung ablehnt.

B.26.4. Durch die angefochtene Bestimmung wird die Möglichkeit des Staatsrates bestätigt, im Rahmen eines Antrags auf Aussetzung oder auf Auferlegung von vorläufigen Maßnahmen die betreffenden Interessen miteinander abzuwägen. Der Gesetzgeber hat für diese Möglichkeit jedoch strikte Bedingungen auferlegt.

Zunächst kann der Staatsrat nur auf Antrag der beklagten oder intervenierenden Partei den vermutlichen Folgen der Aussetzung der Ausführung oder der vorläufigen Maßnahmen für alle Interessen, die verletzt werden können, sowie dem Allgemeininteresse Rechnung tragen.

Anschließend kann der Staatsrat nur entscheiden, die Aussetzung oder vorläufige Maßnahmen nicht anzuordnen, wenn deren nachteilige Folgen auf offensichtlich unverhältnismäßige Weise gegenüber den Vorteilen überwiegen.

Schließlich kann der Staatsrat die betreffenden Interessen selbstverständlich nur gegeneinander abwägen, um vorläufig über die Streitsache zu entscheiden im Rahmen eines Antrags auf Aussetzung oder auf Auferlegung von vorläufigen Maßnahmen, und nicht bei der Beurteilung zur Sache im Rahmen einer Nichtigkeitsklage.

B.26.5. Die vorerwähnten Bedingungen, die der Gesetzgeber für die Möglichkeit der Interessenabwägung auferlegt hat, führen zu der Feststellung, dass die angefochtene Bestimmung den bestehenden Schutz der Umwelt nicht erheblich verringert hat.

B.27. Es ist kennzeichnend für jeden gerichtlichen Auftrag im Rahmen eines Eilverfahrens, dass die betreffenden Interessen auf wohlüberdachte und begründete Weise miteinander abgewogen werden und dass nicht leichtsinnig beschlossen wird, die Aussetzung oder die vorläufigen Maßnahmen nicht anzuordnen, wenn der Antrag im Übrigen den Bedingungen dafür entspricht. Da die Interessenabwägung ein inhärenter Bestandteil der gerichtlichen Entscheidung ist, verstößt die angefochtene Bestimmung nicht auf diskriminierende Weise gegen das Recht auf gerichtliches Gehör.

B.28. Da der Staatsrat die Möglichkeit hat, einen Verwaltungsakt auszusetzen und für nichtig zu erklären, verletzt die angefochtene Bestimmung ebenfalls nicht auf diskriminierende Weise Artikel 9 Absatz 4 des Aarhus-Übereinkommens und Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie 2011/92/EU.

B.29.1. Die Beschwerdegünde der klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 5959 sind gegen die in Artikel 17 § 3 Absatz 1 enthaltene Bestätigung gerichtet, dass gegen Entscheide über einen Antrag auf Aussetzung keine Revision eingeleitet werden kann. Dieser Ausschluss der Revision war bereits im früheren Artikel 17 § 2 Absatz 2 festgelegt. Er gilt nunmehr auch für die Entscheide über einen Antrag auf Anordnung von vorläufigen Maßnahmen.

Durch die angefochtene Bestimmung werde eine Diskriminierung gegenüber der Nichtigkeitsklage und gegenüber dem zivilrechtlichen Eilverfahren eingeführt und werde das durch die angeführten Vertragsbestimmungen gewährleistete Recht auf gerichtliches Gehör auf diskriminierende Weise eingeschränkt im Falle eines nicht loyalen Verfahrensverhaltens.

B.29.2. Der Behandlungsunterschied zwischen gewissen Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Es könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.29.3. Aufgrund von Artikel 31 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat sind Revisionsbeschwerden nur zulässig, wenn seit Verkündung des Entscheids ausschlaggebende Schriftstücke, die durch Verschulden der Gegenpartei zurückgehalten worden waren, wiedergefunden wurden oder wenn der Entscheid auf der Grundlage von als falsch anerkannten oder für falsch erklärten Schriftstücken ergangen ist.

B.29.4. In seinem Entscheid Nr. 167/2014 vom 13. November 2014 hat der Gerichtshof über diese Bestimmung wie folgt geurteilt:

«B.3. Gegen die Entscheide der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates können die Rechtsmittel angewandt werden, die in den koordinierten Gesetzen über den Staatsrat vorgesehen sind. Es handelt sich um die Rechtsmittel Kassationsbeschwerde - aufgrund eines Kompetenzkonflikts -, Einspruch, Dritteinpruch und Revisionsbeschwerde.

Außerdem ist in Artikel 17 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof ein Antrag auf Zurückziehung eines Entscheids des Staatsrates vorgesehen, der eingereicht werden kann, wenn der Entscheid auf eine Gesetzesnorm, die der Gerichtshof für nichtig erklärt hat, oder auf eine Verordnung zu deren Ausführung gegründet ist.

B.4.1. Aufgrund der fraglichen Bestimmung ist eine Revisionsbeschwerde nur zulässig, wenn seit Verkündung des Entscheids ausschlaggebende Schriftstücke, die durch Verschulden der Gegenpartei zurückgehalten worden waren, wiedergefunden wurden oder wenn der Entscheid auf der Grundlage von als falsch anerkannten oder für falsch erklärten Schriftstücken ergangen ist.

Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der Gesetzgeber den Standpunkt vertrat, dass ' im Hinblick auf die Sicherheit der Rechtssituationen die Entscheide des Staatsrates nach einer relativ kurzen Zeit als unwiderruflich zu betrachten sind ' (*Parl. Dok.*, Kammer, 1951-1952, Nr. 586, S. 2) und dass die Revisionsbeschwerde aus diesem Grund ' eine außerordentliche Beschaffenheit ' behalten muss (ebenda, S. 1).

Die Beschaffenheit der Umstände, unter denen eine Revisionsbeschwerde zulässig eingereicht werden kann, lässt erkennen, dass der Gesetzgeber diese Beschwerde nur in Situationen ermöglichen wollte, in denen der Staatsrat eindeutig irreführt wurde, entweder durch das Vorlegen falscher Schriftstücke oder durch das Zurückhalten von Schriftstücken.

B.4.2. Aus der Rechtsprechung des Staatsrates geht hervor, dass eine Revisionsbeschwerde restriktiv zu verstehen ist, weil sie von dem Grundprinzip abweicht, dass der Richter, wenn eine Rechtssache beurteilt wurde, seine Gerichtsbarkeit in dieser Sache erschöpft hat (Staatsrat, 30. Oktober 2012, Nr. 221.228; 16. Mai 2013, Nr. 223.490). Die Revision eines Entscheids ist daher auch nur in den einschränkend aufgezählten Fällen möglich, die restriktiv ausgelegt werden müssen (ebenda).

B.5. Da eine Revisionsbeschwerde nur zulässig eingereicht werden kann in den Fällen, die in der fraglichen Bestimmung aufgezählt sind, ist es nicht möglich, diese Beschwerde gegen einen Entscheid einzulegen aufgrund der Aussage, dass der Staatsrat zu Unrecht einen Klagegrund für unzulässig erklärt und daher nicht zur Sache geprüft habe.

B.6. Artikel 13 der Verfassung beinhaltet ein Recht auf Zugang zu dem zuständigen Richter. Dieses Recht wird ebenfalls durch Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und durch einen allgemeinen Rechtsgrundsatz gewährleistet.

Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet für Personen, deren Rechte und Freiheiten im Sinne dieser Konvention verletzt wurden, ein Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz.

B.7.1. Das Recht auf gerichtliches Gehör, das einen wesentlichen Aspekt des Rechtes auf ein faires Verfahren darstellt, erfordert es, dass eine Entscheidung einer Verwaltungsbehörde der Kontrolle *a posteriori* durch ein Gericht mit voller Rechtsprechungsbefugnis unterzogen werden kann.

B.7.2. Aus der Rechtsprechung des Staatsrates geht hervor, dass das höchste Verwaltungsgericht eine vollwertige gerichtliche Prüfung durchführt, sowohl anhand des Gesetzes, als auch anhand der allgemeinen Rechtsgrundsätze. Der Staatsrat prüft dabei, ob die seiner Kontrolle unterbreitete behördliche Entscheidung die erforderliche faktische Grundlage aufweist, ob diese Entscheidung von einer korrekten juristischen Einstufung ausgeht und nicht offensichtlich unverhältnismäßig ist gegenüber den damit angestrebten Zielen. Wenn er diese Entscheidung für nichtig erklärt, muss die Behörde sich dem Entscheid des Staatsrates fügen; wenn die Behörde eine neue Entscheidung trifft, darf sie die Begründung des Entscheids, mit dem die erste Entscheidung für nichtig erklärt wurde, nicht zurückweisen; wenn sie die Nichtigerklärung auf sich beruhen lässt, gilt die Entscheidung als nicht getroffen. Überdies kann der Staatsrat unter den in Artikel 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vorgesehenen Umständen die Aussetzung der Ausführung der Entscheidung anordnen, gegebenenfalls durch einen Entscheid in äußerster Dringlichkeit.

B.7.3. Die Rechtsuchenden verfügen daher über eine tatsächliche Rechtsprechungsgarantie vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht gegen eine Verwaltungsentscheidung, die sie gegebenenfalls direkt und nachteilig betrifft.

B.8.1. Das Recht auf gerichtliches Gehör ist nicht absolut und kann gewissen Zulässigkeitsbedingungen unterliegen, die auf eine geordnete Rechtspflege und die Vermeidung der Gefahr der Rechtsunsicherheit ausgerichtet sind (EuGHMR, 19. Juni 2001, *Kreuz* gegen Polen, § 54; 11. Oktober 2001, *Rodriguez Valin* gegen Spanien, § 22; 10. Januar 2006, *Teltronic CATV* gegen Polen, § 47).

B.8.2. Der Umstand, dass eine Nichtigkeitsklage bei dem Staatsrat gewissen Zulässigkeitsbedingungen unterliegt, führt an sich folglich nicht zu einer Situation, die nicht mit dem Recht auf gerichtliches Gehör vereinbar ist.

B.9.1. Die Zulässigkeitsbedingungen dürfen jedoch nicht dazu führen, dass das Recht auf gerichtliches Gehör in dem Maße eingeschränkt wird, dass es im Kern beeinträchtigt wird; außerdem dürfen die Gerichte die Verfahrensregeln nicht auf eine übermäßig formalistische Weise anwenden (EuGHMR, 12. November 2002, *Zvoljský und Zvolská* gegen Tschechische Republik, § 47; 25. Mai 2004, *Kadlec und andere* gegen Tschechische Republik, § 26; 26. Juli 2007, *Walchli* gegen Frankreich, § 29; 22. Juli 2010, *Melis* gegen Griechenland, §§ 27 und 28).

Die Vereinbarkeit der Zulässigkeitsbedingungen und deren Anwendung mit dem Recht auf gerichtliches Gehör hängt von den besonderen Aspekten des fraglichen Verfahrens ab und wird im Lichte des Verfahrens insgesamt beurteilt (EuGHMR, 24. Februar 2009, *L'Erablière* gegen Belgien, § 36; 29. März 2011, *R.T.B.F.* gegen Belgien, § 70).

B.9.2. Es gehört nicht zur Zuständigkeit des Gerichtshofes, aufgrund der jeweiligen Elemente einer spezifischen Streitsache zu beurteilen, ob das Urteil eines Richters bezüglich der Unzulässigkeit eines Klagegrunds vereinbar ist mit dem Recht auf gerichtliches Gehör.

Es obliegt ebenfalls nicht dem Gerichtshof, die Bestimmung, die einer solchen Feststellung der Unzulässigkeit zugrunde liegt, anhand des Rechtes auf gerichtliches Gehör zu prüfen, da eine solche Bestimmung nicht Gegenstand der dem Gerichtshof gestellten Frage ist.

B.10.1. Weder Artikel 13 der Verfassung, noch Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisten ein Recht auf einen doppelten Rechtszug (EuGHMR, Große Kammer, 26. Oktober 2000, *Kudla* gegen Polen, § 122; 18. Dezember 2007, *Marini* gegen Albanien, § 120; 17. Juli 2012, *Muscat* gegen Malta, § 42). Außer in Strafsachen besteht überdies kein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der das Bestehen eines doppelten Rechtszugs vorschreibt.

B.10.2. Die Begrenzung der Beschwerdegründe, die zur Revision eines Entscheids des Staatsrates führen können, ist als solche folglich nicht unvereinbar mit dem Recht auf gerichtliches Gehör, selbst wenn dies zur Folge hat, dass bestimmte Regelwidrigkeiten, die gegebenenfalls anlässlich dieser Entscheidung begangen wurden, nicht zur Nichtigserklärung oder Revision führen können.

Es gehört zur eigentlichen Logik eines Systems von Rechtsmitteln, dass hinsichtlich ihrer Tragweite die besondere Rechtskraft der in letzter Instanz ergangenen Entscheidungen, die grundsätzlich durch höhere Rechtsprechungsorgane getroffen werden, berücksichtigt wird.

B.11. Unter Berücksichtigung des Vorstehenden und der besonderen Beschaffenheit der Revisionsbeschwerde beeinträchtigt die fragliche Bestimmung dadurch, dass darin vorgesehen ist, dass diese Beschwerde nur unter den darin festgelegten – außergewöhnlichen – Umständen eingereicht werden kann, nicht das Recht auf gerichtliches Gehör, so wie es durch Artikel 13 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, gewährleistet wird».

B.29.5. Der Umstand, dass durch die angefochtene Bestimmung eine Revisionsbeschwerde gegen die Entscheide über einen Antrag auf Aussetzung oder auf Anordnung von vorläufigen Maßnahmen ausgeschlossen ist, hindert die klagende Partei nicht daran, im weiteren Verlauf des Verfahrens, nachdem sie die Fortsetzung des Nichtigkeitsverfahrens beantragt hat, die Fälschung oder das Zurückhalten von Schriftstücken anzuführen.

B.29.6. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die angefochtene Bestimmung nicht auf unverhältnismäßige Weise das Recht der betreffenden Personen verletzt.

B.30. Die Klagegründe sind unbegründet.

In Bezug auf die Prozessvollmacht (Artikel 7 Nr. 5 des angefochtenen Gesetzes)

B.31. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 5965 beantragen die Nichtigserklärung von Artikel 7 Nr. 5 des angefochtenen Gesetzes. Sie führen an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10, 11, 23, 27, 170 und 172 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit dem Aarhus-Übereinkommen und mit europäischen Richtlinien, verstoße.

B.32. Artikel 7 Nr. 5 des angefochtenen Gesetzes zielt darauf ab, die Prozessvollmacht im Verfahren beim Staatsrat ausdrücklich einzuführen. Er fügt Artikel 19 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat folgenden Absatz hinzu:

«Bis zum Gegenbeweis gilt der Rechtsanwalt als von der handlungsfähigen Person bevollmächtigt, die er zu vertreten behauptet».

In den Vorarbeiten wurde diesbezüglich Folgendes angeführt:

«Es erscheint wünschenswert, zu einer Auslegung von Artikel 440 des Gerichtsgesetzbuches zurückzukehren, die durch den Kassationshof und den Staatsrat geteilt wird. Diese Auslegung verhindert nicht, dass eine Partei in der Streitsache die Ordnungsmäßigkeit des Beschlusses zu handeln anfiht. Es obliegt jedoch dieser Partei, dies im vorliegenden Fall durch alle möglichen rechtlichen Mittel zu beweisen» (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 19).

B.33. In Artikel 3 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates sind die Unterlagen aufgelistet, die der Antragschrift beigefügt werden müssen. Mit Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 28. Januar 2014 zur Abänderung verschiedener Erlasse über das Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates wurde Artikel 3 Nr. 4 des vorerwähnten Regentenerlasses durch folgende Bestimmung ersetzt:

«4. wenn es sich bei der klagenden Partei um eine juristische Person handelt, eine Abschrift ihrer veröffentlichten Satzung und ihrer koordinierten geltenden Satzung und, wenn diese juristische Person nicht durch einen Rechtsanwalt vertreten wird, eine Abschrift der Urkunde mit der Bezeichnung ihrer Organe sowie den Nachweis, dass das dazu ermächtigte Organ beschlossen hat, gerichtlich vorzugehen».

Aus dem Bericht an den König geht hervor, dass Artikel 3 Nr. 4 des Erlasses des Regenten abgeändert wurde, «um der Einführung der Prozessvollmacht durch das Gesetz vom 20. Januar 2014 Rechnung zu tragen. Das Vorlegen der Satzung der juristischen Person bleibt in jedem Fall vorgeschrieben. Dies gilt nicht für die anderen Unterlagen, wenn diese juristische Person durch einen Rechtsanwalt vertreten wird» (*Belgisches Staatsblatt*, 3. Februar 2014, S. 9081).

B.34. Die klagenden Parteien führen im Wesentlichen an, dass sowohl juristische Personen, die durch einen Rechtsanwalt vertreten seien, als auch juristische Personen, die durch ein Organ vertreten seien, nicht den Nachweis der Entscheidung des zuständigen Organs, vor Gericht zu klagen, vorlegen müssten, sondern, dass sie lediglich ihr Interesse nachweisen müssten. Überdies könne dieses Interesse ein kollektives Interesse sein.

B.35. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Verpflichtung, den Nachweis der Entscheidung des befugten Organs vorzulegen, sich nicht aus der angefochtenen Bestimmung, sondern aus dem Erlass des Regenten ergibt.

Insofern sich der Beschwerdegrund auf das Erfordernis des Interesses bezieht, ergibt er sich ebenfalls nicht aus der angefochtenen Bestimmung, die nur die Vertretung der Parteien vor dem Staatsrat regelt.

B.36. Der Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den Verlust des Interesses (Artikel 8 des angefochtenen Gesetzes)

B.37. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 5959 beantragen die Nichtigserklärung von Artikel 8 des angefochtenen Gesetzes. Sie führen an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit dem Recht auf gerichtliches Gehör und mit Artikel 9 des Aarhus-Übereinkommens, verstoße.

B.38. Die angefochtene Bestimmung ersetzt Artikel 21 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat. Absatz 2 dieses Artikels regelt wie zuvor den weiteren Verlauf des Verfahrens, wenn die klagende Partei gewisse Schriftsätze nicht rechtzeitig einreicht. Er bestimmt:

«Hält die klagende Partei die für die Übermittlung eines Replik- oder Erläuterungsschriftsatzes vorgesehenen Fristen nicht ein, befindet die Verwaltungsstreitsachenabteilung unverzüglich nach Anhörung der Parteien, die darum ersucht haben, und stellt fest, dass das erforderliche Interesse fehlt».

B.39. Vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung sah Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat bereits die gleiche Regelung vor. Die einzige Änderung besteht darin, dass der «Ergänzungsschriftsatz» durch den «Erläuterungsschriftsatz» ersetzt wurde.

Die klagenden Parteien bemängeln gerade diese Änderung. Sie führen an, dass eine klagende Partei, die keinen Erwidierungsschriftsatz beantworten müsse – weil die beklagte Partei keinen solchen Schriftsatz eingereicht habe –, dennoch verpflichtet sei, einen Erläuterungsschriftsatz einzureichen, dies unter Androhung des Verlustes des Interesses am Verfahren. Es sei nicht vernünftig gerechtfertigt, eine klagende Partei, die keinen Erläuterungsschriftsatz einreiche, auf die gleiche Weise zu behandeln wie eine klagende Partei, die es unterlasse, einen Repliksschriftsatz einzureichen nach der Übermittlung des Erwidierungsschriftsatzes der beklagten Partei. Überdies sei die Maßnahme Ausdruck eines übermäßigen Formalismus und stelle der Verlust des Interesses an dem Verfahren eine unerlaubte Einschränkung des Rechtes auf gerichtliches Gehör dar.

B.40.1. Das Recht auf gerichtliches Gehör ist nicht absolut. Die Bedingungen, die der Gesetzgeber für die Ausübung dieses Rechts vorschreibt, dürfen jedoch nicht dazu führen, dieses Recht derart einzuschränken, dass es im Kern beeinträchtigt wird. Dies wäre der Fall, wenn die Einschränkungen keinem gesetzmäßigen Ziel dienen würden oder wenn kein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den angewandten Mitteln und dem angestrebten Ziel bestehen würde. Die Vereinbarkeit dieser Einschränkungen mit dem Recht auf Zugang zu einem Gericht hängt von den Besonderheiten des betreffenden Verfahrens ab und ist in Anbetracht des gesamten Verfahrens zu beurteilen (EuGHMR, 24. Februar 2009, *L'Erablière* gegen Belgien, § 36; 29. März 2011, *R.T.B.F.* gegen Belgien, § 69).

B.40.2. Der Gerichtshof hat in seinem Entscheid Nr. 112/2013 vom 31. Juli 2013 wie folgt über die frühere Fassung von Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat geurteilt:

«B.9.1. Die Regel, wonach die nicht erfolgte Übermittlung eines Replikschritsatzes innerhalb der vorgeschriebenen Frist den Staatsrat verpflichtet, grundsätzlich das Fehlen des erforderlichen Interesses festzustellen, ist durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Oktober 1990 in die koordinierten Gesetze eingefügt worden.

Diese Regel, die ' strenge Folgen mit der Nichteinhaltung dieser Frist ' verbindet, ist Bestandteil einer Reihe von Maßnahmen zur Verkürzung der Dauer des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates, um den Rückstand dieses Rechtsprechungsorgans abzubauen (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, SS. 1-3; ebenda, Nr. 984-2, S. 2).

B.9.2. Wenn die Kanzlei des Staatsrates der ' klagenden Partei ' den Erwiderungsschriftsatz der ' beklagten Partei ' notifiziert, vermerkt sie den Text von Artikel 21 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze (Artikel 14bis § 2 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948, ersetzt durch Artikel 1 eines königlichen Erlasses vom 26. Juni 2000), so dass der Autor der Nichtigkeitsklage erneut über die Folgen der Nichteinhaltung der Frist von sechzig Tagen, in der er seinen Replikschritsatz übermitteln kann, informiert wird.

Der Inhalt dieses Schriftsatzes kann sich darauf beschränken, dass die ' klagende Partei ' zum Ausdruck bringt, an ihrem Interesse festzuhalten.

Wenn die vorerwähnte Frist von sechzig Tagen nicht eingehalten wird, informiert die Kanzlei des Staatsrates den Autor der Nichtigkeitsklage und die anderen Parteien darüber, dass die Verwaltungsstreitsachenabteilung das Fehlen des erforderlichen Interesses auf Seiten des Autors der Nichtigkeitsklage feststellen wird, es sei denn, eine dieser Parteien ersucht um Anhörung (Artikel 14bis § 1 Absatz 1 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948, ersetzt durch Artikel 1 eines königlichen Erlasses vom 26. Juni 2000). Falls ein solches Ersuchen vorliegt, werden alle Parteien aufgefordert, innerhalb kurzer Frist zu erscheinen, und angehört (Artikel 14bis § 1 Absatz 3 desselben Erlasses des Regenten, ersetzt durch Artikel 1 desselben königlichen Erlasses). Der ' klagenden Partei ' steht es dann frei, die Gründe darzulegen, aus denen sie ihren Replikschritsatz nach Ablauf der auferlegten Frist übermittelt hat (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, S. 3). Sie kann dann der schweren Sanktion der Unzulässigkeit der Klage entgehen, die sich grundsätzlich aus der Nichteinhaltung der vorerwähnten Frist ergibt, indem sie das Bestehen von höherer Gewalt nachweist (Staatsrat, 24. Oktober 2001, Nr. 100.155, *Willicquet*; 2. März 2007, Nr. 168.444, *Königlicher belgischer Verband der Transportunternehmer und andere*; 29. Juni 2012, Nr. 220.116, *Robe*; 11. September 2012, Nr. 220.559, *TNT Airways*).

B.9.3. Die Einschränkung des Rechtes auf Zugang zu einem Gericht infolge der fraglichen Bestimmung steht also in einem vernünftigen Verhältnis zur rechtmäßigen Zielsetzung».

B.40.3. Es besteht kein Anlass, bezüglich der heutigen Fassung derselben Bestimmung zu einer anderen Schlussfolgerung zu gelangen. Die Verpflichtung, in dem Fall, dass die beklagte Partei keinen Erwiderungsschriftsatz einreicht, fristgerecht einen Erläuterungsschriftsatz einzureichen, dessen Inhalt sich auf die bloße Bestätigung beschränken kann, dass die klagende Partei ihren Antrag aufrechterhält, ist eine Formvorschrift, die hinsichtlich der angestrebten Zielsetzung keine unverhältnismäßige Belastung mit sich bringt. Der Gesetzgeber kann von jeder klagenden Partei erwarten, dass sie an einer schnellen und effizienten Prozessführung vor dem Staatsrat mitwirkt, und dies beinhaltet, dass jeder Kläger die verschiedenen Phasen des Verfahrens sorgfältig verfolgt und fortlaufend sein Interesse an der Fortsetzung des Verfahrens ausdrückt.

B.41. Der Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf das Interesse am Klagegrund (Artikel 2 Nr. 3 des angefochtenen Gesetzes)

B.42. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 6017 beantragen die Nichtigkeitsklärung von Artikel 2 Nr. 3 des angefochtenen Gesetzes. Sie führen an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10, 11, 23 und 27 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Bestimmungen des internationalen Rechts und mit dem Recht auf gerichtliches Gehör, verstoße. Die angefochtene Bestimmung führe insbesondere zu einem Behandlungsunterschied zwischen den klagenden Parteien je nachdem, ob die angeführte Unregelmäßigkeit, die einen Einfluss auf die Tragweite der getroffenen Entscheidung haben könne, einen konkreten Einfluss auf ihre persönliche Situation haben könne oder nicht, und je nachdem, ob sie nachweisen könnten oder nicht, dass die angeführte Unregelmäßigkeit einen Einfluss auf die Tragweite der getroffenen Entscheidung haben könne. Die angefochtene Bestimmung beeinträchtigt dadurch auf diskriminierende Weise das Recht auf gerichtliches Gehör für Vereinigungen, die ein kollektives Interesse verteidigten, und bedeute einen erheblichen Rückschritt im Schutz der Umwelt.

B.43. Wie in B.6 angeführt wurde, befindet die Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates im Wege von Entscheiden über Nichtigkeitsklagen wegen Verletzung entweder wesentlicher oder unter Androhung der Nichtigkeit auferlegter Formvorschriften, wegen Befugnisüberschreitung oder wegen Befugnismissbrauch, die gegen Akte und Verordnungen eingeleitet werden (Artikel 14 § 1 Absatz 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat).

Die Verwaltungsstreitsachenabteilung erklärt in der Regel einen angefochtenen Verwaltungsakt für nichtig, wenn er unregelmäßig ist. Durch die angefochtene Bestimmung wird jedoch in Artikel 14 § 1 ein neuer Absatz 2 mit folgendem Wortlaut eingefügt:

«Die in Absatz 1 erwähnten Unregelmäßigkeiten führen nur dann zu einer Nichtigkeitsklärung, wenn im betreffenden Fall durch sie die Tragweite der getroffenen Entscheidung beeinflusst, den Interessenshabenden eine Garantie entzogen oder die Befugnis des erlassenden Organs beeinflusst werden kann».

B.44.1. In den Vorarbeiten wurde der Zweck dieser Bestimmung wie folgt verdeutlicht:

«Inspiriert durch den Entscheid Danthony, der im Dezember 2011 durch die Generalversammlung des Staatsrates von Frankreich verkündet wurde, wird im Gesetzesvorschlag die Notwendigkeit eines Interesses am Klagegrund wiederholt. Es gilt zu vermeiden, dass die Nichtigkeitsklärung aufgrund einer Unregelmäßigkeit ausgesprochen werden könnte, während diese keine praktischen Folgen für die Situation des Klägers gehabt hätte.

[...]

Mit dieser neuen Bestimmung wird bezweckt, die Notwendigkeit eines Interesses am Klagegrund in Erinnerung zu rufen und somit zu vermeiden, dass die Nichtigkeitsklärung ausgesprochen wird aufgrund einer Unregelmäßigkeit, die keinerlei konkreten Einfluss auf die Situation des Klägers gehabt hätte, ihm keine Garantie entzogen hätte oder nicht zur Folge gehabt hätte, die Befugnis des erlassenden Organs zu beeinflussen. Diese Maßnahme hat jedoch keinen Einfluss auf die Rechtsprechung über die Bestimmungen, die sich auf die öffentliche Ordnung beziehen, und durch sie wird auch nicht der Begriff des Interesses an der Klage geändert, so wie er durch den Staatsrat ausgelegt wird. Sie betrifft auch nicht die Befugnis des erlassenden Organs oder selbst die wesentlichen Formvorschriften, die hierauf einen Einfluss haben können» (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, SS. 4 und 11).

B.44.2. Die angefochtene Bestimmung dient dazu, das Erfordernis des Interesses am Klagegrund, so wie es sich aus der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates ergibt, im Gesetz zu verankern. Gemäß dieser Rechtsprechung kann der Kläger eine Unregelmäßigkeit grundsätzlich nur auf zulässige Weise geltend machen, wenn diese Unregelmäßigkeit seinen Interessen schadet.

B.44.3. Die klagenden Parteien scheinen zunächst zu befürchten, dass sie sich nicht mehr auf eine Unregelmäßigkeit vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates berufen könnten, wenn diese Unregelmäßigkeit sich nicht auf ihre persönliche Situation auswirken würde. Weder die Maßnahme, noch ihre Verdeutlichung in den Vorarbeiten gibt Anlass zu dieser Befürchtung. Die angefochtene Maßnahme setzt nur voraus, dass die betreffenden Unregelmäßigkeiten einen Einfluss auf die Tragweite der getroffenen Entscheidung haben könnten, dem Betroffenen eine Garantie entzogen haben oder zur Folge haben, die Befugnis des erlassenden Organs zu beeinflussen. In den Vorarbeiten heißt es allerdings, dass die Nichtigerklärung aufgrund einer Unregelmäßigkeit ausgesprochen werden kann, «während diese keine praktischen Folgen für die Situation des Klägers gehabt hätte», doch darin ist nicht die persönliche Situation des Klägers erwähnt.

Die angefochtene Bestimmung hat in dieser Auslegung daher nicht die Tragweite, die ihr die klagenden Parteien verleihen, und sie lässt nicht die angeführten Behandlungsunterschiede entstehen. Insbesondere hat die Maßnahme nicht zur Folge, dass eine klagende Vereinigung, die ein kollektives Interesse verfolgt, nur Klagegründe anführen könnte, an denen die Vereinigung ein persönliches Interesse hätte. Diese Vereinigung kann hingegen, ebenso wie vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung, uneingeschränkt Unregelmäßigkeiten geltend machen, die dem von ihr angestrebten kollektiven Interesse einen Nachteil zufügen.

B.44.4. Was das Unionsrecht betrifft, insbesondere Artikel 10a der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (nunmehr Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU), hat der Gerichtshof der Europäischen Union wie folgt geurteilt:

«37. Zunächst ist festzustellen, dass Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 85/337 bestimmt, dass es möglich sein muss, Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne dieses Artikels zum Gegenstand eines gerichtlichen Überprüfungsverfahrens zu machen, um ' die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit ... anzufechten ', ohne dass er in irgendeiner Weise die Gründe beschränkt, die zur Stützung eines entsprechenden Rechtsbehelfs vorgebracht werden können.

38. In Bezug auf die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Rechtsbehelfe nennt diese Bestimmung zwei Fälle: Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs kann von einem ' ausreichenden Interesse ' oder davon abhängen, dass der Rechtsbehelfsführer eine ' Rechtsverletzung ' geltend macht, je nachdem, welche dieser Voraussetzungen in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist.

39. Weiter ist in Art. 10a Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 85/337 festgelegt, dass die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit ' einen weiten Zugang zu Gerichten ' zu gewähren, bestimmen müssen, was als Rechtsverletzung gilt.

40. Hinsichtlich der Rechtsbehelfe von Umweltverbänden bestimmt Art. 10a Abs. 3 Sätze 2 und 3 der Richtlinie 85/337 zudem, dass zu diesem Zweck davon auszugehen ist, dass die Verbände über ein ausreichendes Interesse verfügen oder Rechte haben, die verletzt werden können, je nachdem, welche dieser Zulässigkeitsvoraussetzungen in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist.

41. Diese verschiedenen Bestimmungen sind im Licht und unter Berücksichtigung der Ziele des Übereinkommens von Aarhus auszulegen, an das, wie dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/35 zu entnehmen ist, das Unionsrecht ordnungsgemäß angeglichen werden soll.

42. Daraus folgt, dass Umweltverbände unabhängig davon, welches Kriterium für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen ein Mitgliedstaat wählt, nach Art. 10a der Richtlinie 85/337 ein Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne dieses Artikels anzufechten.

43. Schließlich ist noch zu beachten, dass, wenn es mangels unionsrechtlicher Vorschriften in diesem Bereich Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten ist, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, diese Modalitäten nicht weniger günstig ausgestaltet sein dürfen als die entsprechender innerstaatlicher Rechtsbehelfe (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (Effektivitätsgrundsatz).

44. Folglich ist es zwar Sache der Mitgliedstaaten, wenn sie über ein entsprechendes Rechtssystem verfügen, innerhalb der Grenzen des Art. 10a der Richtlinie 85/337 festzulegen, welches die Rechte sind, deren Verletzung zu einem Rechtsbehelf in Umweltangelegenheiten führen kann, doch dürfen sie Umweltverbänden, die die Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie erfüllen, mit dieser Festlegung nicht die Möglichkeit nehmen, die Rolle zu spielen, die ihnen sowohl die Richtlinie 85/337 als auch das Übereinkommen von Aarhus zuerkennen.

45. Was Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren fraglichen betrifft, steht es dem nationalen Gesetzgeber zwar frei, die Rechte, deren Verletzung ein Einzelner im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung im Sinne von Art. 10a der Richtlinie 85/337 geltend machen kann, auf subjektiv-öffentliche Rechte zu beschränken, doch kann eine solche Beschränkung nicht als solche auf Umweltverbände angewandt werden, weil dadurch die Ziele des Art. 10a Abs. 3 Satz 3 der Richtlinie 85/337 missachtet würden.

46. Obgleich es nämlich, wie aus dieser Bestimmung hervorgeht, den Umweltverbänden möglich sein muss, dieselben Rechte geltend zu machen wie ein Einzelner, widerspräche es zum einen dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit ' einen weiten Zugang zu Gerichten ' zu gewähren, und zum anderen dem Effektivitätsgrundsatz, wenn die betreffenden Verbände nicht auch eine Verletzung von aus dem Umweltrecht der Union hervorgegangenen Rechtsvorschriften geltend machen können, nur weil Letztere Interessen der Allgemeinheit schützen. Denn wie der Ausgangsrechtsstreit zeigt, nähme dies den Umweltverbänden weitgehend die Möglichkeit, die Beachtung der aus dem Unionsrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, die in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet sind.

47. Daraus folgt in erster Linie, dass der Begriff ' Rechtsverletzung ' nicht an Voraussetzungen geknüpft sein kann, die nur andere natürliche oder juristische Personen erfüllen können, wie z.B. die Voraussetzung, dass der Betreffende ein mehr oder weniger enger Nachbar einer Anlage ist oder auf die eine oder andere Weise den Auswirkungen des Betriebs der Anlage ausgesetzt ist.

48. Allgemeiner folgt daraus, dass Art. 10a Abs. 3 Satz 3 der Richtlinie 85/337 in dem Sinne zu verstehen ist, dass zu den ' Rechten, die verletzt werden können ', als deren Träger die Umweltverbände gelten, zwingend die nationalen Rechtsvorschriften, die die Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Umwelt umsetzen, sowie die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Umweltrechts der Union gehören müssen» (EuGH, 12. Mai 2011, C-155/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*).

Der Europäische Gerichtshof hat anschließend für Recht erkannt, dass Artikel 10a der Richtlinie 85/337/EWG (nunmehr Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU) Rechtsvorschriften entgegensteht, die einer Nichtregierungsorganisation im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 dieser Richtlinie, die sich für den Umweltschutz einsetzt, nicht die Möglichkeit zuerkennen, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte, die im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 85/337/EWG (nunmehr Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 2011/92/EU) «möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben», genehmigt werden, vor Gericht die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen ist und den Umweltschutz bezweckt, weil diese Vorschrift nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützt.

B.44.5. Die klagenden Parteien scheinen an zweiter Stelle zu befürchten, dass sie sich nicht mehr auf eine Unregelmäßigkeit vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates berufen könnten, wenn sie nicht nachweisen könnten, dass die angeführte Unregelmäßigkeit einen Einfluss auf die Tragweite der getroffenen Entscheidung haben könne. Weder die Maßnahme, noch deren Verdeutlichung in den Vorarbeiten bieten Anlass zu dieser Befürchtung. Aus dem Wortlaut der angefochtenen Bestimmung geht im Gegenteil hervor, dass der Staatsrat selbst zu der Feststellung gelangen muss, dass der angefochtene Beschluss ohne den durch den Kläger angeführten Verfahrensfehler nicht anders gelautet hätte.

Die angefochtene Bestimmung hat folglich in dieser Auslegung nicht die Tragweite, die ihr die klagenden Parteien verleihen, und lässt nicht den angeführten Behandlungsunterschied entstehen. Insbesondere hat die Maßnahme nicht zur Folge, dass ein Kläger selbst nachweisen muss, dass die angeführte Unregelmäßigkeit einen Einfluss auf die Tragweite der getroffenen Entscheidung haben kann.

B.44.6. In Bezug auf Artikel 10a der Richtlinie 85/337/EWG (nunmehr Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU) hat der Europäische Gerichtshof wie folgt geurteilt:

«47. Im vorliegenden Fall ist erstens zum Kriterium des Erfordernisses eines Kausalzusammenhangs zwischen dem geltend gemachten Verfahrensfehler und dem Inhalt der angegriffenen endgültigen Entscheidung (im Folgenden: Kausalitätskriterium) festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber, wie in Randnr. 36 des vorliegenden Urteils ausgeführt, mit der Vorgabe, dass die Mitgliedstaaten für einen Zugang der Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit zu einem Überprüfungsverfahren zwecks Anfechtung der materiell-rechtlichen oder verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne der Bestimmungen der Richtlinie 85/337 sorgen müssen, in keiner Weise die Gründe beschränkt hat, die zur Stützung eines Rechtsbehelfs vorgebracht werden können. Jedenfalls wollte er die Möglichkeit, einen Verfahrensfehler geltend zu machen, nicht an die Voraussetzung knüpfen, dass dieser Fehler Auswirkungen auf den Inhalt der angegriffenen endgültigen Entscheidung hatte.

48. Im Übrigen kommt, da die Richtlinie u.a. zur Festlegung von Verfahrensgarantien dient, die insbesondere eine bessere Information und eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung öffentlicher und privater Projekte mit unter Umständen erheblichen Umweltauswirkungen ermöglichen sollen, der Überprüfung der Einhaltung der Verfahrensregeln in diesem Bereich besondere Bedeutung zu. Die betroffene Öffentlichkeit muss daher, im Einklang mit dem Ziel, ihr einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren, zur Stützung eines Rechtsbehelfs, mit dem die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen im Sinne der Richtlinie angefochten wird, grundsätzlich jeden Verfahrensfehler geltend machen können.

49. Unbestreitbar hat jedoch nicht jeder Verfahrensfehler zwangsläufig Folgen, die sich auf den Inhalt einer solchen Entscheidung auswirken können, so dass ein Fehler, bei dem dies nicht der Fall ist, denjenigen, der ihn geltend macht, nicht in seinen Rechten verletzt. In einem solchen Fall erscheint das Ziel der Richtlinie 85/337, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren, nicht gefährdet, wenn nach dem Recht eines Mitgliedstaats ein Rechtsbehelfsführer, der sich auf einen derartigen Fehler stützt, nicht in seinen Rechten verletzt wird und infolgedessen nicht zur Anfechtung einer solchen Entscheidung befugt ist.

50. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 10a der Richtlinie den Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Spielraum hinsichtlich der Bestimmung dessen lässt, was eine Rechtsverletzung darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, Randnr. 55).

51. Unter diesen Umständen könnte es zulässig sein, dass nach dem nationalen Recht keine Rechtsverletzung im Sinne von Art. 10a Buchst. b der Richtlinie vorliegt, wenn nach den Umständen des konkreten Falls nachweislich die Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Entscheidung ohne den geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre» (EuGH, 7. November 2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip*).

Der Europäische Gerichtshof hat anschließend für Recht erkannt, dass Artikel 10a Buchstabe b der Richtlinie 85/337/EWG in der durch die Richtlinie 2003/35/EG geänderten Fassung (nunmehr Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2011/92/EU) dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Rechtsprechung nicht entgegensteht, nach der keine Rechtsverletzung im Sinne dieses Artikels vorliegt, wenn nach den Umständen des konkreten Falls nachweislich die Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Entscheidung ohne den vom Rechtsbehelfsführer geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn das mit dem Rechtsbehelf befasste Gericht oder die mit ihm befasste Stelle dem Rechtsbehelfsführer insoweit in keiner Form die Beweislast aufbürdet und gegebenenfalls anhand der vom Bauherrn oder von den zuständigen Behörden vorgelegten Beweise und allgemeiner der gesamten dem Gericht oder der Stelle vorliegenden Akte entscheidet. Dabei ist u.a. der Schweregrad des geltend gemachten Fehlers zu berücksichtigen und insbesondere zu prüfen, ob dieser Fehler der betroffenen Öffentlichkeit eine der Garantien genommen hat, die geschaffen wurden, um ihr im Einklang mit den Zielen der Richtlinie 85/337/EWG Zugang zu Informationen und die Beteiligung am Entscheidungsprozess zu ermöglichen (siehe auch die Schlussanträge des Generalanwalts M. Wathelet vom 21. Mai 2015 in der Rechtssache C-137/14, *Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland*, Randnrn. 95-101).

B.44.7. Da die angefochtene Bestimmung in einer Weise auslegbar ist, die mit dem Unionsrecht vereinbar ist, obliegt es sowohl dem Gerichtshof als auch dem Staatsrat, diese Bestimmung gemäß dem Unionsrecht auszulegen (EuGH, 13. November 1990, C-106/89, *Marleasing*, Randnr. 8).

B.45. Vorbehaltlich der Auslegungen in B.44.3, B.44.5 und B.44.6 ist der Klagegrund unbegründet.

In Bezug auf die Aufrechterhaltung der Folgen (Artikel 3 des angefochtenen Gesetzes)

B.46. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 6017 beantragen die Nichtigerklärung von Artikel 3 des angefochtenen Gesetzes. Sie führen an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10, 11, 13 und 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 159 der Verfassung und mit Bestimmungen des internationalen Rechts, verstoße.

B.47. Die Möglichkeit für den Staatsrat, die Folgen eines für nichtig erklärten Verwaltungsaktes aufrechtzuerhalten, ist in Artikel 14ter der koordinierten Gesetze über den Staatsrat festgelegt. Vor dem Inkrafttreten des angefochtenen Gesetzes lautete diese Bestimmung wie folgt:

«Wenn die Verwaltungsstreitsachenabteilung es für nötig erachtet, gibt sie im Wege einer allgemeinen Verfügung die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnungsbestimmungen an, die als endgültig zu betrachten sind oder die für die von ihr festgelegte Frist vorläufig aufrechterhalten werden».

Die angefochtene Bestimmung hat Artikel 14^{ter} durch folgenden Wortlaut ersetzt:

«Auf Antrag einer beklagten oder beitretenden Partei und wenn die Verwaltungsstreitsachenabteilung es für nötig erachtet, gibt sie die Wirkungen der für nichtig erklärten individuellen Akte oder im Wege einer allgemeinen Verfügung die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnungen an, die als endgültig zu betrachten sind oder die für die von ihr festgelegte Frist vorläufig aufrechterhalten werden.

Die in Absatz 1 erwähnte Maßnahme kann nur aus außergewöhnlichen Gründen, die eine Beeinträchtigung des Legalitätsprinzips rechtfertigen, durch eine diesbezüglich mit besonderen Gründen versehene Entscheidung und nach einer kontradiktorischen Verhandlung angeordnet werden. In dieser Entscheidung können die Interessen Dritter berücksichtigt werden».

B.48. Es gehört, ebenso wie in dem früheren Wortlaut von Artikel 14^{ter}, zur Beurteilungsbefugnis des Staatsrates, bestimmte Folgen des für nichtig erklärten Verwaltungsaktes zeitweilig oder endgültig aufrechtzuerhalten, doch diese Aufrechterhaltung kann fortan nur auf Antrag einer beklagten oder intervenierenden Partei angeordnet werden aus außergewöhnlichen Gründen, die eine Beeinträchtigung des Legalitätsprinzips rechtfertigen, nach einer kontradiktorischen Verhandlung und durch eine mit besonderen Gründen versehene Entscheidung, in der die Interessen Dritter berücksichtigt werden können. Außerdem können, gemäß dem neuen Wortlaut von Artikel 14^{ter}, nicht nur die Wirkungen von für nichtig erklärten Verordnungen, sondern auch die Wirkungen der für nichtig erklärten individuellen Akte aufrechterhalten werden.

Die Beschwerdegründe der klagenden Parteien beziehen sich jedoch nicht auf die vorerwähnten Anpassungen von Artikel 14^{ter}, sondern auf die Auswirkungen einer Entscheidung zur Aufrechterhaltung der Folgen. Die klagenden Parteien bemängeln, dass Rechtsuchende nicht mehr die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes anfechten könnten, wenn der Staatsrat deren Folgen aufrechterhalten habe in Anwendung von Artikel 14^{ter}, während sie das wohl tun könnten, wenn Artikel 14^{ter} nicht angewandt worden sei, insbesondere, wenn ein Verstoß gegen das Unionsrecht angeführt worden sei. Infolge der Bedingungen, die sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ergäben, bestehe auch ein Behandlungsunterschied zwischen den Rechtsuchenden je nachdem, ob sie einen Verstoß gegen das Unionsrecht oder gegen das innerstaatliche Recht anführten. Schließlich werde durch die angefochtene Bestimmung der Schutz der Umwelt auf erhebliche Weise verringert, indem die Folgen eines für nichtig erklärten Verwaltungsaktes aufrechterhalten werden könnten, selbst wenn ein Verstoß des Unionsrechtes in Bezug auf den Umweltschutz festgestellt worden sei, und auch wenn ein solcher Verstoß angeführt worden sei, der Verwaltungsakt aber aus einem anderen Grund für nichtig erklärt worden sei.

B.49. In den Vorarbeiten wurde der Zweck der angefochtenen Bestimmung wie folgt verdeutlicht:

«Die Rückwirkung eines Annullierungsentscheids kann in gewissen Fällen unverhältnismäßige Folgen haben oder insbesondere die Rechtssicherheit beeinträchtigen.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Entscheid Nr. 18/2012 vom 9. Februar 2012 geurteilt, dass die Möglichkeit für den Staatsrat, die Folgen seiner Entscheide zeitlich zu modulieren, nicht in Widerspruch zu den Artikeln 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 159 steht. Dieser Entscheid wurde uneingeschränkt durch den Entscheid Nr. 14/2013 vom 21. Februar 2013 bestätigt.

Diese Möglichkeit besteht derzeit nur für Verordnungsakte. Durch den Gesetzentwurf wird sie auf individuelle Akte ausgedehnt. Die Aufrechterhaltung ihrer Folgen muss auch durch die beklagte oder intervenierende Partei beantragt werden und kann nur unter außergewöhnlichen Umständen im Anschluss an eine kontradiktorische Verhandlung zwischen den Parteien beschlossen werden. Der Gesetzgeber bezweckt somit, die Garantien, die mit der Ausführung dieses abweichenden Verfahrens verbunden sind, das auf individuelle Akte ausgedehnt wird, zu erhöhen» (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 5).

B.50.1. Der Gerichtshof wurde bereits befragt zur Vereinbarkeit von Artikel 14^{ter} vor dessen Abänderung durch die angefochtene Bestimmung mit den Artikeln 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 159, ausgelegt in dem Sinne, dass er es dem Rechtsuchenden nicht ermöglicht zu erreichen, dass die Gerichtshöfe und Gerichte einen Erlass mit Verordnungscharakter, den der Staatsrat für nichtig erklärt hat, außer Anwendung lassen, dessen Folgen jedoch aufrechterhalten werden, während der Rechtsuchende diese Möglichkeit hat, wenn Artikel 14^{ter} nicht angewandt wird.

In seinem Entscheid Nr. 18/2012 vom 9. Februar 2012 hat der Gerichtshof geurteilt:

«B.8.1. Auch wenn die inzidentelle richterliche Gesetzmäßigkeitsprüfung von Verwaltungsakten, die durch Artikel 159 der Verfassung gewährleistet wird, ursprünglich als absolut verstanden werden konnte, kann heute zur Bestimmung ihrer Tragweite nicht von anderen Verfassungsbestimmungen und Bestimmungen internationaler Verträge abgesehen werden.

Artikel 160 der Verfassung schreibt die Existenz des Staatsrates fest. Er verleiht dem Gesetzgeber die Befugnis, seine Zuständigkeit und Arbeitsweise zu bestimmen. Insofern der Verfassungsgeber auf diese Weise die objektive Gesetzmäßigkeitsprüfung der Verwaltungsakte festlegen wollte, muss bei der in Artikel 159 der Verfassung vorgesehenen richterlichen Gesetzmäßigkeitsprüfung vernünftigerweise die zweckdienliche Wirkung der Nichtigkeitsentscheide des Staatsrates und der Modalitäten, mit denen sie verbunden werden können, berücksichtigt werden.

Außerdem ist die in Artikel 159 der Verfassung vorgesehene Prüfung in Verbindung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit auszulegen, der der innerstaatlichen Rechtsordnung, der Rechtsordnung der Europäischen Union sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention inhärent ist (siehe Entscheid Nr. 125/2011, B.5.4). Der Gerichtshof berücksichtigt diesen Grundsatz nämlich bei der Ausübung seiner Kontrolle auf der Grundlage der Verfassungsbestimmungen, anhand deren er seine direkte Kontrolle ausübt.

B.8.2. Folglich ist, auch wenn Artikel 159 der Verfassung nicht ausdrücklich eine Einschränkung der darin festgelegten Art und Weise der Gesetzmäßigkeitsprüfung vorsieht, eine solche Einschränkung dennoch gerechtfertigt, wenn sie notwendig ist, um die Einhaltung anderer Verfassungsbestimmungen oder Grundrechte zu gewährleisten. Der Gesetzgeber, der verpflichtet ist, insbesondere den Grundsatz der Rechtssicherheit zu gewährleisten, muss die Weise der Kontrolle der Verwaltungsakte regeln, was Einschränkungen der inzidentellen richterlichen Gesetzmäßigkeitsprüfung der Verordnungsakte erfordern kann, sofern diese Einschränkungen im Verhältnis zur gesetzmäßigen Zielsetzung stehen.

B.9.1. Im Übrigen muss der Gerichtshof, wenn er die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung sowie von Artikel 13 der Verfassung durch den Gesetzgeber prüft, ebenfalls die Rechte berücksichtigen, die den Rechtsunterworfenen durch Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention zuerkannt werden.

B.9.2. Diese Bestimmung gewährleistet jedem das Recht darauf, dass seine Sache von einem Richter gehört wird, der über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen zu entscheiden hat. Ein solches Recht auf gerichtliches Gehör ist nämlich Bestandteil des Rechtes auf ein faires Verfahren (EuGHMR, 21. Februar 1975, *Golder* gegen Vereinigtes Königreich, § 36).

Obwohl das Recht auf gerichtliches Gehör in einem Rechtsstaat eine fundamentale Bedeutung hat, gilt es nicht absolut und ' sind außerhalb der Grenzen des eigentlichen Inhalts eines jeden Rechts Einschränkungen implizit erlaubt ' (ebenda, § 38).

B.9.3. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mehrfach angenommen, dass Akte von Behörden weiterhin wirksam sind trotz ihrer Rechtswidrigkeit, dies wegen der notwendigen Einhaltung des Grundsatzes der Rechtssicherheit (EuKomMR, Entscheidung, 26. Juni 1996, *Mika* gegen Österreich; EuGHMR, Entscheidung, 16. März 2000, *Walden* gegen Liechtenstein; EuGHMR, Entscheidung, 6. November 2003, *Roshka* gegen Russland; EuGHMR, 22. Juli 2010, *P.B. und J.S.* gegen Österreich, §§ 48-49).

Im vorliegenden Fall war der Gesetzgeber bemüht, ein Gleichgewicht zwischen dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsakte, der in Artikel 159 der Verfassung verankert ist, und dem Grundsatz der Rechtssicherheit zu wahren. Er hat es einem Rechtsprechungsorgan anvertraut, zu bestimmen, ob außergewöhnliche Gründe es rechtfertigen, dass die Wirkungen eines ungesetzlichen Verwaltungsaktes aufrechterhalten werden, und gleichzeitig vorgeschrieben, dass dies nur im Wege einer allgemeinen Verfügung geschieht, um jegliche Diskriminierung zwischen Rechtsunterworfenen zu vermeiden. Wenn der Staatsrat es aufgrund der Umstände der Rechtssache für nötig erachtet, kann er dennoch von der Aufrechterhaltung der Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung jene Rechtsunterworfenen ausschließen, die fristgerecht eine Nichtigkeitsklage gegen diese strittige Verordnung eingereicht haben, und dies unter Wahrung des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

B.9.4. Folglich hat der Gesetzgeber durch die Annahme der fraglichen Bestimmung ein faires Gleichgewicht geschaffen zwischen der Bedeutung einer Lösung für jede rechtswidrige Situation und dem Bemühen, bestehende Situationen und geweckte Erwartungen nach einer gewissen Zeit nicht mehr in Frage zu stellen».

B.50.2. Anschließend wurde der Gerichtshof zur Vereinbarkeit von Artikel 14^{ter} vor dessen Abänderung durch die angefochtene Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung befragt, insofern er einen Behandlungsunterschied zwischen Personen, die mit der Nichtigklärung einer Verwaltungsbestimmung konfrontiert werden können, und Personen, die mit der Nichtigklärung einer Einzelentscheidung konfrontiert werden können, herbeiführt.

In seinen Entscheiden Nr. 154/2012 vom 20. Dezember 2012 und Nr. 14/2013 vom 21. Februar 2013 hat der Gerichtshof wie folgt geurteilt:

«B.5. Es obliegt dem Gesetzgeber, unter Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung ein faires Gleichgewicht zu schaffen zwischen dem Interesse daran, dass jede rechtswidrige Situation beseitigt wird, und dem Bemühen, bestehende Zustände und geweckte Erwartungen nach einer gewissen Zeit nicht mehr in Frage zu stellen.

B.6. Zwar könnte die Notwendigkeit – in Ausnahmefällen – zu vermeiden, dass die Rückwirkung einer Nichtigklärung ' bestehende Rechtssituationen ' gefährden würde (*Parl. Dok.*, Senat, 1995-1996, Nr. 1-321/2, S. 7), sich sowohl in Bezug auf Einzelentscheidungen als auch in Bezug auf Verwaltungsbestimmungen erweisen.

Dennoch konnte der Gesetzgeber bei der Schaffung des in B.5 erwähnten fairen Gleichgewichts den Umstand berücksichtigen, dass die Möglichkeit unverhältnismäßiger Folgen einer Nichtigklärung größer ist, wenn sie eine Verwaltungsbestimmung betrifft, die sich *per definitionem* auf eine unbestimmte Anzahl Personen als Rechtsadressaten richtet.

B.7. Ohne die Verfassungsmäßigkeit einer anderen Option zu erörtern, wie derjenigen, die der Gesetzgeber während der in B.2.3 angeführten Vorarbeiten in Erwägung gezogen hat, stellt der Gerichtshof fest, dass es nicht einer vernünftigen Rechtfertigung entbehrt, die Möglichkeit der Aufrechterhaltung der Wirkungen auf Verwaltungsbestimmungen zu begrenzen».

B.50.3. In den vorerwähnten Entscheiden, die in Beantwortung von Vorabentscheidungsfragen ergangen sind, hat der Gerichtshof jeweils seine Prüfung auf den Fall begrenzt, in dem auf keinerlei Element der Streitsache das Recht der Europäischen Union Anwendung findet.

Der Gerichtshof musste in diesen Entscheiden folglich nicht die Einschränkungen berücksichtigen, die sich aus diesem Recht bezüglich der Aufrechterhaltung der Folgen von nationalen Normen ergeben könnten, die für nichtig zu erklären oder außer Anwendung zu lassen sind, weil sie im Widerspruch zu diesem Recht der Europäischen Union stehen.

B.50.4. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes kann die Aufrechterhaltung der Folgen durch das Unionsrecht behindert werden. Aus einem Urteil vom 8. September 2010 ergibt sich insbesondere, dass eine vorübergehende Aussetzung der Verdrängungswirkung, die eine unmittelbar geltende Rechtsvorschrift der Union gegenüber ihr entgegenstehendem nationalem Recht ausübt, nur durch den Europäischen Gerichtshof gewährt werden kann; nur der Europäische Gerichtshof kann über die Voraussetzungen für eine solche Aussetzung entscheiden (EuGH, Große Kammer, 8. September 2010, C-409/06, *Winner Wetten*, Randnr. 67).

Die gleiche Verpflichtung gilt ebenfalls, wenn der Staatsrat erklärt hat, dass die Nichtigklärung von Verwaltungsbestimmungen erst zu einem späteren Zeitpunkt wirksam wird. Eine vorübergehende Aussetzung der Verdrängungswirkung, die eine unmittelbar geltende Rechtsvorschrift der Union gegenüber ihr entgegenstehendem nationalem Recht ausübt, könnte nur durch den Europäischen Gerichtshof gewährt werden.

B.50.5. In einem Urteil vom 28. Februar 2012 hat der Europäische Gerichtshof zwar erklärt, dass die Aufrechterhaltung der Wirkungen eines nationalen Rechtsakts, der wegen Verstoßes gegen das europäische Recht für nichtig erklärt wurde, mit dem europäischen Recht vereinbar ist, doch es wurden dafür einschränkende Bedingungen festgelegt. Der Europäische Gerichtshof erlaubt eine solche Aufrechterhaltung der Folgen, wenn der Richter damit konfrontiert wird, dass «ein zwingendes Erfordernis im Zusammenhang mit dem Umweltschutz vorliegt» (EuGH, Große Kammer, 28. Februar 2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, Randnr. 58). Der Europäische Gerichtshof hat sodann für Recht erkannt:

«Ein nationales Gericht, das nach seinem nationalen Recht mit einer Klage auf Nichtigklärung eines nationalen Rechtsakts befasst wird, der einen ' Plan ' oder ein ' Programm ' im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme darstellt, und das feststellt, dass ein solcher ' Plan ' oder ein solches ' Programm ' unter Verstoß gegen die in dieser Richtlinie vorgesehene Pflicht zur vorherigen Durchführung einer Umweltprüfung erlassen wurde, ist verpflichtet, alle in seinem nationalen Recht vorgesehenen allgemeinen oder besonderen Maßnahmen, einschließlich der Aussetzung und der Nichtigklärung des angefochtenen ' Plans ' oder ' Programms ', zu ergreifen, um dem Unterbleiben einer solchen Prüfung abzuwehren. Unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Ausgangsverfahrens kann das vorliegende Gericht jedoch ausnahmsweise berechtigt sein, eine nationale Rechtsvorschrift anzuwenden, die es ihm gestattet, bestimmte Wirkungen eines für nichtig erklärten nationalen Rechtsakts aufrechtzuerhalten, sofern

- dieser nationale Rechtsakt eine Maßnahme zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen darstellt,

- die Verabschiedung und das Inkrafttreten des neuen nationalen Rechtsakts, der das Aktionsprogramm im Sinne von Art. 5 dieser Richtlinie enthält, es nicht ermöglichen, die sich aus der Nichtigklärung des angefochtenen Erlasses ergebenden schädigenden Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden,

- die Nichtigerklärung dieses angefochtenen Rechtsakts zur Folge hätte, dass hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie 91/676 ein rechtliches Vakuum geschaffen würde, das insofern noch nachteiliger für die Umwelt wäre, als die Nichtigerklärung zu einem geringeren Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen führen würde und damit dem wesentlichen Zweck dieser Richtlinie zuwiderliefe und

- eine ausnahmsweise Aufrechterhaltung der Wirkungen eines solchen Rechtsakts nur den Zeitraum umfasst, der zwingend notwendig ist, um Maßnahmen zu erlassen, die die Beseitigung der festgestellten Unregelmäßigkeit ermöglichen».

B.50.6. Da Artikel 14ter in der durch die angefochtene Bestimmung abgeänderten Fassung angesichts der darin enthaltenen Bedingungen auf eine Weise auszulegen ist, die mit dem Unionsrecht auf die durch den Europäischen Gerichtshof ausgelegte Weise vereinbar ist, obliegt es sowohl dem Gerichtshof als auch dem Staatsrat und jedem anderen Richter, diese Bestimmung in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht auszulegen (EuGH, 13. November 1990, C-106/89, *Marleasing*, Randnr. 8). Daraus ergibt sich einerseits, dass der Staatsrat, wenn er einen Akt oder eine Verordnung für nichtig erklärt wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht, den vorerwähnten Artikel 14ter grundsätzlich nicht anwenden kann, außer wenn die im vorerwähnten Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 28. Februar 2012 angeführten Bedingungen erfüllt sind. Andererseits müssen die anderen Gerichte, wenn der Staatsrat einen Akt oder eine Verordnung für nichtig erklärt wegen Verstoßes gegen eine andere Norm als eine Norm des Unionsrechtes und den vorerwähnten Artikel 14ter anwendet, gegebenenfalls einen im Widerspruch zum Unionsrecht stehenden nationalen Akt außer Anwendung lassen, unabhängig von dem Entscheid der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates, mit dem der Zeitpunkt, zu dem dieser für verfassungswidrig erklärte nationale Akt seine Geltungskraft verliert, verschoben worden ist (siehe, *mutatis mutandis*, EuGH, 19. November 2009, C-314/08, *Filipiak*, Randnr. 85).

B.51. Vorbehaltlich der in B.50.6 erwähnten Auslegung ist der Klagegrund unbegründet.

In Bezug auf die Fristverlängerung (Artikel 6, 8, 10 Nr. 2 und 13 des angefochtenen Gesetzes)

B.52. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 5962 beantragen die Nichtigerklärung der Artikel 6, 8, 10 Nr. 2 und 13 des angefochtenen Gesetzes. Sie führen an, dass diese Bestimmungen gegen die Artikel 10, 11, 13 und 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen und mit Bestimmungen des internationalen Rechts, verstießen, indem darin Fristen vorgesehen seien, die nicht verlängerbar seien, auch nicht, wenn sie während der Gerichtsferien beginnen oder ablaufen würden.

B.53. Artikel 17 § 7 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, ersetzt durch Artikel 6 des angefochtenen Gesetzes, bestimmt:

«In Bezug auf die klagende Partei gilt eine Vermutung der Verfahrensrücknahme, wenn die Partei nach Abweisung des Antrags auf Aussetzung eines Akts oder einer Verordnung oder des Antrags auf vorläufige Maßnahmen nicht innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ab Notifizierung des Entscheids die Fortsetzung des Verfahrens beantragt».

Artikel 21 letzter Absatz der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, ersetzt durch Artikel 8 des angefochtenen Gesetzes, bestimmt:

«Hinsichtlich der klagenden Partei gilt eine Vermutung der Verfahrensrücknahme, wenn die Partei innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ab Notifizierung des Berichts des Auditors beziehungsweise der Mitteilung über die Anwendung von Artikel 30 § 1 Absatz 3, worin Abweisung oder Unzulässigkeit der Beschwerde vorgeschlagen werden, nicht die Fortsetzung des Verfahrens beantragt».

Artikel 30 § 1 Absatz 2 erster Satz der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, ersetzt durch Artikel 10 Nr. 2 des angefochtenen Gesetzes, bestimmt:

«In dem in Absatz 1 erwähnten Königlichen Erlass werden unter anderem die Fristen für die Verjährung der Einreichung der in den Artikeln 11 und 14 vorgesehenen Klagen beziehungsweise Beschwerden festgelegt, wobei diese Fristen mindestens sechzig Tage betragen müssen».

Insofern der Klagegrund sich auf Artikel 13 des angefochtenen Gesetzes bezieht, braucht er nicht geprüft zu werden, da er nicht zu einer weiterreichenden Nichtigerklärung dieser Bestimmung führen könnte wie diejenige, die in B.14 beschlossen wurde.

B.54. In seinem Entscheid Nr. 143/2002 vom 9. Oktober 2002 hat der Gerichtshof über den damaligen Artikel 17 § 4ter der koordinierten Gesetze über den Staatsrat wie folgt geurteilt:

«B.2. Die präjudizielle Frage bezieht sich auf Artikel 17 § 4ter der koordinierten Gesetze über den Staatsrat; dieser Artikel lautet:

‘ Hinsichtlich der klagenden Partei gilt eine Klagerücknahmevermutung, wenn die klagende Partei nach erfolgter Zurückweisung des Antrags auf Aussetzung eines Verwaltungsaktes oder einer Verordnung nicht innerhalb einer dreißigtägigen Frist ab der Notifikation des Urteils einen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens einreicht. ’

B.3. Aus den Fakten des Streitfalls und aus der Formulierung der präjudiziellen Frage wird ersichtlich, dass der Verweisungsrichter erfahren möchte, ob die beanstandete Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung oder nicht mit den Artikeln 23 und 160 der Verfassung, aufgrund der Tatsache verstößt, dass, wenn die in dieser Bestimmung vorgeschriebene dreißigtägige Frist für das Einreichen eines Antrags auf Fortsetzung des Verfahrens während der Gerichtsferien beginnt und verstreicht, diese Frist gemäß Artikel 50 Absatz 2 des Gerichtsgesetzbuches nicht bis zum 15. Tag des neuen Gerichtsjahres verlängert wird.

B.4. Der Behandlungsunterschied zwischen bestimmten Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Von Diskriminierung könnte nur dann die Rede sein, wenn der aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln resultierende Behandlungsunterschied eine unverhältnismäßige Einschränkung der Rechte der darin verwickelten Personen nach sich zöge.

B.5.1. Im Urteil Nr. 88/98 vom 15. Juli 1998 urteilte der Hof hinsichtlich der in Artikel 17 § 4ter der koordinierten Gesetze über den Staatsrat enthaltenen Maßnahme, dass, wie folgenschwer auch immer sich die Nichtbeachtung der für das Einreichen eines Antrags auf Fortsetzung des Verfahrens geltenden Frist für die klagende Partei auswirken mag, eine solche Maßnahme doch nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis steht zu dem vom Gesetzgeber angestrebten Ziel, das nämlich darin besteht, die Verfahrensdauer zu verringern und die klagende Partei dazu anzuregen, das Verfahren nicht unnötig in die Länge zu ziehen, unter Berücksichtigung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes, dem zufolge die Strenge des Gesetzes bei höherer Gewalt oder unvermeidlichem Irrtum gemildert werden kann, einem Grundsatz, von dem das beanstandete Gesetz nicht abgewichen ist (s. Punkt 6 des oben genannten Urteils).

Ausgehend von dieser doppelten Zielsetzung und unter Berücksichtigung der dem Verfahren vor dem Staatsrat eigenen Fristenregelung sowie der spezifischen Art des Aussetzungs- und des Nichtigkeitsverfahrens, kann es ebenso wenig für unverhältnismäßig gehalten werden, dass diese dreißigtägige Frist gemäß der in Artikel 50 Absatz 2 des Gerichtsgesetzbuches festgelegten Regel nicht verlängert werden kann. Die Verpflichtung, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ab der Notifikation des Urteils ein Schriftstück einzureichen, dessen Inhalt sich auf die reine Bestätigung beschränken kann, dass die klagende Partei ihre Klage aufrechterhält, stellt eine Formvorschrift dar, die hinsichtlich der oben genannten Zielsetzungen zu keiner unverhältnismäßigen Belastung führen kann, selbst wenn dies während der Gerichtsferien erfolgen muss.

B.5.2. Der Umstand, dass die in Artikel 17 § 4 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vorgesehene fünfundvierzigstägige Frist, innerhalb deren der Kammervorsitzende oder der von ihm benannte Staatsrat über die Aussetzungsklage befinden muss, nur eine Ordnungsfrist ist, sowie die Tatsache, dass die klagenden Parteien bei ihrem Anwalt Domizil erwählt haben, schränkt die oben genannten Erwägungen nicht ein.

B.6. Die Messung der beanstandeten Bestimmung an den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 23 und 160 der Verfassung, würde im vorliegenden Fall zu keiner anderen Schlussfolgerung führen können als die Messung dieser Bestimmung am verfassungsmäßigen Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz als solchem.

B.7. Die präjudizielle Frage muss verneinend beantwortet werden».

B.55. Der Gerichtshof hat sich in seinem Entscheid Nr. 98/2014 vom 30. Juni 2014 zu einer ähnlichen Bestimmung des Flämischen Raumordnungskodex wie folgt geäußert:

«B.10.2. Eine Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen, die am Tag nach dem Datum der Notifizierung des Aussetzungsentscheids beginnt, verpflichtet die beteiligten Parteien, eine sehr aktive Haltung während des Verfahrens vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen einzunehmen. Obwohl von diesen Parteien nur ein formeller Antrag auf Fortsetzung ohne inhaltliche Standpunkte verlangt wird, könnte eine derart kurze Ausschlussfrist die Rechte der Verteidigung beeinträchtigen, wenn sie es ihnen nicht ermöglicht, sich auf zufriedenstellende Weise mit ihrem Rechtsanwalt zu beraten; sie stellt in jedem Fall keine relevante Maßnahme im Lichte des Ziels des Dekretgebers dar, da die kurze Dauer der Frist die Parteien dazu veranlassen kann, immer einen Antrag auf Fortsetzung einzureichen, so dass der Nutzen des 'Hackbeil'-Verfahrens verschwindet».

B.56. In den hier angefochtenen Bestimmungen ist jedoch eine Frist von dreißig oder sechzig Tagen vorgesehen, so dass nicht auf unverhältnismäßige Weise das Recht auf gerichtliches Gehör beeinträchtigt wird.

Der Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf die Gebühr für die Eintragung in die Liste (Artikel 10 Nrn. 2 und 7 des angefochtenen Gesetzes)

B.57. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 5965 beantragen die Nichtigkeitsklärung von Artikel 10 Nrn. 2 und 7 des angefochtenen Gesetzes. Sie führen an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10, 11, 170 und 172 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstieße.

B.58. Artikel 30 § 1 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, ersetzt durch Artikel 10 Nr. 2 des angefochtenen Gesetzes, bestimmt:

«In dem in Absatz 1 erwähnten Königlichen Erlass werden unter anderem die Fristen für die Verjährung der Einreichung der in den Artikeln 11 und 14 vorgesehenen Klagen beziehungsweise Beschwerden festgelegt, wobei diese Fristen mindestens sechzig Tage betragen müssen; in diesem Erlass werden Bedingungen für die Einreichung von Beitrittsanträgen, Einsprüchen, Dritteinsprüchen und Revisionsbeschwerden bestimmt; es wird ein Betrag festgelegt, bei dessen Überschreitung kein Zwangsgeld verwirkt werden darf; die Verwendung der dem in Artikel 36 § 5 erwähnten Haushaltsfonds zugeteilten Mittel wird festgelegt; es werden Tarife für Kosten, Verfahrenskosten und Gebühren festgelegt, wobei diese Gebühren den Betrag von 225 EUR nicht überschreiten dürfen; die Gewährung eines weiterführenden juristischen Beistands für Bedürftige wird vorgesehen; Modalitäten für die Entrichtung der Kosten, Verfahrenskosten und Gebühren werden festgelegt und es werden die Fälle bestimmt, in denen Parteien oder ihre Rechtsanwältinnen gemeinsam beschließen dürfen, dass die Sache nicht in öffentlicher Sitzung behandelt werden muss».

Durch Artikel 10 Nr. 7 des angefochtenen Gesetzes wird Artikel 30 § 5 Absätze 1 bis 3 und 5 und §§ 6 bis 9 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat aufgehoben. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigkeitsklärung dieser Aufhebungsbestimmung, um, falls der Gerichtshof Artikel 10 Nr. 2 des angefochtenen Gesetzes für nichtig erklären sollte, eine Lücke in der Gesetzgebung zu vermeiden.

B.59.1. Die klagenden Parteien führen an, (1) dass die Gebühr für die Eintragung in die Liste eine Steuer sei, deren Regelung nicht dem König übertragen werden könne, (2) dass die unterschiedliche Zahlungsweise durch die juristischen Personen des öffentlichen Rechts und die anderen Kläger diskriminierend sei und (3) dass die Erhebung der Gebühr für die Eintragung in die Liste bei jedem einzelnen Kläger, im Fall einer gemeinsamen Klageschrift, das Verfahren übermäßig verteuere.

B.59.2. In seinem Entscheid Nr. 124/2006 vom 28. Juli 2006 hat der Gerichtshof geurteilt, dass die Gebühr im Sinne von Artikel 30 § 1 Absatz 2, die eine Steuer darstellt, ebenfalls ein Verfahrenselement ist und als Voraussetzung für die Einleitung oder Weiterführung des Verfahrens gelten kann. Der Gerichtshof hat anschließend geurteilt:

«B.9. Der Gesetzgeber war der Auffassung, dem König die Zuständigkeit für die Festlegung des vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates einzuhaltenen Verfahrens (Artikel 30 § 1 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze) sowie für die Festsetzung ' des Tarifs der Kosten und Auslagen sowie der Stempelsteuern und Registrierungsgebühren ' übertragen zu müssen (Artikel 30 § 1 Absatz 2 dritter Satz).

Diese letztgenannte Ermächtigung scheint nicht mit Artikel 170 § 1 der Verfassung vereinbar zu sein, da sie sich auf die wesentlichen Elemente einer Steuer bezieht.

B.10.1. Artikel 160 Absatz 1 der Verfassung bestimmt jedoch:

' Es gibt für ganz Belgien einen Staatsrat, dessen Zusammensetzung, Zuständigkeit und Arbeitsweise durch Gesetz bestimmt werden. Das Gesetz kann dem König jedoch die Macht übertragen, das Verfahren zu regeln gemäß den Grundsätzen, die es festlegt '.

B.10.2. Der zweite Satz dieser Bestimmung dient dazu, die Zuständigkeitsverteilung zwischen der gesetzgebenden Gewalt und der ausführenden Gewalt aufrechtzuerhalten, so wie sie in den koordinierten Gesetzen über den Staatsrat vorgesehen war, in der zum Zeitpunkt der Veröffentlichung von Artikel 160 der Verfassung am 29. Juni 1993 geltenden Fassung. Er bestätigt, dass es dem Gesetzgeber obliegt, die grundlegenden Vorschriften für das Verfahren vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates zu bestimmen, und dem König, die Verfahrensregeln auszuarbeiten (*Parl. Dok., Kammer, 1992-1993, Nr. 831/1, SS. 2-3, 4; ebenda, Nr. 831/3, S. 3*).

Bei dieser Verfassungsrevision wurde bemerkt, dass der Umstand, dass das Verfahren seit der Einsetzung des Staatsrates durch den König geregelt wurde, die Rechte der Rechtsunterworfenen nicht beeinträchtigt habe (*ebenda, Nr. 831/3, SS. 4 und 7*).

Der zweite Satz der vorerwähnten Verfassungsbestimmung betrifft die Sachbereiche, die durch den König aufgrund der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in ihrer damals geltenden Fassung geregelt werden konnten (*ebenda, Nr. 831/3, SS. 5 und 7; Parl. Dok., Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-48/2^o, S. 3*).

Der Verfassungsgeber hat daher die Verfassungsmäßigkeit der dem König erteilten Ermächtigung festgelegt, aufgrund deren Artikel 70 § 1 Nr. 2 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 in der damals geltenden Fassung angenommen worden war.

Der Hof ist nicht befugt, über eine Entscheidung des Verfassungsgebers zu befinden.

B.10.3. Folglich hat die durch den dritten Satz von Artikel 30 § 1 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze dem König erteilte Ermächtigung Artikel 160 Absatz 1 der Verfassung als Rechtsgrundlage und kann somit nicht gegen deren Artikel 10, 11 und 170 verstoßen».

B.59.3. Der vorerwähnte Entscheid bezieht sich zwar auf eine frühere Fassung von Artikel 30 § 1 Absatz 2, in dem die geschuldete Steuer die «Stempelsteuern und Registrierungsgebühren» betraf, doch diese Steuer deckt sich mit der Steuer im Sinne derselben Bestimmung, ersetzt durch Artikel 10 Nr. 2 des angefochtenen Gesetzes, die in den Vorarbeiten als eine Gebühr für die Eintragung in die Liste betrachtet wurde (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 22).

Aus den gleichen Gründen, wie sie im vorerwähnten Entscheid dargelegt wurden, hat Artikel 30 § 1 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, ersetzt durch Artikel 10 Nr. 2 des angefochtenen Gesetzes, Artikel 160 der Verfassung als Rechtsgrundlage und kann die Ermächtigung, die dem König durch den fünften und siebten Satz dieses Absatzes 2 verliehen wurde, nicht gegen die Artikel 10, 11, 170 und 172 verstoßen.

B.59.4. Die übrigen Beschwerdegründe der klagenden Parteien ergeben sich nicht aus den angefochtenen Bestimmungen, sondern gegebenenfalls aus deren Ausführung.

B.60. Der Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf die Verfahrensentschädigung (Artikel 11 des angefochtenen Gesetzes)

B.61. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 5959, 5960, 5962, 5965, 6017 und 6020 beantragen die Nichtigerklärung von Artikel 11 des angefochtenen Gesetzes. Sie führen an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10, 11, 13, 23 und 27 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Verfassungsbestimmungen, mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen und mit Bestimmungen des internationalen Rechts, verstießen.

Da die gegen die angefochtene Bestimmung angeführten Klagegründe eng miteinander verbunden sind, sind sie gleichzeitig zu prüfen. In darin enthaltenen Beschwerdegründe betreffen zusammenfassend einen Verstoß gegen:

- den Gleichheitsgrundsatz, (1) indem klagende und beklagte Parteien gleich behandelt würden, während sie sich in wesentlich unterschiedlichen Situationen befänden, (2) indem Parteien, die keinen Rechtsanwalt in Anspruch nähmen, nicht für die Verfahrensentschädigung in Frage kämen, (3) indem klagende Parteien unterschiedlich behandelt würden, je nachdem, ob die beklagte Behörde, die obsiege, mit oder ohne Beistand durch einen Rechtsanwalt aufgetreten sei, (4) indem juristische Personen nicht den Vorteil des weiterführenden juristischen Beistands und folglich ebenfalls nicht den Vorteil der Begrenzung der Verfahrensentschädigung zu Lasten einer Partei, die weiterführenden juristischen Beistand erhalte, genießen könnten, (5) indem klagende Parteien unterschiedlich behandelt würden, je nachdem, ob der Staatsrat die angefochtene Norm für nichtig erkläre oder die Verwaltungsschleife anwende, und (6) indem in der angefochtenen Bestimmung nicht die unterschiedliche finanzielle Tragkraft der klagenden Parteien und der beklagten Behörden berücksichtigt werde, (7) und ebenfalls nicht die Situation von klagenden Parteien, die keinen weiterführenden juristischen Beistand in Anspruch nähmen, jedoch nicht die finanziellen Mittel besäßen, um einen Rechtsanwalt zu bezahlen;

- das Recht auf gerichtliches Gehör, indem die Gefahr, die Verfahrensentschädigung zahlen zu müssen, eine zusätzliche Schwelle darstelle, um einen Verwaltungsakt anzufechten, und die Verfahren in Umweltangelegenheiten übermäßig verteuere, so dass gleichzeitig die Garantien, die im Aarhus-Übereinkommen und im Unionsrecht enthalten seien, die Stillhalteverpflichtung, die sich aus Artikel 23 der Verfassung ergebe, und das Eigentumsrecht verletzt würden;

- die Vereinigungsfreiheit, indem Vereinigungen in ihrer Entscheidung, ohne Beistand eines Rechtsanwalts vor Gericht aufzutreten, eingeschränkt würden;

- die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr, indem die Verfahrensentschädigung nur im Fall des Beistands durch einen Rechtsanwalt gelte;

- das Legalitätsprinzip, indem der König ermächtigt werde, die Tragweite des Begriffs «Bedürftige» festzulegen;

- die in den Artikeln 144 und 160 der Verfassung verankerte Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtshöfe und Gerichte und des Staatsrates.

Der Beschwerdegrund der klagenden Partei in der Rechtssache Nr. 6020 ist nicht nur gegen Artikel 11 gerichtet, sondern auch gegen den bereits angeführten Artikel 10 des angefochtenen Gesetzes, insofern dadurch der König ermächtigt werde, die Gewährung des Vorteils des weiterführenden juristischen Beistands an Bedürftige vorzusehen.

B.62. Durch Artikel 11 des angefochtenen Gesetzes wird eine Regelung eingeführt, die es der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates ermöglicht, der obsiegenden Partei eine Verfahrensentschädigung zu gewähren. Durch ihn wird in die koordinierten Gesetze über den Staatsrat ein Artikel 30/1 eingefügt, der bestimmt:

«§ 1. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung kann eine Verfahrensentschädigung gewähren, die eine Pauschalbeteiligung an den Rechtsanwalts honoraren und -kosten der obsiegenden Partei ist.

Nachdem der König die Stellungnahme der Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften und der Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften eingeholt hat, legt Er durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Basis-, Mindest- und Höchstbeträge der Verfahrensentschädigung fest, wobei insbesondere die Art der Streitsache und ihre Bedeutung berücksichtigt werden.

§ 2. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung darf aufgrund einer mit besonderen Gründen versehenen Entscheidung die Verfahrensentschädigung entweder herabsetzen oder sie erhöhen, ohne jedoch die vom König vorgesehenen Höchst- und Mindestbeträge zu überschreiten. Bei ihrer Beurteilung berücksichtigt sie:

1. die finanziellen Mittel der unterlegenen Partei im Hinblick auf eine Herabsetzung des Entschädigungsbetrags,
2. die Komplexität der Sache,
3. die offensichtliche Unangemessenheit in der Sachlage.

Wenn die unterlegene Partei in den Genuss des weiterführenden juristischen Beistands kommt, wird die Verfahrensentschädigung auf den vom König bestimmten Mindestbetrag festgelegt, außer bei offensichtlicher Unvernunft in der Sachlage. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung muss ihre Entscheidung zur Herabsetzung oder Erhöhung, besonders für diesen Punkt, mit Gründen versehen.

Falls verschiedene Parteien zu Lasten einer oder mehrerer unterlegener Parteien in den Genuss einer Verfahrensentschädigung kommen, wird der Betrag dieser Entschädigung höchstens auf das Doppelte der maximalen Verfahrensentschädigung erhöht, auf die der Entschädigungsberechtigte, der zur höchsten Entschädigung berechtigt ist, Anspruch erheben kann. Die Entschädigung wird von der Verwaltungsstreitsachenabteilung unter die Parteien verteilt.

Keine Partei kann dazu verpflichtet werden, für das Auftreten des Rechtsanwalts einer anderen Partei eine Entschädigung zu zahlen, die den Betrag der Verfahrensentschädigung überschreitet. Die beitretenden Parteien können weder zur Zahlung einer solchen Entschädigung verpflichtet werden noch eine solche Entschädigung erhalten».

B.63. Mit der Einführung einer Verfahrensentschädigung verfolgte der Gesetzgeber ein zweifaches Ziel: Einerseits wollte er der Verpflichtung für die Rechtsunterworfenen, ein neues Verfahren aufgrund von Artikel 1382 des Zivilgesetzbuches vor dem Zivilrichter einzuleiten, um eine Entschädigung für die ihnen entstandenen Rechtsanwaltskosten zu erhalten, ein Ende setzen und andererseits wollte er die Verwaltung der öffentlichen Finanzen verbessern, indem vermieden wird, dass Behörden für zwei verschiedene Verfahren vor zwei verschiedenen Rechtsprechungsorganen aufkommen müssten, wenn ein Rechtsunterworfener ein und denselben Verwaltungsakt anfiht:

«Zur Zeit muss der Kläger, der vor dem Staatsrat obsiegt, ein Verfahren vor den ordentlichen Rechtsprechungsorganen anhängig machen, um die Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare zu erwirken, wenn keine gütliche Einigung mit der Gegenpartei zustande kommt. [...]

Es scheint jedoch im Widerspruch zum Grundsatz der geordneten Rechtspflege zu stehen, wenn ein Rechtsunterworfener gezwungen ist, ein neues Gerichtsverfahren einzuleiten, falls das Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates für diese Partei erfolgreich abgeschlossen worden ist. Außerdem werden die öffentlichen Behörden einer doppelten Entschädigung ausgesetzt, und zwar einerseits für das Verfahren vor dem Staatsrat und andererseits für das darauf folgende Verfahren vor dem ordentlichen Richter, was der ordnungsgemäßen Verwaltung der öffentlichen Finanzen Abbruch tut» (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 24).

Aus den Vorarbeiten zur angefochtenen Bestimmung geht ebenfalls hervor, dass der neue Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat außerdem von der Verfahrensentschädigung inspiriert worden ist, die jetzt bei Verfahren vor dem Zivilrichter und vor dem Strafrichter gilt. Es war die Absicht des Dekretgebers, sich für ein System zu entscheiden, das der Rechtsprechung des Gerichtshofes gerecht wird. Die Unterschiede zwischen dem System der Verfahrensentschädigung vor dem Zivilrichter und dem Strafrichter einerseits und vor dem Staatsrat andererseits liegen in den spezifischen Merkmalen eines Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates begründet:

«Die vorgeschlagene Bestimmung bezweckt die Einführung eines Systems, das dem im Gerichtsgesetzbuch vorgesehenen System ähnlich ist, wobei die Verwaltungsstreitsachenabteilung in die Lage versetzt wird, selbst über die Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare zu befinden. Die Rückforderbarkeit soll den im Verfahren obsiegenden Parteien zugute kommen, bei denen es sich nur um die klagenden und beklagten Parteien handelt. [...]

Genauso wie bei Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches sind im neuen Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze Kriterien vorgesehen, damit eine Herabsetzung oder Erhöhung der zu gewährenden Basisbeträge gerechtfertigt wird, und zwar innerhalb der Grenzen der Mindest- und Höchstbeträge, die durch königlichen Erlass festzulegen sind. Diese Kriterien sind weit genug gefasst, damit sie jene Kriterien umfassen, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union hervorgehoben werden (Urteil vom 11. April 2013, C-260/11, *Edwards und Pallikarapoulos*)» (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, SS. 24-25).

B.64.1. In seinem Entscheid Nr. 48/2015 vom 30. April 2015 hat der Gerichtshof eine Klage auf Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmung, wobei teilweise die gleichen Beschwerdegründe wie bei den nunmehr vorliegenden Klagen vorgebracht worden waren, zurückgewiesen.

B.64.2. In Bezug auf den geltend gemachten Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung urteilte der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 48/2015 wie folgt:

«B.11.1. An erster Stelle sind die klagenden Parteien der Auffassung, dass in Anbetracht des Entscheids Nr. 96/2012 vom 15. Juli 2012 eine Regelung, mit der eine Behörde eine Verfahrensentschädigung beanspruchen könne, gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße. Der Gerichtshof habe in diesem Entscheid nämlich erkannt, dass es gerechtfertigt sei, dass die Behörden die Erstattung der Kosten und Honorare ihres Rechtsanwalts zu Lasten der klagenden Partei, deren Klage vom Staatsrat zurückgewiesen worden sei, nicht erhalten könnten.

B.11.2. Darüber hinaus verstoße – so die klagenden Parteien – die angefochtene Bestimmung gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, insofern sie nicht der Regelung der Artikel 1017 bis 1019 des Gerichtsgesetzbuches entspreche, was (1) den Tarif für die Kosten, Verfahrenskosten und Gebühren und die Verfahrensentschädigung, (2) die allgemeine Beschaffenheit der Verfahrensentschädigung und (3) die kollektive Vervielfachung der Kosten betreffe.

B.11.3. Schließlich behaupten die klagenden Parteien, dass der Gleichheitsgrundsatz verletzt worden sei, und zwar unter anderem deshalb, weil der Gesetzgeber es im Gegensatz zu dem, was neuerdings im Zusammenhang mit dem Zwangsgeld in den Verfahren vor dem Staatsrat festgelegt worden sei, unterlassen habe, zu bestimmen, dass die Geldbuße bei offensichtlich missbräuchlicher Beschwerde nunmehr der Gegenpartei zustehe.

B.12.1. In seinem vorerwähnten Entscheid Nr. 96/2012 hat der Gerichtshof die Nichtrückforderbarkeit von Rechtsanwaltskosten durch die vor dem Staatsrat obsiegende Behörde nicht für verfassungswidrig gehalten, da die Behörde als Urheber des beanstandeten Verwaltungsakts über alle zweckdienlichen Informationen verfügt, um die Norm zu verteidigen. Deshalb hat er geurteilt, dass Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, dahin ausgelegt, dass er nicht auf die Verfahren vor dem Staatsrat anwendbar ist.

B.12.2. Aus diesem Entscheid lässt sich jedoch nicht ableiten, dass die vom Gesetzgeber beschlossene Einführung einer Regelung für die Rückforderbarkeit der Kosten und Honorare des Rechtsanwalts für Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates im Widerspruch zum Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung stünde.

Der Gerichtshof urteilte übrigens in diesem Entscheid, dass es dem Gesetzgeber obliegt zu beurteilen, ob es angebracht ist, ein auf die Verfahren vor dem Staatsrat anwendbares System der Verfahrensentschädigung einzuführen.

Dabei muss gemäß der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Nr. R(81)7 über die Mittel zur Erleichterung des Zugangs zum Gericht, außer bei besonderen Umständen, die obsiegende Partei grundsätzlich von der unterliegenden Partei die Entschädigung ihrer Kosten erhalten – einschließlich des Honorars für den Rechtsanwalt –, die sie vernünftigerweise im Zusammenhang mit dem Gerichtsverfahren auf sich genommen hat.

B.12.3. Wenn sich der Gesetzgeber dafür entscheidet, ein System der Verfahrensentschädigung für die Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates einzuführen, obliegt es ihm, bei der Ausarbeitung eines solchen Systems nicht nur den Unterschieden zwischen den Verfahren vor dem Staatsrat und denjenigen vor dem Zivilrichter Rechnung zu tragen, sondern auch den vielen anderen vorhandenen und bisweilen gegensätzlichen Interessen und Grundsätzen.

B.13.1. Was den eventuellen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung betrifft, und insofern, als die beanstandete Regelung der Artikel 1017 bis 1019 des Gerichtsgesetzbuches nicht entsprechen würde, ergibt sich aus den in B.8.2 und B.8.3 erwähnten Vorarbeiten, dass Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 zum Ziel hat, ein ähnliches System wie Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches einzuführen, um die Rechtssuchenden zu schützen und eine doppelte Entschädigung zu Lasten der Behörden zu vermeiden und somit eine ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Finanzen zu fördern, wobei der Gesetzgeber ebenfalls die wesentlichen Unterschiede in den jeweiligen Verfahren berücksichtigt hat.

B.13.2.1.1. Hinsichtlich des Behandlungsunterschieds zwischen Rechtsuchenden, die als Partei an einem Zivilverfahren beziehungsweise an einem Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates beteiligt sind, insbesondere in Bezug auf den Tarif für die Kosten, Verfahrenskosten und Gebühren und die Verfahrensentschädigung, ist festzuhalten, dass gemäß dem angefochtenen Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat lediglich die Verfahrensentschädigung im Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates eingeführt wird, so dass der vorerwähnte Artikel sich nicht auf die anderen Kosten, Verfahrenskosten und Gebühren auswirkt.

Was die Verfahrensentschädigung selbst betrifft, wird der König infolge des Artikels 30/1 § 1 Absatz 2 mit der Festlegung der 'Basis-, Mindest- und Höchstbeträge der Verfahrensentschädigung [...], wobei insbesondere die Art der Streitsache und ihre Bedeutung berücksichtigt werden' betraut. Demzufolge ergäbe sich die angeblich diskriminierende Behandlung, vorausgesetzt, es gäbe sie wirklich, nicht unmittelbar aus dem angefochtenen Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014, sondern aus dem vorerwähnten königlichen Erlass vom 28. März 2014.

B.13.2.1.2. Dem Gerichtshof obliegt es nicht, einen königlichen Erlass oder einen Verwaltungsakt auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen.

B.13.2.2.1. Hinsichtlich des Behandlungsunterschieds zwischen Rechtsuchenden, die als Partei an einem Zivilverfahren beziehungsweise an einem Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates beteiligt sind, insbesondere in Bezug auf die allgemeine Beschaffenheit der Verfahrensentschädigung, ist festzuhalten, dass die Regelung von Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat auf der allgemeinen Regelung von Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches basiert und beinhaltet, dass die unterlegene Partei eine pauschal festgelegte Verfahrensentschädigung zu entrichten hat, und zwar auch dann, wenn es sich nicht um eine leichtfertige und schikanöse Klage handelt. Die Gewährung einer Verfahrensentschädigung gemäß Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches hat eine allgemeine Tragweite und wird nur in der Hypothese von Artikel 1017 Absatz 2 des Gerichtsgesetzbuches ausgeschlossen. Dieser Ausschluss wurde jedoch nicht in Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat übernommen.

Der Umstand, dass der Gesetzgeber bei der Einführung der Verfahrensentschädigung im objektiven Streitverfahren keine ähnliche Ausnahme vorgesehen hat wie diejenige, die er im Gerichtsverfahrensrecht bei Streitsachen von Sozialversicherten ins Leben gerufen hat, ist nicht geeignet, der Maßnahme ihre vernünftige Beschaffenheit zu entziehen.

B.13.2.2.2. Mit der vorerwähnten Ausnahme im Gerichtsverfahrensrecht wollte der Gesetzgeber die Unentgeltlichkeit des Verfahrens für Sozialversicherte, deren soziale Rechte angefochten werden, gewährleisten (*Parl. Dok.*, Kammer, 2005-2006, DOC 51-2594/001, S. 63). In seinen Entscheidungen Nrn. 200/2009 und 18/2010 hat der Gerichtshof diese Ausnahme für verfassungsmäßig befunden.

Außerdem ermöglicht es die Formulierung von Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, mittels einer mit Gründen versehenen Entscheidung keine Verfahrensentschädigung beziehungsweise die Höhe der geschuldeten Verfahrensentschädigung auf einen symbolischen Betrag festzusetzen, wenn der Staatsrat der Ansicht ist, dass es unvernünftig wäre, die Entschädigung auf den vom König festgelegten Mindestbetrag festzusetzen. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung ist also befugt, die Höhe der Verfahrensentschädigung zu modulieren unter Berücksichtigung der finanziellen Mittel der unterlegenen Partei, der Komplexität der Sache und der offensichtlichen Unangemessenheit in der Sachlage (Artikel 30/1 § 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat). Es kann also nicht behauptet werden, dass die Verwaltungsstreitsachenabteilung im vorliegenden Fall über eine allgemeine gebundene Befugnis verfügen würde, wodurch es keinen Raum für Flexibilität gäbe.

B.13.2.3.1. Hinsichtlich des Behandlungsunterschieds zwischen Rechtsuchenden, die als Partei an einem Zivilverfahren beziehungsweise an einem Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates beteiligt sind, insbesondere in Bezug auf die kollektiven Antragschriften bei der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates, die Anlass dazu gäben, die Verfahrensentschädigung so viele Male zu entrichten, wie es klagende Parteien gibt, ist festzuhalten, dass sich die vorerwähnte Verfahrensregel in Artikel 70 § 3 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates wiederfindet.

B.13.2.3.2. Wie bereits in B.13.2.1.2 erwähnt wurde, kann der Gerichtshof weder einen Erlass des Regenten noch einen Verwaltungsakt auf seine Verfassungsmäßigkeit hin prüfen.

B.14.1. Die Feststellung, dass die Rechtsanwaltskosten einer klagenden Partei und diejenigen der Behörden unterschiedlich sind, weil diese Kosten für die Behörden nicht notwendig wären, entzieht der angefochtenen Regelung nicht ihre vernünftige Beschaffenheit. Die etwaigen Kosten eines Gerichtsverfahrens können nämlich sowohl den Beschluss, eine Nichtigkeitsklage oder einen Aussetzungsantrag einzureichen, als auch den Beschluss, sich gegen eine solche Klage oder einen solchen Antrag zu verteidigen, beeinflussen. Die Finanzlage der jeweiligen Prozessparteien kann im selben Maße durch das Honorar und die Kosten eines Rechtsanwalts belastet werden.

Außerdem wird die Verfahrensentschädigung der obsiegenden Partei gewährt, ungeachtet dessen, ob sie die klagende oder die beklagte Partei ist. Mit der Verfahrensentschädigung wird also eine Gleichbehandlung der klagenden und beklagten Parteien eingeführt, in Anbetracht der gleichartigen Belastung ihrer Finanzlage. Im Übrigen ist es nicht Sache des Gerichtshofes, über die Notwendigkeit der Rechtsanwaltskosten zu urteilen, die einer Behörde entstanden sind, welche als Gegenpartei vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates auftritt.

B.14.2. Schließlich wird die Bezahlung eines Zwangsgeldes – zur Hälfte an die klagende Partei und zur Hälfte in den Fonds zur Verwaltung von Zwangsgeldern – in Artikel 36 § 5 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat geregelt und ist in Artikel 37 Absatz 6 derselben Gesetze vorgesehen, dass die Geldbuße bei offensichtlich missbräuchlicher Beschwerde dem letztgenannten Fonds zugeführt wird. Die in der angefochtenen Bestimmung geregelte Frage der Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare ist sowohl der Angelegenheit des Zwangsgeldes als auch derjenigen der Geldbuße wegen missbräuchlicher Beschwerde fremd.

B.15. Der erste Teil des einzigen Klagegrunds ist unbegründet».

B.64.3. In Bezug auf den geltend gemachten Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Recht auf gerichtliches Gehör urteilte der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 48/2015 wie folgt:

«B.18.1. Das Recht auf Zugang zum Gericht ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der unter Beachtung der Artikel 10 und 11 der Verfassung, der Artikel 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Artikels 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einem jeden zu gewährleisten ist. Er stellt einen wesentlichen Aspekt des Rechtes auf ein faires Verfahren dar und ist in einem Rechtsstaat von grundlegender Bedeutung. Das Recht, sich an einen Richter zu wenden, betrifft außerdem sowohl die Freiheit, vor Gericht aufzutreten, als auch die Freiheit, sich zu verteidigen.

B.18.2. Das Recht auf Zugang zum Gericht ist jedoch nicht absolut. Es kann finanziellen Einschränkungen unterliegen, sofern diese Einschränkungen die Substanz dieses Rechtes selbst nicht beeinträchtigen. Die Einschränkungen dieses Rechtes müssen in einem vernünftigen Verhältnis zum rechtmäßigen Ziel stehen, das damit verfolgt wird (EuGHMR, *Stagno* gegen Belgien, 7. Juli 2009, § 25). Die diesbezügliche Regelung muss dem Zweck der Rechtssicherheit und der geordneten Rechtspflege dienen und darf an sich nicht zu Einschränkungen führen, die den Rechtsuchenden daran hindern, den Inhalt seiner Streitsache vor den zuständigen Richter zu bringen (EuGHMR, *Stagno* gegen Belgien, 7. Juli 2009, § 25; *RTBF* gegen Belgien, 29. März 2011, § 69).

B.19.1. Es ist anzunehmen, dass die Einführung einer Verfahrensentschädigung zu einer finanziellen Einschränkung im Recht auf Zugang zum Gericht führen könnte, insbesondere für Rechtsuchende mit geringem Einkommen.

Der Gesetzgeber hat jedoch dafür gesorgt, das Recht auf Zugang zum Gericht für alle Rechtsuchenden sicherzustellen.

B.19.2. Der Gesetzgeber hat sich nämlich dafür entschieden, die Rückforderbarkeit streng zu umrahmen, indem er die Anhebung des Betrags der Verfahrensentschädigungen beschränkt und dem Richter eine Ermessensbefugnis zuerkannt hat, so dass er den Betrag innerhalb der vom König festgelegten Grenzen anpassen kann, um besondere Umstände zu berücksichtigen, zumal die finanziellen Mittel der unterlegenen Partei. Das System bietet also die Möglichkeit, die Folgen der Rückforderbarkeit für die Partei, die den Prozess verliert und die nicht über erhebliche finanzielle Mittel verfügt, zu begrenzen.

Ferner ist die Verfahrensentschädigung keine vollständige, sondern eine pauschale Entschädigung und hat der Staatsrat – so wie die ordentlichen Rechtsprechungsorgane – die Möglichkeit, in gewissen Fällen innerhalb der durch königlichen Erlass festgelegten Grenzen vom Basisbetrag abzuweichen und sogar einen symbolischen Betrag zu gewähren, wenn es offensichtlich unvernünftig wäre, die Mindestentschädigung zuzuerkennen (*Parl. Dok., Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 25*).

B.20. Der zweite Teil des einzigen Klagegrunds ist unbegründet».

B.64.4. In Bezug auf den geltend gemachten Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung in Verbindung mit dem Aarhus-Übereinkommen und der Richtlinie 2011/92/EU urteilte der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 48/2015 wie folgt:

«B.22. Artikel 23 der Verfassung beinhaltet in Bezug auf das Recht auf rechtlichen Beistand eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das Schutzmaß erheblich verringert, ohne dass hierfür Gründe im Zusammenhang mit dem Allgemeininteresse vorliegen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 23 der Verfassung dem Gesetzgeber keineswegs verbietet, eine Regelung bezüglich der Verfahrensentschädigung einzuführen.

B.23.1. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat geurteilt, dass das Ziel des Aarhus-Übereinkommens und der Richtlinie 2011/92/EU darin besteht, dem Rechtsuchenden einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren (EuGH, 15. Oktober 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*, Randnr. 45; 16. Juli 2009, C-427/07, *Kommission gegen Irland*, Randnr. 82; 12. Mai 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.*, Randnr. 39; 11. April 2013, C-260/11, *Edwards u.a.*, Randnr. 31; 13. Februar 2014, C-530/11, *Kommission gegen Vereinigtes Königreich*, Randnrn. 46-51). Die Vermeidung übermäßiger Kosten trägt zur Verwirklichung dieses Zugangs zum Gericht bei.

B.23.2. Ob ein Verfahren übermäßig teuer ist, ist unter Berücksichtigung aller für die betroffene Partei angefallenen Kosten zu beurteilen (EuGH, 16. Juli 2009, C-427/07, *Kommission gegen Irland*, Randnr. 92; 11. April 2013, C-260/11, *Edwards u.a.*, Randnrn. 27 und 28).

B.23.3. Dem Gerichtshof der Europäischen Union zufolge muss das nationale Gericht, wenn es bestimmen soll, ob ein Verfahren übermäßige Kosten nach sich zieht, sowohl objektive als auch subjektive Elemente berücksichtigen:

‘ 38. Was die Mittel zur Erreichung des Ziels angeht, einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz im Bereich des Umweltschutzrechts ohne übermäßige Kosten zu gewährleisten, müssen folglich alle einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts berücksichtigt werden, [...].

39. [Das] nationale Gericht, das über die Kosten zu entscheiden hat, [muss] außerdem für die Einhaltung dieses Erfordernisses dadurch Sorge tragen, dass es sowohl das Interesse desjenigen, der seine Rechte verteidigen möchte, als auch das mit dem Umweltschutz verbundene Allgemeininteresse berücksichtigt.

40. Diese Beurteilung kann daher nicht allein unter Bezugnahme auf die wirtschaftliche Lage des Betroffenen erfolgen, sondern muss auch auf einer objektiven Analyse der Höhe der Kosten beruhen; dies gilt umso mehr, als Einzelpersonen und Vereinigungen [...] natürlich dazu berufen sind, eine aktive Rolle beim Umweltschutz zu spielen. Insofern dürfen die Kosten eines Verfahrens nicht in Einzelfällen objektiv unangemessen sein. Die Kosten eines Verfahrens dürfen somit nicht die finanziellen Möglichkeiten des Betroffenen übersteigen und in keinem Fall objektiv unangemessen sein.

41. Was die Untersuchung der wirtschaftlichen Lage des Betroffenen angeht, darf die vom nationalen Gericht vorzunehmende Beurteilung nicht nur auf den geschätzten finanziellen Möglichkeiten eines "durchschnittlichen" Klägers beruhen, da bei solchen Angaben möglicherweise nur ein entfernter Zusammenhang mit der Lage des Betroffenen besteht.

42. Im Übrigen kann der Richter die Lage der betroffenen Parteien, die begründeten Erfolgsaussichten des Antragstellers, die Bedeutung des Rechtsstreits für diesen sowie für den Umweltschutz, die Komplexität des geltenden Rechts und des anwendbaren Verfahrens sowie den möglicherweise mutwilligen Charakter des Rechtsbehelfs in seinen verschiedenen Verfahrensabschnitten berücksichtigen (vgl. entsprechend Urteil vom 22. Dezember 2010, *DEB*, C-279/09, *Slg.* 2010, I-13849, Randnr. 61).

[...]

45. Das Erfordernis, dass das gerichtliche Verfahren nicht übermäßig teuer ist, darf somit von einem nationalen Gericht nicht in Abhängigkeit davon unterschiedlich beurteilt werden, ob es im Anschluss an ein erstinstanzliches Verfahren, an eine Rechtsmittelinstanz oder an eine weitere Rechtsmittelinstanz entscheidet ‘ (EuGH, 11. April 2013, C-260/11, *Edwards u.a.*, Randnrn. 38-42 und 45).

Der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union ist zu entnehmen, dass die Prüfung dessen, ob bestimmte Kosten übermäßig sind, nicht rein subjektiv sein darf, dass das zuständige Gericht der wirtschaftlichen Lage des Betroffenen Rechnung zu tragen hat und dass es die begründeten Erfolgsaussichten des Antragstellers, die Bedeutung des Rechtsstreits für diesen sowie für den Umweltschutz, die Komplexität des geltenden Rechts und des anwendbaren Verfahrens sowie den möglicherweise mutwilligen Charakter des Rechtsbehelfs in seinen verschiedenen Verfahrensabschnitten berücksichtigen kann (EuGH, 11. April 2013, C-260/11, *Edwards u.a.*, Randnrn. 38-42 und 45; 13. Februar 2014, C-530/11, *Kommission gegen Vereinigtes Königreich*, Randnrn. 46-51).

B.24.1. An erster Stelle ist festzuhalten, dass die Verfahrensentschädigung eine Pauschalentschädigung für die Rechtsanwaltskosten und -honorare der obsiegenden Partei ist, und keine vollständige Entschädigung für die ihr entstandenen Kosten.

Wie in B.12.2 erwähnt wurde, gehört es zur Ermessensbefugnis des Gesetzgebers, sich zur Einführung einer Regelung der Rückforderbarkeit der Rechtsanwaltskosten und -honorare für jenes System zu entscheiden, das er als am zweckmäßigsten erachtet, angesichts der vielen vorhandenen und bisweilen gegensätzlichen Interessen und Grundsätze.

B.24.2. Darüber hinaus wird im königlichen Erlass vom 28. März 2014 über die in Artikel 30/1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat erwähnte Verfahrensentschädigung der Basisbetrag zusammen mit den Höchst- und Mindestbeträgen der Verfahrensentschädigung bestimmt. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates hat bei der Gewährung der Verfahrensentschädigung ebenfalls die Möglichkeit, von dem im königlichen Erlass festgelegten Basisbetrag abzuweichen, solange die Höchst- und Mindestbeträge nicht überschritten werden und außerdem die finanziellen Mittel der unterlegenen Partei, die Komplexität der Sache und die offensichtliche Unangemessenheit in der Sachlage berücksichtigt werden. Des Weiteren hat die Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates die Möglichkeit, von dem vom König festgelegten Mindestbetrag abzuweichen, wenn bei einer Person, die in den Genuss des weiterführenden juristischen Beistands kommt, offensichtliche Unvernunft in der Sachlage vorliegt. Die Regelung erlaubt es also, die Folgen der Rückforderbarkeit für die Partei, die den Prozess verliert und die nicht über erhebliche finanzielle Mittel verfügt, zu begrenzen.

B.24.3. Das Verfahren zur Gewährung einer Verfahrensentschädigung vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates genügt also den von Gerichtshof der Europäischen Union gestellten Anforderungen.

Die durch Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 eingeführte Regelung der Verfahrensentschädigung ist daher nicht als 'übermäßige Kosten' zu bewerten.

B.25. Der dritte Teil des einzigen Klagegrunds ist unbegründet».

B.65.1. Die Beschwerdegründe der klagenden Parteien in den hier geprüften Rechtssachen decken sich weitgehend mit den Beschwerdegründen, die in dem Entscheid Nr. 48/2015 abgewiesen wurden.

B.65.2. Wenn ein Kläger ohne Beistand durch einen Rechtsanwalt vor dem Staatsrat auftritt, ungeachtet dessen, ob er für einen weiterführenden juristischen Beistand in Frage kommt oder nicht, verzichtet er freiwillig auf die Möglichkeit, eine Verfahrensentschädigung zu erhalten, wenn er obsiegt. Er behält selbstverständlich das Recht, bei dem ordentlichen Richter aufgrund von Artikel 1382 des Zivilgesetzbuches eine Entschädigung für den durch ihn erlittenen Schaden zu beantragen. Unter Berücksichtigung der Beurteilungsfreiheit, über die der Gesetzgeber diesbezüglich verfügt, hat die angefochtene Bestimmung keine unverhältnismäßigen Folgen und beeinträchtigt sie, insofern sie das Eigentumsrecht, die Niederlassungsfreiheit, den freien Dienstleistungsverkehr und die Vereinigungsfreiheit einschränken könnte, ebenfalls nicht auf unverhältnismäßige Weise diese Rechte und Freiheiten.

B.65.3. Ebenso kann die Feststellung, dass die beklagte Behörde sich in gewissen Fällen dafür entscheidet, ohne Beistand durch einen Rechtsanwalt vor dem Staatsrat aufzutreten, dazu führen, dass die klagende Partei in diesen Fällen, wenn die Behörde obsiegt, keine Verfahrensentschädigung zahlen muss. Diese Feststellung hat ebenfalls keine unverhältnismäßigen Folgen für den Rechtsuchenden und kann der angefochtenen Maßnahme folglich nicht ihre vernünftige Rechtfertigung entziehen.

B.65.4. Insofern die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 5962 schließlich anführen, dass durch das angefochtene Gesetz der Vorteil des weiterführenden juristischen Beistands sowie der Vorteil der Begrenzung der Verfahrensentschädigung zu Lasten einer Partei, die weiterführenden juristischen Beistand genießt, bedürftigen natürlichen Personen vorbehalten werde und bedürftige juristische Personen davon ausgeschlossen würden, entbehrt der Klagegrund einer Grundlage. Dieser Behandlungsunterschied ergibt sich nicht aus den angefochtenen Bestimmungen, sondern aus dem königlichen Erlass, mit dem diese Bestimmungen ausgeführt werden. Die Ermächtigung dazu, deren Grundlage Artikel 160 Absatz 1 der Verfassung ist (siehe den vorstehend angeführten Entscheid Nr. 124/2006 vom 28. Juli 2006), steht nicht im Widerspruch zu dieser Verfassungsbestimmung, da es hierdurch dem König nur erlaubt wird, eine Regelung näher auszuarbeiten, deren Grundsätze durch den Gesetzgeber festgelegt wurden. Weder die vorerwähnte Verfassungsbestimmung, noch Artikel 144 der Verfassung, auf den die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 5965 sich berufen, steht der angefochtenen Regelung im Wege. Aufgrund von Artikel 144 der Verfassung kann das Gesetz gemäß den von ihm bestimmten Modalitäten den Staatsrat ermächtigen, über die bürgerrechtlichen Auswirkungen seiner Entscheidungen zu befinden.

B.66. Die Klagegründe sind unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 13 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates für nichtig;

- weist die Klagen vorbehaltlich der in B.44.3, B.44.5, B.44.6 und B.50.6 erwähnten Auslegungen im Übrigen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 16. Juli 2015.

Der Kanzler,

P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,

A. Alen