

DE TOETSINGSINTENSITEIT VAN DE RAAD VAN STATE BIJ BEPERKINGEN OP FUNDAMENTELE RECHTEN EN VRIJHEDEN

**Een analyse van de rechtspraak van de Afdeling
Bestuursrechtspraak van de Raad van State**

Deleersnyder Tristan

Studentennummer: 01707111

Aantal woorden: 34.224

Promotor: Prof. dr. Liesbeth Todts

Beoordelingscommissie: dr. Jürgen Vanpraet

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad master in de rechten.

Deze masterscriptie is een examendocument waarvan de inhoud niet werd gecorrigeerd.

Academiejaar: 2024 – 2025

Ondergetekende verklaart dat de inhoud van deze masterscriptie mag worden geraadpleegd en gereproduceerd voor persoonlijk gebruik. Het gebruik van deze masterscriptie valt onder de bepalingen van het auteursrecht en bronvermelding is steeds noodzakelijk.

SAMENVATTING

Deze masterscriptie onderzoekt de mate van toetsingsintensiteit van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak wanneer beperkingen van fundamentele rechten en vrijheden aan de orde zijn. De centrale onderzoeksvraag werd opgesplitst in drie deelvragen: (i) wat is de variërende toetsingsintensiteit van de Raad van State (ii) welke factoren verklaren een terughoudende toets, en (iii) welke omstandigheden leiden tot een meer indringende toetsing. Er werden 109 arresten geanalyseerd die in de voorbije tien jaar zijn uitgesproken. Daarbij werd zowel de structurele als de epistemologische toetsingsintensiteit onderzocht, met andere woorden: enerzijds welke voorwaarden worden gesteld aan beperkingen van fundamentele rechten en vrijheden, en anderzijds in welke mate de Raad deze voorwaarden inhoudelijk toetst.

Uit de analyse blijkt dat de Raad van State zich ook in zaken omtrent fundamentele rechten en vrijheden doorgaans terughoudend opstelt. De proportionaliteitstoets wordt meestal ingevuld via het gebruikelijke redelijkheidsbeginsel. In tien arresten paste de Raad enkel de ‘kennelijk-niet-onevenredigheidscontrole’ toe, al werd in uitzonderlijke gevallen ook een striktere toets gehanteerd.

Uit de rechtspraak blijkt dat de Raad van State terughoudend toetst om uiteenlopende redenen: de maatschappelijke en politieke context (zoals de coronapandemie, waarin expertise ontbrak en het bestuur zich liet adviseren door specialisten), de technische of politiek-gevoelige aard van het dossier, de hoedanigheid en hiërarchische positie van de verzoekende partij (bv. ambtenaren), het risico op aantasting van fundamentele rechten van derden, de beperkte omvang of focus van het aangevoerde middel, procesrechtelijke factoren (afwezigheid op zitting of gebrek aan antwoord op een memorie van antwoord), het beginsel van rechtszekerheid (met verwijzing naar eerdere rechtspraak of eerder behandelde middelen), de volgorde waarin middelen worden onderzocht (waardoor een proportionaliteitstoets soms overbodig wordt geacht), en ten slotte de aard van het rechtsdomein, waarbij in het bijzonder in sociaaleconomische, zorg- en fiscale aangelegenheden meer ruimte aan het bestuur wordt gelaten.

Uit de rechtspraak blijkt ook dat de Raad van State in bijzondere omstandigheden afwijkt van zijn gebruikelijke terughoudendheid en strenger toetst. De ernst van de inperking en een ongelijke behandeling bij de inperking van fundamentele rechten en vrijheden leiden tot een hogere toetsingsintensiteit. Ook principiële zaken zoals een arrest bij algemene vergadering of een prejudiciële vraag verhogen de toetsingsintensiteit, net zoals strikte toetsingskaders van het Grondwettelijk Hof of het EHRM. Daarnaast treedt de Raad kritischer op in dossiers over het recht op vreedzame vergadering, privacy, gegevensbescherming en gelijke behandeling bij overheidsopdrachten. Herhaalde bestuursfouten versterken eveneens de toetsingsintensiteit.

DANKWOORD

Het afronden van deze masterproef markeert niet enkel het einde van mijn rechtenopleiding, maar ook het hoogtepunt van een intensieve en verrijkende verdieping in het publiek recht, een rechtsgebied dat mijn interesse steeds opnieuw heeft weten aan te wakkeren en te versterken. Dit werk is geenszins het resultaat van louter individuele inzet, integendeel, het kon slechts tot stand komen dankzij de onmisbare steun en betrokkenheid van velen, aan wie ik graag mijn oprechte dank betuig.

In de eerste plaats wil ik mijn promotor, professor dr. Liesbeth Todts, bedanken voor de deskundige begeleiding, waardevolle feedback en geduldige ondersteuning gedurende het hele proces. Haar kritische blik en constructieve opmerkingen hebben bijgedragen aan de kwaliteit van deze masterproef. Daarnaast wil ik ook dr. Jürgen Vanpraet oprecht bedanken voor de tijd en aandacht die hij zal besteden aan het beoordelen van dit werk.

Verder ben ik mijn familie en vrienden bijzonder dankbaar voor hun onvoorwaardelijke steun, aanmoediging en het luisterend oortijdens de moeilijker momenten. In het bijzonder wil ik Esther Tack, mijn ouders, zussen en broer bedanken voor het nalezen van teksten, de gedeelde studiemomenten en hun aanhoudende motivatie, die een onmisbare steunpilaar vormden tot aan de voltooiing van dit werk.

Tot slot wil ik ook de Universiteit Gent bedanken voor de kennis en inzichten die ik de voorbije jaren heb mogen opdoen, en voor de stimulerende academische omgeving die mijn ontwikkeling als jurist mee vorm heeft gegeven.

Aan iedereen die op welke manier dan ook heeft bijgedragen: dank u wel.

Deinze, 17 augustus 2025

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3
DANKWOORD	4
INHOUDSOPGAVE	5
DEEL I. INLEIDING	7
I.I. NOOD AAN RECHTSBESCHERMING EN DE BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE ALS BESTUURSRECHTER	7
I.II. HET SPANNINGSVELD TUSSEN BESTUURLIJKE VRIJHEID EN RECHTERLIJKE CONTROLE	8
I.III. KENNISLEEMTE INZAKE TOETSINGSINTENSITEIT	9
I.IV. ONDERZOEKSVRAGEN	10
I.V. ONDERZOEKSMETHODOLOGIE EN AFBAKENING	11
DEEL II. ALGEMEEN THEORETISCH KADER	13
II.I. FUNDAMENTELE RECHTEN EN VRIJHEDEN	13
II.II. CONCEPT ‘TOETSINGSINTENSITEIT’	15
<i>Structurele toetsingsintensiteit</i>	16
<i>Epistemologische toetsingsintensiteit</i>	16
DEEL III. RECHTSPRAAKANALYSE	18
III.I. HET RECHT OM VREEDZAAM TE VERGADEREN (INCL. HET BETOGINGSRECHT)	18
<i>Theoretische omkadering van het recht om vreedzaam te vergaderen</i>	18
<i>Rechtspraak van de raad van state over het recht om vreedzaam te vergaderen</i>	21
III.II. DE VRIJHEID VAN MENINGSUITING	30
<i>Theoretisch omkadering van de vrijheid van meningsuiting</i>	30
<i>Rechtspraak van de Raad van State over de vrijheid van meningsuiting</i>	31
III.III. DE VRIJHEID VAN GODSDIENST EN LEVENSBSCHOUWING	35
<i>Theoretische omkadering van de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing</i>	35
<i>Rechtspraak van de Raad van State over de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing</i>	37
III.IV. HET RECHT OP EIGENDOM.....	42
<i>Theoretische omkadering van het recht op eigendom</i>	42
<i>Rechtspraak van de Raad van State over het recht op eigendom</i>	44
III.V. HET RECHT OP EERBIEDIGING VAN HET PRIVÉLEVEN	49
<i>Theoretische omkadering van het recht op eerbiediging van het privéleven</i>	49
<i>Rechtspraak van de Raad van State over het recht op eerbiediging van het privéleven</i>	51
III.VI. HET RECHT OP EEN EERLIJK PROCES	55
<i>Theoretische omkadering van het recht op een eerlijk proces</i>	55
<i>Rechtspraak van de Raad van State over het recht op een eerlijk proces</i>	56
III.VII. HET GELIJKHEIDSBEGINSEL EN HET DISCRIMINATIEVERBOD	61
<i>Theoretische omkadering van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod</i>	61
<i>Rechtspraak van de Raad van State over het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod</i>	62
III.VIII. DE VRIJHEID VAN HANDEL EN NIJVERHEID	69
<i>Theoretische omkadering van de vrijheid van handel en nijverheid</i>	69
<i>Rechtspraak van de Raad van State over de vrijheid van handel en nijverheid</i>	70
DEEL IV. CONCLUSIE	74
O.Z.D.V.1: ‘WAT IS DE VARIËTEIT VAN DE TOETSINGSINTENSITEIT VAN DE RAAD VAN STATE BIJ BEPERKINGEN OP FUNDAMENTELE RECHTEN EN VRIJHEDEN?’	74
O.Z.D.V.2: ‘WAT ZIJN DE BEWEGREDENEN VAN DE RAAD VAN STATE OM ZICH TERUGHOUDEND OP TE STELLEN?’	75
O.Z.D.V.3: ‘WAT ZIJN DE BEWEGREDENEN VAN DE RAAD VAN STATE OM EEN HOGERE TOETSINGSINTENSITEIT TE HANTEREN?’	76

DEEL V. BIBLIOGRAFIE EN BIJLAGEN	77
V.I. BIBLIOGRAFIE	77
I. Wetgeving	77
II. Rechtspraak	78
III. Rechtsleer	86
IV. Andere bronnen	89
V.II. BIJLAGEN	89
Bijlage 1: Excel-bestand ‘het recht om vreedzaam te vergaderen’	90
Bijlage 2: Excel-bestand: ‘de vrijheid van meningsuiting’	91
Bijlage 3: Excel-bestand ‘de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing’	92
Bijlage 4: Excel-bestand ‘recht op eigendom’	93
Bijlage 5: Excel-bestand ‘het recht op eerbiediging van het privéleven’	95
Bijlage 6: Excel-bestand ‘recht op een eerlijk proces’	96
Bijlage 7: Excel-bestand ‘het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie’	97
Bijlage 8: Excel-bestand ‘de vrijheid van handel en nijverheid’	99

DEEL I. INLEIDING

I.I. Nood aan rechtsbescherming en de bevoegdheid van de Raad van State als bestuursrechter

1. Burgers hebben recht op bescherming wanneer de overheid haar bevoegdheden overschrijdt of onrechtmatig handelt. In een rechtsstaat vervult de onafhankelijke en onpartijdige rechter een essentiële rol bij het waarborgen van deze rechtsbescherming.¹ In België bestaan er verschillende rechtscolleges waar burgers zich kunnen wenden om rechtsbescherming te zoeken, afhankelijk van welke instantie de vermeende schending heeft begaan. Naargelang het geval kan men terecht bij de gewone rechterlijke macht, een administratief rechtscollege of het Grondwettelijk Hof.² Specifiek voor geschillen met de uitvoerende macht (hierna: het bestuur) zijn administratieve rechtscolleges opgericht, naast de administratieve beroepsprocedures. Een van de voornaamste is de Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak.³

De Raad van State is opgericht bij wet van 23 december 1946⁴, krachtens artikel 145 van de Grondwet. Deze oprichting vloeide deels voort uit de wens om rechtsonderhorigen beter te beschermen tegen onrechtmatig handelen van het bestuur.⁵ De organisatie en bevoegdheden van deze instantie zijn vastgelegd in de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 (hierna: RvS-Wet).⁶ In 1993 werd de Raad van State bovendien grondwettelijk verankerd door de invoering van artikel 160 in de gecoördineerde Grondwet.⁷ De kerntaak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bestaat nog steeds uit het controleren van de wettigheid van bestuurshandelingen, ook wel administratieve akten genoemd.⁸ Dit toezicht omvat zowel de externe als de interne wettigheid van deze handelingen.⁹ De externe wettigheid betreft de vraag of de bevoegde overheid de handeling heeft gesteld en of daarbij de vormvereisten en voorgeschreven procedures correct zijn nageleefd. De interne wettigheid heeft betrekking op het voorwerp van de handeling, de feitelijke en juridische motieven waarop zij steunt en het nagestreefde doel.¹⁰

2. Een belangrijk aspect van de interne wettigheidstoetsing is de verenigbaarheid van bestuurshandelingen met hiërarchisch hogere rechtsnormen, waaronder fundamentele rechten

¹ WIRTGEN A., *De Grondwet en Jan Velaers. IV. Een vriendschapsgewijze commentaar*, die Keure, 2022, p. 418, nr. 4; SCHRAM F., *België, een handleiding - 4de editie*, Politeia, 2017, 185-203. Toegang tot de rechter wordt ook door de Commissie van Venetië aangemerkt als een essentieel onderdeel van de rechtsstaat, zie EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Rule of Law Checklist*, 2016, 33-48.

² BERX C., *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid: Een analyse van het systeem van administratieve rechtspraak in België*, Intersentia, 2000, nr's 7-11.

³ GOEDERTIER G., VANDE LANOTTE J., DE PELSMAEKER T., GOOSSENS J., HAECK Y., *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, 2015, 1375-1378.

⁴ de wet van 23 December 1946 houdende instelling van een Raad van State, BS 9 januari 1947. De Raad van State was echter maar operationeel in 1948.

⁵ VAN DAMME M., *De cassatiebevoegdheid van de Raad van State in een historisch en evolutief perspectief*, die Keure, 2022, 1-10.

⁶ Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, BS 21 maart 1973.

⁷ GOEDERTIER G., VANDE LANOTTE J., DE PELSMAEKER T., *handboek Belgisch publiekrecht*, die Keure, 2013, 1273-1276.

⁸ Art. 14, §1, lid 1 RvS-Wet.

⁹ BEHRENDT C. en VRANCKEN M., *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, die Keure, 2022, 704-723.

¹⁰ RENDERS D., *Droit administratif général*, 4e édition, Larcier, 2022, 321-453.

en vrijheden.¹¹ Voor zover deze rechten directe werking hebben¹², vormen zij essentiële subjectieve rechten voor burgers.¹³ Het merendeel van deze grondrechten is echter niet absoluut.¹⁴ Dit betekent dat het bestuur bij de uitoefening van zijn bevoegdheden beperkingen kan opleggen aan de uitoefening van deze rechten. Dergelijke beperkingen vergen een zorgvuldige afweging tussen enerzijds het ingeperkte recht en anderzijds het nagestreefde doel van het bestuur. In de praktijk toetst de Raad van State deze afweging en beoordeelt hij of daarbij het evenwicht niet is verstoord.

Tegelijkertijd brengt de scheiding der machten met zich mee dat hij niet in de plaats van het bestuur mag treden. Dat wil zeggen dat de Raad van State geen oordeel velt over de opportuniteit van een bestuurshandeling, maar uitsluitend de wettigheid ervan toetst.¹⁵ In lijn hiermee hanteert de Raad van State een terughoudende benadering: via een toetsing aan het redelijkheidsbeginsel grijpt hij enkel in wanneer een beslissing (kennelijk) onredelijk of disproportioneel is.¹⁶ Op die manier wordt gewaarborgd dat het bestuur zijn discretionaire bevoegdheden niet willekeurig toepast.¹⁷

I.II. Het spanningsveld tussen bestuurlijke vrijheid en rechterlijke controle

3. Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds de beoordelingsvrijheid van het bestuur, als uiting van de scheiding der machten, en anderzijds de rechtsbescherming van burgers via rechterlijke controle op inperkingen van fundamentele rechten en vrijheden. Dat spanningsveld roept de vraag op hoe ver de Raad van State mag gaan in zijn toetsing van bestuurshandelingen.¹⁸ Een te ingrijpende toetsing kan de indruk wekken dat de rechter zich inlaat met beleidskeuzes, wat op gespannen voet staat met het grondwettelijke principe van de scheiding der machten. Omgekeerd houdt een al te terughoudende, marginale toetsing het risico in dat burgers onvoldoende bescherming genieten wanneer hun fundamentele rechten worden aangetast. De intensiteit van rechterlijke toetsing bepaalt dus zowel de mate van rechtsbescherming die burgers daadwerkelijk genieten als de ruimte die het bestuur behoudt voor eigen beleidsafwegingen.

¹¹ DE JONCKHEERE M. en DEBERSAQUES G., *Inleiding tot het recht*, die Keure, 2021, 37 en VAN DAMME M., *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, die Keure, 2015, 32 en MOONEN, T. en RIEMSLAGH, J., *Syllabus Staatsrecht*, 2022, 363-365.

¹² RvS 29 mei 2013, nr. 223.630, xxx, overw. 6.2. Hier oordeelde de Raad dat art. 22bis, vierde lid Gw geen directe werking heeft en aldus niet kan worden ingeroepen.

¹³ MAES G., *Juridische afdwingbaarheid van grondrechten op minimumvoorzieningen*, Tijdschrift voor Sociaal Recht / Revue de droit social - 2005/4, 2005, 613-616.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 11, tweede lid, van het EVRM, waarin de toegelaten beperkingen op de vrijheid van vergadering en vereniging limitatief worden opgesomd. Een ander voorbeeld is artikel 15 van de Grondwet over de onschendbaarheid van de woning, waarin de wetgever onder bepaalde voorwaarden uitzonderingen kan voorzien.

¹⁵ BATSELÉ D., MORTIER T. en SCARCEZ M., *Algemeen Administratief Recht*, Bruylant, 2012, 975.

¹⁶ TODTS L., *Beginselen van behoorlijk bestuur: het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel*, die Keure, 2025, 277-317.

¹⁷ OPDEBEEK I. en DE SOMER S., *Algemeen bestuursrecht (tweede editie)*, Intersentia, 2019, 399-406; DE STAERCKE J., *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap*, Vanden Broele, 2002, 24-26; RvS 10 juli 2012, nr. 220.242, Universiteit Gent; RvS 10 juli 2012, nr. 220.243, Universiteit Gent; RvS 14 juli 2008, nr. 185.388, xxxx, overw. 31; RvS 29 mei 2018, nr. 241.630, Dom, overw. 10; RvS 22 maart 2013, nr. 222.953, CVBA Typographics, overw. 11; RvS 11 juni 2024, nr. 260.077, NV Residentie Ofelia, overw. 27

¹⁸ Zie bijvoorbeeld VANDAELE A.-S., *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurshandelingen. De rechtsmacht van de Raad van State in het annulatiecontentieux*, die Keure, 2014, 104.

Ondanks de evidente maatschappelijke en juridische relevantie van deze problematiek, met name vanwege de nauwe verwevenheid met de bescherming van fundamentele rechten, is er tot op heden relatief weinig diepgaand onderzoek verricht naar de wijze waarop bestuursrechters met dit spanningsveld omgaan. Hoewel de spanning tussen rechterlijke terughoudendheid en actieve rechtsbescherming in de literatuur algemeen wordt erkend, ontbreekt een systematische analyse van de toetsingsintensiteit in de rechtspraak van bestuursrechters zoals de Raad van State. Deze masterscriptie beoogt in die leemte te voorzien door te onderzoeken hoe streng de Raad van State optreedt wanneer het bestuur fundamentele rechten en vrijheden beperkt. Daarmee wil het onderzoek bijdragen aan een beter begrip van het delicate evenwicht tussen bestuurlijke autonomie en rechterlijke bescherming.

I.III. Kennisleemte inzake toetsingsintensiteit

4. In de Belgische rechtsorde is het begrip toetsingsintensiteit relatief nieuw, maar internationaal gezien is het allerm minst een onbekend fenomeen. In de Angelsaksische rechtswereld wordt de intensiteit van rechterlijke toetsing al geruime tijd uitvoerig bestudeerd. Zo kennen zowel de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een uitgebreide traditie van onderzoek naar de mate waarin rechters overheidsbeslissingen mogen toetsen.¹⁹ Ook in continentaal Europa bestaat een lange traditie van rechtsontwikkeling rond dit thema, met name in Duitsland.²⁰

Nog dichter bij huis is in Nederland het onderzoek naar toetsingsintensiteit aanzienlijk verder gevorderd dan in België. Vooral binnen het bestuursrecht is daar reeds een breed scala aan studies beschikbaar die de toetsingsmaatstaven van rechters diepgaand analyseren.²¹ De Nederlandse juridische gemeenschap reageert bovendien snel op nieuwe ontwikkelingen in de rechtspraak. Toen de Nederlandse Raad van State in algemene vergadering besloot om het evenredigheidsbeginsel op een nieuwe wijze toe te passen²², leidde dat vrijwel onmiddellijk tot

¹⁹ THAYER J.B., *The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law*, Harvard Law Review, 1893, Vol. 7, No. 3, 129-156; SCOTUS, *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (1938); FALLON R., *The nature of constitutional rights: the invention and logic of strict judicial scrutiny*, Cambridge University Press, 2019, 40-67; NACHBART B., *The rationality of rational basis review*, Virginia Law Review, 2016, 1650-1654; BRADY A., *Proportionality and deference under the UK Human Rights Act: An institutionally sensitive approach*, Cambridge University Press, 2012, 76-120; KAVANAGH A., *Constitutional review under the UK Human Rights Act*, Cambridge University Press, 2009, 167-209; KING J.A., *Institutional approaches to judicial restraint*, Oxford Journal of Legal Studies, 2008, 409-416; GEARTY C., *Principles of Human Rights Adjudication*, Oxford University Press 2004, 135; RIVERS J., *Proportionality and Variable Intensity of Review*, Cambridge Law Journal, 65(1), March 2006, 174-207.

²⁰ GRIMM D., *Proportionality in Canadian and German constitutional jurisprudence*, University of Toronto Law Journal, 2007, 383-391; PALU G.A.A., *Grundrechte, Spielräume und Kompetenzen: Eine Untersuchung formeller Prinzipien vor dem Hintergrund der Prinzipientheorie*, Nomos, 2019, 406; SCHLAICH K. en KORIOTH S., *Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen: ein Studienbuch*, C.H. Beck, 2015, 532

²¹ SCHUTGENS R.J.B., SCHLÖSSELS R.J.N., KROMMENDIJK J., PETERS J.A.F., BULTEN C.D.J., TERLOUWA B., VAN DER WERF E.G.A., *Toetsingsintensiteit: een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter*, Wolters Kluwer Nederland, 2022, 688.; JAK N. en VERMONT J., *De Nederlandse rechter en de margin of appreciation: de rol van de margin of appreciation in de interne horizontale relatie tussen de rechter, de wetgever en het bestuur*, NJCM-Bulletin, jrg. 32 (2007), nr. 2, 125-140; EVERS G.J.M. en DE POORTER J.C.A., *Rechterlijke toetsing van regelgeving: Wat is de betekenis van recente ontwikkelingen in de rechtspraak voor de wetgevingspraktijk van de bestuurswetgever?*, Regelmaat, 2021, 6-37 en HUISMAN P.J. en JAK N., *Beslissingsruimte: handvatten voor de rechterlijke toetsingsintensiteit*, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2019, 212-221.

²² RvS NL 2 februari 2022, 202002668/1/A3, Harderwijk.

diverse publicaties en academische debatten over de gevolgen van deze koerswijziging voor de toetsingsintensiteit.²³

5. In België daarentegen wordt al geruime tijd gedebatteerd over de scheiding der machten en de omvang van de rechterlijke toetsingsbevoegdheid.²⁴ De term ‘toetsingsintensiteit’ zelf is echter pas recentelijk als concept in het juridische discours opgekomen. Het onderzoek dat tot dusver over deze materie is verschenen, richt zich bovendien grotendeels op andere rechtsdomeinen dan het bestuursrecht²⁵ of spitst zich toe op slechts zeer specifieke deelaspecten.²⁶

Deze lacune vormt de aanleiding voor deze scriptie. De studie beoogt die leemte te vullen met een uitgebreide analyse van rechtspraak over mogelijke inperkingen van fundamentele rechten en vrijheden door het bestuur. Ter afbakening van de reikwijdte van het onderzoek worden in het vervolg de onderzoeksvragen en de methodologie uiteengezet.

I.IV. Onderzoeksvragen

6. In het geschetste spanningsveld staat de vraag centraal hoe intensief de Raad van State bestuurshandelingen beoordeelt wanneer fundamentele rechten en vrijheden in het geding zijn. Deze masterscriptie beoogt dit spanningsveld te verhelderen door te analyseren hoe de rechtspraak omgaat met deze toetsingsproblematiek. De centrale onderzoeksvraag luidt:

O.Z.V.: *‘Wat is de toetsingsintensiteit van de Raad van State bij beperkingen op fundamentele rechten en vrijheden?’*

Om deze hoofdvraag concreet en systematisch te beantwoorden, is zij opgedeeld in drie deelvragen, die elk een specifiek aspect van het toetsingsgedrag van de Raad van State belichten. De eerste deelvraag richt zich op de spreiding en variatie van toetsingsniveaus in de rechtspraak:

O.Z.D.V.1: *‘Wat is de variëteit van de toetsingsintensiteit van de Raad van State bij beperkingen op fundamentele rechten en vrijheden?’*

De tweede deelvraag focust op de omstandigheden waarin de rechter bewust kiest voor terughoudendheid in zijn beoordeling:

²³ Zie bijvoorbeeld VAN DER WERF E.G.A., *Toetsingsintensiteit. Verslag van het symposium*, NTB 2022/306, 543-547 en BRORING H., *Het evenredigheidsbeginsel als gedragsnorm voor het overheidsbestuur*, *Ars Aequi*, 2022, 755-765.

²⁴ POPELIER P., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, die Keure, 2006, 23-27; VAN HAEGENBORGH G., *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, die Keure, 2011, 395-96; VANDAELE A.-S., *De aanhouder wint? Een A-attest onder dwang(som)*, CDPK 2013, 275-282; DECLERCQ A., *Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor mensenrechten*, *T.Vreemd*, 2017, afl. 2, 118-120; LAGASSE D., *L’erreur manifeste d’appréciation en droit administratif*, Bruylant, 1986, 169 e.v.; VAN DE WEYER P.-J., *De rechtspraak van het Marktenhof in het licht van het recht op een effectieve rechtsbescherming*, TRNI 2018, afl. 3, 155.

²⁵ MEEUSEN B., *Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof*, Wolters Kluwer, 22 maart 2024, 366 p; DE PRINS D., *Handboek Politieke partijen: hoofdstuk 4. Partijwetgeving getoetst aan de Grondwet*, die Keure, 2011, 467-506;

²⁶ TODTS L., *Het proportionaliteitsbeginsel in het gemeentelijke openbareordehandavingsrecht: naar een meer gelijklopende proportionaliteitsstoets?*, die Keure, 2018, 162-193; MEEUSEN B., *De terughoudendheid van de Raad van State bij de beoordeling van maatregelen genomen in het kader van de coronacrisis*, *Publiekrechtelijke kronieken*, vol. 2020, no. 1-2, 2021, 33-50; LAVRYSEN L., *Mensenrechten in tijden van corona*, *TvMR* nr. 2, 2020, 10.; VAN DE WEYER P.-J., *Toetsing van het bestuurshandelen in het publiekrecht*, Platform voor publiek- en privaatrecht in dialoog - reeks nr. 1, Uitgeverij WLP, 2020, 63-96.

O.Z.D.V.2: *‘Wat zijn de beweegredenen van de Raad van State om zich terughoudend op te stellen?’*

De derde deelvraag handelt over het tegenovergestelde scenario, namelijk wanneer de rechter besluit tot een indringender toetsing over te gaan:

O.Z.D.V.3: *‘Wat zijn de beweegredenen van de Raad van State om een hogere toetsingsintensiteit te hanteren?’*

Door deze drie deelvragen te beantwoorden, beoogt deze studie het toetsingsgedrag van de Raad van State bij beperkingen van fundamentele rechten genuanceerd en systematisch in kaart te brengen.

I.V. Onderzoeksmethodologie en afbakening

7. Het onderhavige onderzoek situeert zich binnen het Belgisch publiekrecht, meer bepaald op het kruispunt van het bestuursrecht, grondwettelijk recht en mensenrechtenrecht. Voor een verantwoorde en diepgaande studie was het allereerst noodzakelijk om nauwkeurig af te bakenen welke administratieve rechterlijke instantie centraal ging staan. In dit onderzoek is gekozen voor **rechtspraak van de Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak**, als centraal studieobject. Dit rechtscollege geldt als het voornaamste algemene administratieve rechtscollege in België, met een brede bevoegdheid over een divers spectrum aan bestuursrechtelijke geschillen. Andere administratieve rechtscolleges (zoals de Vlaamse administratieve rechtscolleges of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen) zijn slechts bevoegd voor specifieke materiële materies en blijven daarom buiten beschouwing. Het onderzoek richt zich uitsluitend op arresten van de Raad van State waarin **fundamentele rechten en vrijheden** in het geding zijn. De selectie van de onderzochte rechten wordt toegelicht in hoofdstuk II.1 (Fundamentele rechten en vrijheden).

Om de omvang van het onderzoek beheersbaar te houden, is gekozen voor een temporele afbakening: enkel arresten van de Afdeling Bestuursrechtspraak uitgesproken tussen **1 januari 2015 en 31 december 2024** worden in de analyse betrokken. Deze periode maakt het mogelijk om recente ontwikkelingen van het afgelopen decennium te integreren, terwijl het corpus aan rechtspraak voldoende overzichtelijk blijft voor een systematische bestudering.

De relevante arresten worden verzameld via de officiële zoekmotor van de Raad van State (<https://www.raadvst-consetat.be/>), aangevuld met de databanken Juridict (<http://juridict.raadvst-consetat.be/>) en Jura van Kluwer (<https://jura.kluwer.be/>). Zowel Nederlandstalige als Franstalige arresten worden in de zoekopdracht opgenomen. De zoekstrategie omvat enerzijds trefwoorden die de benaming van specifieke fundamentele rechten en vrijheden weergeven, en anderzijds de artikelnummers van de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) waarin deze rechten zijn verankerd.

8. Deze studie hanteert een systematische en gestructureerde aanpak door onderscheid te maken tussen de verschillende fundamentele rechten en vrijheden die in de geselecteerde rechtspraak voorkomen. Voor elk van deze rechten wordt de toetsingsintensiteit door de Raad van State afzonderlijk geanalyseerd. Concreet houdt dit in dat per fundamenteel recht eerst het theoretische kader wordt geschetst dat de Raad van State in acht dient te nemen, met bijzondere aandacht voor de relevante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Aansluitend wordt onderzocht in welke mate dit toetsingskader daadwerkelijk

wordt toegepast in de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak. Met andere woorden, per recht wordt niet alleen onderzocht welke toetsingsmaatstaven theoretisch van toepassing zijn, maar ook in welke mate de Raad in de geanalyseerde arresten effectief een terughoudende dan wel indringende toetsing hanteert. Naast de schriftelijke uiteenzetting worden alle bevindingen systematisch geregistreerd in Excel-bestanden, die als bijlagen 1 tot en met 8 bij deze masterproef zijn opgenomen. Deze registratie waarborgt de transparantie van het onderzoek en maakt het mogelijk de analyse te verifiëren en, indien gewenst, te repliceren.

Voordat de concrete rechtspraak wordt besproken, wordt eerst ingegaan op de noodzakelijke conceptuele en juridische afbakening. In het daaropvolgende hoofdstuk worden de centrale begrippen ‘fundamentele rechten en vrijheden’ (**hoofdstuk II.I.**) en ‘toetsingsintensiteit’ (**hoofdstuk II.II.**) nader omschreven en juridisch afgebakend. Deze begripsverheldering vormt de methodologische basis voor de verdere analyse van de rechtspraak.

DEEL II. ALGEMEEN THEORETISCH KADER

II.1. Fundamentele rechten en vrijheden

9. Het definiëren van fundamentele rechten en vrijheden stuit op de uitdaging dat een eenduidige begripsomschrijving ontbreekt. De term wordt op uiteenlopende manieren geïnterpreteerd, mede omdat ‘mensenrechten’ en ‘grondrechten’ vaak als synoniemen worden gebruikt. Bovendien worden de begrippen ‘rechten’ en ‘vrijheden’ door elkaar heen gehanteerd, hoewel zij in essentie dezelfde juridische lading dekken. Toch bestaat er binnen de rechtsleer een zekere consensus: fundamentele rechten en vrijheden worden beschouwd als essentiële rechten die ieder individu, ongeacht nationaliteit, behoort te bezitten. Met andere woorden, deze rechten worden gezien als universeel en in wezen onvervreemdbaar, zoals ook benadrukt in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.²⁷ Tegelijkertijd kan niet onvoorwaardelijk worden gesteld dat alle fundamentele of onvervreembare rechten daadwerkelijk universeel zijn. De concrete invulling ervan hangt immers af van de maatschappelijke en juridische context waarin ze worden toegepast.²⁸ Dit neemt echter niet weg dat fundamentele rechten, juist vanwege hun essentiële karakter, bindend zijn, ook voor democratisch gevormde meerderheden.²⁹

Fundamentele rechten zijn hoofdzakelijk verankerd in internationale verdragen en in Titel II van de Belgische Grondwet. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de toename van internationale verdragen met directe werking geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van fundamentele rechten en vrijheden. Traditioneel maakt men in de rechtsleer onderscheid tussen twee generaties fundamentele rechten. De eerste generatie omvat de burgerlijke en politieke rechten, die primair fungeren als negatieve afweerrechten tegen inmenging door de overheid. De tweede generatie betreft de sociale, economische en culturele rechten, die de overheid juist tot positieve actie verplichten om bepaalde voorzieningen en garanties te realiseren. Daarnaast spreekt men soms van een derde generatie fundamentele rechten: de zogenaamde collectieve rechten, waartoe onder meer het recht op zelfbeschikking behoort.³⁰

10. Voor dit onderzoek is gekozen voor een rechtspositieve benadering, wat inhoudt dat fundamentele rechten en vrijheden worden gedefinieerd als die rechten en vrijheden die expliciet als ‘zodanig zijn erkend in internationale verdragen en de Belgische Grondwet’.³¹ Met andere woorden, een recht of vrijheid wordt als fundamenteel beschouwd indien dit als zodanig is aangeduid in een verdrag of in de Grondwet. Omdat burgers zich bij de Raad van State alleen kunnen beroepen op bepalingen met directe werking³², vallen rechten en vrijheden die niet afdwingbaar zijn buiten het bestek van dit onderzoek.

11. Gezien de veelheid aan rechtsbronnen waarin fundamentele rechten en vrijheden zijn vastgelegd, is het gepast ons hier te beperken tot enkel de twee belangrijkste bronnen die bij de

²⁷ UVRM 1948.

²⁸ STROOBANT M., *Artikel 23 van de Grondwet en de armoedeproblematiek*, in *Armoede - waardigheid - mensenrechten. 10 jaar Samenwerkingsakkoord*, F. De Boe en E. Delruelle (eds.), *Cassochrome*, 2008, 39-48.

²⁹ GOEDERTIER G., VANDE LANOTTE J., DE PELSMAEKERT., GOOSSENS J., HAECK Y., *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, 2015, 261-283.

³⁰ MARTYN G. en CANNOOT P., *Fundamentele rechten en vrijheden*, 2023, 116-138.

³¹ LEMMENS K., *Fundamentele rechten en vrijheden*, 2018, 12 p. Hieruit mag niet worden afgeleid dat mensenrechten enkel voorkomen in verdragen en de Grondwet. De vrijheid van handel en nijverheid staat bijvoorbeeld gecodificeerd in art. II.3. WER.

³² RvS 29 mei 2013, nr. 223.630, xxx, overw. 6.2.

Raad van State het vaakst worden ingeroepen: het EVRM en de Belgische Grondwet. Het EVRM is een essentiële internationale bron van fundamentele rechten binnen dit onderzoek. Dit verdrag heeft directe werking in België, wat betekent dat burgers zich rechtstreeks op de bepalingen ervan kunnen beroepen tegenover de staat en, in het bijzonder, tegenover het bestuur.³³ Binnen het EVRM wordt een onderscheid gemaakt tussen absolute rechten en relatieve rechten. Absolute rechten zijn fundamentele rechten die onder geen enkele omstandigheid mogen worden beperkt, ongeacht de situatie of het doel van een beperking.³⁴ Relatieve rechten, daarentegen, kunnen onder strikte voorwaarden worden ingeperkt.³⁵

Het EHRM stelt drie cumulatieve voorwaarden waaraan elke beperking van een dergelijk recht in het EVRM moet voldoen. Ten eerste moet de beperking ‘bij (materiële wet) voorzien’ zijn, met andere woorden, zij mag niet willekeurig zijn en moet berusten op een duidelijke wettelijke grondslag. Die wettelijke basis moet zodanig vastgelegd zijn dat zij voldoende nauwkeurig, voorzienbaar en toegankelijk is voor de rechtsonderhorige.³⁶ Ten tweede moet de beperking een legitiem doel dienen, zoals de bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde of de rechten en vrijheden van anderen. Ten derde moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, wat neerkomt op de eisen van geschiktheid en proportionaliteit.³⁷ Bovendien bepaalt het verdrag dat wanneer een verdragsluitende staat een ruimere bescherming toekent aan een bepaald mensenrecht, het EVRM niet kan worden aangewend om deze verdergaande bescherming te beperken.³⁸

Naast het EVRM vormt de Belgische Grondwet een tweede pijler van fundamentele rechten in dit onderzoek. Titel II van de Grondwet, getiteld ‘*De Belgen en hun rechten*’, bevat een opsomming van de Belgische grondrechten. De toepassing en toetsing van deze rechten wordt in België gewaarborgd door verschillende rechtscolleges, waarbij het Grondwettelijk Hof een bijzondere rol vervult. Dit hof is als enige bevoegde instantie in staat om wetten te toetsen aan de bepalingen van de Grondwet.³⁹ Zoals eerder aangegeven heeft echter ook de Raad van State een belangrijke functie bij de handhaving van fundamentele rechten en vrijheden in bestuurlijke geschillen.⁴⁰ De Raad van State kan namelijk o.m. bestuurshandelingen vernietigen wanneer deze in strijd zijn met fundamentele rechten en vrijheden.

12. In het kader van dit onderzoek worden uitsluitend de fundamentele rechten en vrijheden geanalyseerd die in de rechtspraak van de Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, in de voorbije tien jaar frequent aan bod zijn gekomen. Het gaat met name om: het recht op vreedzame vergadering (inclusief het betogingsrecht)⁴¹, de vrijheid van meningsuiting⁴², de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing⁴³, het recht op eigendom⁴⁴, het recht op eerbiediging van het privéleven⁴⁵, het recht op een eerlijk proces⁴⁶, het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod⁴⁷

³³ Cass., 27 mei 1971, Franco-Suisse Le Ski en art. 34 Gw.

³⁴ Bijvoorbeeld art. 3 en 7, lid 1 EVRM.

³⁵ Bijvoorbeeld art. 2 EVRM.

³⁶ EHRM 8 november 2005, 4251/02, Saliba t. Malta, § 37.

³⁷ Art. 8-11 EVRM

³⁸ Art. 53 EVRM

³⁹ Art. 142 Gw en art. 1 BWGwH

⁴⁰ Zie *supra* nr. 2.

⁴¹ Art. 19 en 26 Gw j. art. 10-11 EVRM.

⁴² Art. 19 Gw j. 10 EVRM.

⁴³ Art. 19-20 Gw j. art. 9 EVRM.

⁴⁴ Art. 16 Gw j. art. 1 eerste aanvullende protocol EVRM.

⁴⁵ Art. 15, 22 en 29 Gw j. art. 8 EVRM.

⁴⁶ Art. 6 EVRM.

⁴⁷ Art. 10-11 Gw j. 14 EVRM.

en ten slotte de vrijheid van handel en nijverheid⁴⁸. Binnen dit onderzoek wordt de toetsingsintensiteit van de Raad van State beoordeeld aan de hand van deze geselecteerde fundamentele rechten en vrijheden.

II.II. Concept ‘Toetsingsintensiteit’

13. Rechter en rechtsgeleerden hanteren de term ‘toetsingsintensiteit’ op verschillende manieren. Onder meer onderzoeker Cora Chan maakt een onderscheid tussen twee betekenissen. In ruime zin verwijst toetsingsintensiteit naar de algemene mate waarin een rechter een bestuurshandeling kritisch beoordeelt. In enge zin ligt de nadruk daarentegen uitsluitend op de strengheid waarmee de gekozen toetsingsnorm wordt toegepast. Anders gezegd: toetsingsintensiteit wordt bepaald door **(a)** de keuze van de toetsingsnorm en **(b)** de mate van indringendheid bij de toepassing daarvan. De ruime opvatting omvat beide elementen, terwijl de enge opvatting zich beperkt tot het tweede element.⁴⁹

Er bestaat bijgevolg geen eenduidige, algemeen aanvaarde definitie van het begrip toetsingsintensiteit. Het is daarom aangewezen om in dit onderzoek een eigen werkdefinitie te formuleren. We kunnen uit het gewone taalgebruik ontlenuen dat toetsen ‘*onderzoeken door middel van een test*’ betekent⁵⁰, dat toetsing ‘*onderzoeken om zich een oordeel te vormen over waarde, juistheid, omvang, etc.*’ inhoudt⁵¹, en dat intensiteit doorgaans slaat op ‘*de mate van kracht of hevigheid*’.⁵² In aansluiting bij de bestuursrechtelijke context definiëren we toetsingsintensiteit daarom als:

“de mate van strengheid en diepgang waarmee een rechter een bestuurshandeling beoordeelt in het licht van de fundamentele rechten en vrijheden.”

Met andere woorden: het gaat om de vraag hoe streng (strengheid) en in welke mate verdiepend (diepgang) de rechter de bestuurshandeling toetst. De gehanteerde werkdefinitie weerspiegelt de ruime invulling van het begrip toetsingsintensiteit, waarbij zowel de aard van de toegepaste toetsingsnorm als de mate van indringendheid bij de toepassing ervan in aanmerking worden genomen.

Toetsingsintensiteit verwijst aldus naar de variabele mate van rechterlijke controle op bestuurshandelingen, die kan variëren van laag tot hoog afhankelijk van de context. Bij een lage toetsingsintensiteit stelt de rechter zich terughoudend op: de controle blijft beperkt tot een marginale toetsing, waarbij slechts wordt ingegrepen bij kennelijke onredelijkheid of evidente schendingen. In dergelijke gevallen worden fundamentele rechten en vrijheden minder strikt afgedwongen, wat resulteert in een beperktere rechtsbescherming voor de burger, maar tegelijk meer beleidsruimte voor het bestuur.

Bij een hoge toetsingsintensiteit hanteert de rechter daarentegen een strikte en diepgaande controle. Fundamentele rechten en vrijheden worden dan met grotere kracht afgedwongen, wat leidt tot een verhoogde rechtsbescherming. Dit gaat echter gepaard met een verkleining van de beleidsvrijheid van het bestuur, aangezien de rechter strikter toetst of het bestuurlijk optreden

⁴⁸ Art. II.3 WER.

⁴⁹ CHAN C., *Proportionality and invariable baseline intensity of review*, 2012, Legal Studies 2013, vol. 33, afl. 1, (1), 26.

⁵⁰ <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/TOETSEN>

⁵¹ <https://www.vlaanderen.be/team-taaladvies/taaladviezen/toetsen-aftoetsen>

⁵² <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/intensiteit>

verenigbaar is met de geldende rechtsnormen. Wat precies met *strengheid* en *diepgang* wordt bedoeld, is niet altijd direct duidelijk. In de rechtsleer wordt traditioneel onderscheid gemaakt tussen twee typen variabele intensiteit: structurele toetsingsintensiteit en epistemologische toetsingsintensiteit.⁵³

STRUCTURELE TOETSINGSINTENSITEIT

14. De structurele toetsingsintensiteit betreft de voorwaarden waaraan een bestuurshandeling moet voldoen om als een rechtmatige beperking van fundamentele rechten te worden beschouwd. In de Belgische context wordt deze beoordeling in belangrijke mate bepaald door de eerder aangehaalde driedelige toets (aanwezigheid van een materiële wettelijke grondslag, vereiste van een legitiem doel en de noodzakelijkheidsvereiste), zoals die onder invloed van de rechtspraak van het EHRM is overgenomen door de Raad van State en het Grondwettelijk Hof.⁵⁴

Hoewel deze drietrapsstoets richtinggevend is, wordt ze in de Belgische bestuursrechtspraak niet steeds op strikte wijze toegepast. Zo wordt de vereiste van een wettelijke grondslag in de praktijk vaak als voldaan beschouwd zonder expliciete analyse, zeker wanneer de maatregel zijn oorsprong vindt in een duidelijke wet of reglement. In dergelijke gevallen verlegt de Raad van State het zwaartepunt van de toetsing naar het onderzoek van het legitiem karakter van het doel en, in voorkomend geval, de proportionaliteit van de inmenging.⁵⁵

De mate waarin deze toets indringend wordt toegepast, vormt het hart van de structurele toetsingsintensiteit. Een lage intensiteit houdt in dat de rechter enkel verifieert of een legitiem doel wordt nagestreefd. Naarmate de rechter eveneens nagaat of het bestuur aannemelijk maakt dat het genomen besluit ook daadwerkelijk bijdraagt tot de verwezenlijking van dat doel, stijgt de intensiteit tot een middenniveau. De toetsing wordt pas hoog wanneer de rechter een volwaardige proportionaliteitsafweging maakt, waarbij hij niet alleen de relevantie van de maatregel ten opzichte van het doel beoordeelt, maar ook onderzoekt of de nadelige gevolgen van de maatregel in evenwicht zijn met het nagestreefde voordeel. De proportionaliteitstoets veronderstelt een waarde afweging door de rechter, waarbij deze, zij het binnen de grenzen van zijn toetsingsbevoegdheid, de door het bestuur gemaakte belangenafweging beoordeelt en desgevallend corrigeert. Aangezien de rechter zich daarbij actief uitlaat over welke belangen zwaarder wegen, impliceert dit een verhoogde toetsingsintensiteit.⁵⁶

EPISTEMOLOGISCHE TOETSINGSINTENSITEIT

15. Waar structurele toetsingsintensiteit betrekking heeft op de juridische voorwaarden waaraan een beperking van grondrechten moet voldoen, verwijst epistemologische

⁵³ ALEXY R., *A theory of constitutional rights*, Oxford university press, 2002, 399-425 en MEEUSEN B., *De terughoudendheid van de Raad van State bij de beoordeling van maatregelen genomen in het kader van de coronacrisis*, Publiekrechtelijke kronieken, vol. 2020, no. 1-2, 2021, 33-50.

⁵⁴ Zie *supra* nr. 11.

⁵⁵ MEEUSEN B., *De terughoudendheid van de Raad van State bij de beoordeling van maatregelen genomen in het kader van de coronacrisis*, Publiekrechtelijke kronieken, vol. 2020, no. 1-2, 2021, 38-43.

⁵⁶ *Ibid.*

toetsingsintensiteit naar de mate waarin de rechter het bestuursorgaan gelooft en controleert bij de invulling van die voorwaarden. Bij een lage toetsingsintensiteit hanteert de Raad van State traditioneel een terughoudende benadering wanneer het bestuur over discretionaire ruimte beschikt. In dat geval is de rechterlijke toetsing marginaal en beperkt zich tot de vraag of het bestuur een *kennelijke beoordelingsfout* heeft gemaakt. De beleidsvrijheid wordt enkel begrensd door het verbod op manifest onredelijk bestuurshandelen. Bij complexe of sterk technische dossiers (bijvoorbeeld klimaatbeleid, medische wetgeving of financiële toezichtsaangelegenheden) zal de rechter doorgaans eerder deze terughoudende benadering hanteren, omdat hij het wetenschappelijke oordeel van deskundigen en bestuurders respecteert. Daarnaast kan de Raad van State bij een evenredigheidstoets soms volstaan met de eis dat het bestuur *niet onredelijk* heeft beslist, wat neerkomt op een gemiddelde toetsingsintensiteit. Voorts kan de rechter een verhoogde toetsingsintensiteit hanteren door te onderzoeken of het bestuur de vereiste zorgvuldigheid in acht heeft genomen bij de totstandbrenging van de bestreden beslissing. In dat geval controleert de Raad ook het besluitvormingsproces zelf. Ten slotte is sprake van een hoge toetsingsintensiteit wanneer de rechter overgaat tot een grondige inhoudelijke beoordeling van de bestreden bestuurshandeling en daarbij kritisch toetst of de feitelijke en juridische aannames waarop het besluit steunt, voldoende draagkrachtig en overtuigend zijn.⁵⁷

16. Hoewel structurele en epistemologische toetsingsintensiteit conceptueel onderscheiden kunnen worden, treden zij in de praktijk vaak gelijktijdig op. De aard en zwaarte van de rechterlijke toets worden immers mede bepaald door zowel de normatieve vereisten die aan een bestuurshandeling worden gesteld als de mate waarin de rechter bereid is de feitelijke onderbouwing en motieven van het bestuur kritisch te onderzoeken. Beide dimensies versterken elkaar en bepalen samen de intensiteit van de rechterlijke controle.⁵⁸

⁵⁷ *Ibid*, 43-46.

⁵⁸ *Ibid*, 37.

DEEL III. RECHTSPRAAKANALYSE

III.1. Het recht om vreedzaam te vergaderen (incl. het betogingsrecht)

THEORETISCHE OMKADERING VAN HET RECHT OM VREEDZAAM TE VERGADEREN

17. In de Belgische rechtsorde geldt het recht op vreedzaam betogen als een fundamenteel grondrecht. Dit recht vloeit niet alleen voort uit het vreedzaam vergaderrecht, maar ook uit de vrijheid van meningsuiting.⁵⁹ De rechterlijke toetsing van maatregelen die het recht op betoging beperken, wordt veelal uitgevoerd door de Raad van State. In de meerderheid van de gevallen wordt de Raad van State gevat in het kader van *uiterst dringende noodzakelijkheid*, aangezien beslissingen omtrent betogingen veelal pas kort voor het geplande tijdstip van de betoging worden genomen en vaak bestaan uit een weigering of het opleggen van voorwaarden die door de organisatoren als onredelijk worden ervaren. In dergelijke spoedprocedures dient de verzoekende partij cumulatief zowel het hoogdringend karakter van de situatie aan te tonen als minstens één ernstig middel aan te voeren.⁶⁰

18. De rechtspraak van het EHRM vormt een belangrijk richtsnoer bij de beoordeling van ingrepen in het betogingsrecht. Het EHRM benadrukt dat vreedzaam betogen een fundamentele pijler vormt van een democratische samenleving. Dit recht mag dan ook niet restrictief worden geïnterpreteerd.⁶¹ Zo weigert het EHRM zelfs om een sluitende definitie van het begrip ‘vergadering’ te formuleren, om te vermijden dat het recht op betoging onterecht wordt beperkt.⁶²

Hoewel het betogingsrecht van groot belang is, rust op lokale besturen eveneens de verantwoordelijkheid om de openbare orde en veiligheid te waarborgen. In dat kader kunnen besturen preventieve maatregelen nemen⁶³, zoals het instellen van een meldingsplicht of het vereisen van een toelating voor de betoging. Al deze maatregelen moeten echter bekeken worden als beperkingen op het betogingsrecht.⁶⁴ Wanneer de openbare orde of veiligheid te ernstig in het gedrang komt, kan een betoging zelfs verboden worden.⁶⁵ Dergelijke maatregelen moeten echter altijd noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.⁶⁶ Hier beschikken lidstaten volgens het EHRM wel over een zekere appreciatiemarge.⁶⁷ Hoewel het handhaven van de openbare orde zonder twijfel een legitiem doel is⁶⁸, garandeert dat niet automatisch dat elke maatregel ook

⁵⁹ De link tussen de vrijheid van meningsuiting en het recht op vergaderen is meermaals vastgesteld door het EHRM, zie o.m. : EHRM 26 april 1991, 11800/85, Ezelin t. Frankrijk, §37; EHRM 8 december 1999, 23885/94, Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) t. Turkije [GC], § 37; EHRM 12 juni 2014, 17391/06, Primov e.a. t. Rusland, § 92. Dit neemt niet weg dat het betogingsrecht veelal gecategoriseerd wordt onder het vergaderingsrecht.

⁶⁰ Art. 17, §1 en §4 RvS-Wet.

⁶¹ EHRM 15 mei 2014, 19554/05, Taranenko t. Rusland, §65.

⁶² EHRM 15 november 2018, 29580/12 e.a., Navalnyy t. Rusland, §98.

⁶³ EHRM 5 december 2006, 74552/01, Oya Ataman t. Turkije, §37.

⁶⁴ EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, Kudrevičius e.a. t. Litouwen, §100 en EHRM 6 juni 2023, 2134/23 e.a., Pivkina e.a. t. Rusland, §76.

⁶⁵ Art. 133 en 135, §2 N. Gem. W. juncto art. 26, tweede lid Gw en DE BOCK E., BLOMME N., *Bescherming burgers tegen onwettige besluiten burgemeester. Artikel 133 juncto artikel 135 §2 Nieuwe Gemeentewet*, NjW 2023, afl. 478, 194-205.

⁶⁶ EHRM 11 april 2013, 20372/11, Vyerentsov t. Oekraïne, §51.

⁶⁷ EHRM 5 maart 2009, 31684/05, Barraco t. Frankrijk, §42.

⁶⁸ EHRM 15 november 2018, 29580/12 e.a., Navalnyy t. Rusland, §§124-126.

daadwerkelijk pertinent of proportioneel is.⁶⁹ Ook concludeert het Hof soms dat het beschermen van de openbare orde of veiligheid van anderen geen rol kan gespeeld hebben bij de beperkende maatregelen.⁷⁰

Het Hof heeft al herhaaldelijk bevestigd dat aspecten als het tijdstip, de locatie en de wijze van uitvoering van een betoging vallen onder de bescherming van het recht op vergadering.⁷¹ Zo kan het blokkeren van verkeer deel uitmaken van de wijze waarop een betoging plaatsvindt en moet dit in beginsel als vreedzaam worden beschouwd.⁷² Wanneer een lokaal bestuur vereist dat een betoging op een andere locatie of op een ander tijdstip plaatsvindt, vormt dit een inmenging in het betogingsrecht en moet dit dus worden gekwalificeerd als een beperking.⁷³ Weliswaar kan de keuze van locatie ingeperkt worden omwille van legitieme veiligheidsredenen.⁷⁴ Ook vallen banners, speeches, slogans onder de raakwijdte van het betogingsrecht en krijgen evenzeer bescherming.⁷⁵

Betogingen met gewelddadige intenties of met het expliciete doel de democratische rechtsorde te ondermijnen, vallen daarentegen buiten de bescherming.⁷⁶ De bewijslast om dergelijke intenties aan te tonen, rust bij het bestuur.⁷⁷ Een betoging verliest niet automatisch haar vreedzaam karakter wanneer een beperkt aantal individuen zich niet aan de regels houdt.⁷⁸ Zelfs indien er een reëel en dreigend risico bestaat dat een betoging ontaardt in wanorde, als gevolg van omstandigheden buiten de controle van de organisatoren, blijft deze in beginsel onder de bescherming van het vreedzaam betogingsrecht vallen.⁷⁹

19. Op het lokale bestuur rusten zowel negatieve als positieve verplichtingen ten aanzien van het betogingsrecht.⁸⁰ Enerzijds dient zij zich te onthouden van disproportionele of willekeurige inmengingen in het betogingsrecht, anderzijds heeft zij ook de plicht om actief te zorgen dat dit recht in de praktijk kan worden uitgeoefend.⁸¹ Dit houdt onder meer in dat ook personen met onpopulaire, controversiële of zelfs aanstootgevende opvattingen hun mening in de publieke ruimte moeten kunnen uiten. Dit geldt in het bijzonder voor minderheden binnen de samenleving.⁸² Een verbod omwille van de inhoud van een betoging kan slechts in uitzonderlijke gevallen worden gerechtvaardigd.⁸³ Het is de verantwoordelijkheid van het bestuur om ervoor te zorgen dat betogers beschermd zijn tegen mogelijke vijandigheid van tegenbetogers.⁸⁴ Het enkele

⁶⁹ Art. 11, tweede alinea EVRM en LELOUP M., *De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde: een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak*, TBP 2016, afl. 10, 560-578.

⁷⁰ EHRM 20 juni 2017, 67667/09 e.a., Bayev e.a. t. Rusland, §§66-69.

⁷¹ EHRM 27 november 2012, 58050/08, Sáska t. Hongarije, §21.

⁷² EHRM 5 maart 2009, 31684/05, Barraco t. Frankrijk en EHRM 21 februari 2024, 56896/17 e.a., Laurijsen e.a. t. Nederland, §§54-59.

⁷³ EHRM 20 oktober 2005, 44079/98, the United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov t. Bulgarije, §103; EHRM 6 oktober 2022, 69483/13 e.a., Mustafa Hajili and Others t. Azerbeidzjan, §65 en LELOUP, M., *Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens preciseert de toegestane beperkingen met betrekking tot de locatie en het tijdstip van een betoging*, T.Gem. 2018, afl. 2, 158-160.

⁷⁴ EHRM 17 november 2009, 26258/07 e.a., Rai en Evans t. het Verenigd Koninkrijk.

⁷⁵ EHRM 20 oktober 2005, 44079/98, the United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov t. Bulgarije, §§108-109.

⁷⁶ EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, Kudrevičius e.a. t. Litouwen, §92.

⁷⁷ EHRM 2 februari 2010, 25196/04, Christian Democratic People's Party t. Moldavië (no. 2), §23.

⁷⁸ EHRM 12 juni 2014, 17391/06, Primov e.a. t. Rusland, §155 en EHRM 6 oktober 2020, 41462/17, Laguna Guzman t. Spanje, §35.

⁷⁹ EHRM 1 maart 2012, 8080/08 e.a., Schwabe en M.G. t. Duitsland, §103.

⁸⁰ EHRM 29 juni 2006, 76900/01, Öllinger t. Oostenrijk, §35.

⁸¹ EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, Kudrevičius e.a. t. Lithuania, §158.

⁸² EHRM 3 mei 2007, 1543/06, Bączkowski e.a. t. Polen, §64.

⁸³ EHRM 15 november 2018, 29580/12 e.a., Navalny t. Rusland, §136 en EHRM 23 november 2021, 37477/11, Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia en Frolov t. Rusland, §52.

⁸⁴ EHRM 21 juni 1988, 10126/82, Ärzte für das Leben" t. Oostenrijk, §32.

risico op een tegenbetoging mag geen reden zijn om een betoging te verbieden. De staat moet de veiligheid van betogers garanderen, onder andere door middel van een adequaat politieoptreden.⁸⁵

Indien een betoging potentieel veiligheidsrisico's met zich meebrengt, rust er op het lokaal bestuur een inspanningsverplichting om deze risico's te beheersen.⁸⁶ Dit kan onder meer door de inzet van eerstehulpdiensten⁸⁷ of door in contact te blijven met de organisatoren⁸⁸ tijdens de betoging. Het bestuur moet met minimaal ingrijpende maatregelen waarborgen dat zowel de betoging als een eventuele tegenbetoging vreedzaam kunnen plaatsvinden.⁸⁹

Wat betreft de inhoud van die beperkingen, beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge, aangezien zij het best geplaatst zijn om de lokale veiligheidssituatie in te schatten.⁹⁰ Eerdere confrontaties tussen groepen mogen hierbij meegewogen worden.⁹¹ Echter, het enkele bestaan van potentiële risico's is op zichzelf onvoldoende om een betoging te verbieden.⁹² Mocht dit wel zo zijn zouden de vrijheid van vergadering en vrijheid van meningsuiting slechts gededuceerd worden tot een lege huls.⁹³ Elke beperkende maatregel van het lokaal bestuur moet gebaseerd zijn op relevante feiten en de motivering moet afdoende de maatregel kunnen dragen.⁹⁴ Een verbod kan slechts worden overwogen indien deze risico's niet opgevangen kunnen worden met minder ingrijpende maatregelen⁹⁵, bijvoorbeeld wanneer het gevaar op gewelddadige confrontaties zodanig groot is dat het de capaciteiten van de ordediensten overstijgt.

⁸⁵ EHRM 20 oktober 2005, 44079/98, the United Macedonian Organisation Ilinden en Ivanov t. Bulgarije, §115.

⁸⁶ EHRM 24 maart 2011, 23458/02, Giuliani en Gaggio t. Italië, §251.

⁸⁷ EHRM 5 december 2006, 74552/01, Oya Ataman t. Turkije, §39.

⁸⁸ EHRM 5 januari 2016, 74568/12, Frumkin t. Rusland, §§128-129.

⁸⁹ EHRM 24 juli 2012, 40721/08, Fáber t. Hongarije, §43.

⁹⁰ EHRM 21 oktober 2010, 4916/07 e.a., Alekseyev t. Rusland, §75.

⁹¹ EHRM 24 juli 2012, 40721/08, Fáber t. Hongarije, §44.

⁹² EHRM 26 juli 2007, 10519/03, Barankevich t. Rusland, §33.

⁹³ EHRM 20 oktober 2005, 44079/98, the United Macedonian Organisation Ilinden en Ivanov t. Bulgarije, §107.

⁹⁴ EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, Kudrevičius e.a. t. Litouwen, §§142-144.

⁹⁵ EHRM 16 juli 1980, 8440/78, Christians against Racism and Fascism t. het Verenigd Koninkrijk.

RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE OVER HET RECHT OM VREEDZAAM TE VERGADEREN

20. Er werden in totaal twaalf arresten geanalyseerd, afkomstig uit de periode van 1 januari 2015 tot 31 december 2024. In tien van deze zaken kreeg de verzoekende partij gelijk; in twee gevallen handhaafde de Raad het standpunt van het bestuur. Hieronder volgt een inhoudelijke analyse van deze rechtspraak.

Geen of gebrekkige materiële wettelijke basis

21. In arrest nr. 257.184 werd een aanvraag tot het organiseren van een evenement door het college van burgemeester en schepenen van de stad Ieper geweigerd wegens niet-ontvankelijkheid. De motieven hiervoor waren een vermeend laattijdige en onvolledige aanvraag en het ontbreken van een ondertekend 'vredecharter'.⁹⁶ Volgens de website van het stadsbestuur moest een aanvraag minstens acht weken op voorhand worden ingediend. De Raad van State stelde echter vast dat deze termijn enkel op de website vermeld stond en geen juridische basis had in de geldende politieverordening, die enkel een termijn van één maand voorschreef. Dit argument werd bijgevolg verworpen.⁹⁷ In dit arrest stelde de Raad van State impliciet vast dat een beperking van het recht op vergadering ontoelaatbaar is wanneer zij niet berust op een duidelijke wettelijke basis.

Het bestuursorgaan voerde bovendien aan dat de aanvraag inhoudelijk te summier was en daarom onontvankelijk moest worden verklaard. Ook dit standpunt werd verworpen. De Raad van State uitte zich in opvallend sceptische bewoordingen, wat wijst op een verhoogde epistemologische toetsingsintensiteit:

*'Op het eerste gezicht gaat de informatieplicht van de verzoekende partij niet zover dat zij van naaldje tot draadje zou moeten aangeven welke vertegenwoordiger van welke vereniging liederen zou zingen, welke liederen zouden worden gezongen of welke playlist de DJ zou volgen (laat staan dat daarvan niet zou mogen worden afgeweken, hetgeen op zich al de vraag doet rijzen waarom zulke gedetailleerde informatie – meer dan een maand vooraf – zou moeten worden gegeven).'*⁹⁸

Tot slot stelde de Raad vast dat het vredecharter tijdig werd ondertekend met het oog op het evenement dat de volgende dag zou plaatsvinden, en dat het een overdreven formalisme zou zijn om op basis daarvan de bestreden beslissing te rechtvaardigen.⁹⁹ Ook dit betoog van het bestuur kon geen stand houden.

22. In een ander arrest oordeelde de Raad van State dat een bepaling uit een politiereglement, die voorschreef dat openbare vergaderingen in openlucht minstens zes weken op voorhand schriftelijk moesten worden aangevraagd, een disproportionele inperking vormde van het recht op vergadering. Evenzeer werd de verplichting om de burgemeester ten minste 48 uur vooraf op

⁹⁶ RvS 21 augustus 2023, nr. 257.184, vzw Ijzerwake, overw. 3.2.

⁹⁷ *Ibid*, overw. 9.

⁹⁸ *Ibid*, overw. 11.

⁹⁹ *Ibid*, overw. 10.

de hoogte te brengen van niet-openluchtvergaderingen met een openbaar karakter als onevenredig beoordeeld.¹⁰⁰

Vermeend gebrek aan transparantie in aanvraag

23. Sommige besturen beroepen zich op een vermeend gebrek aan transparantie of medewerking bij een aanvraag. Zo werd in arrest nr. 256.620 het door de verzoekende partij meegedeelde aantal verwachte deelnemers in twijfel getrokken. De Raad van State verwierp dit argument, aangezien het meegedeelde aantal betogers overeenstemde met de inschatting in het advies van de politie, en er geen concrete aanwijzingen waren om een hoger aantal te verwachten. Bovendien werd vastgesteld dat de organisatoren tijdig updates verstrekten over de verwachte opkomst.¹⁰¹

Een gelijkaardig verweer werd gevoerd in arrest nr. 240.678, waarin het bestuur een verbod trachtte te rechtvaardigen op grond van gebrekkige communicatie vanwege de verzoekende partij. De Raad van State maakt echter duidelijk dat het niet volstaat om louter te stellen dat een aanvraag onvolledig is. Wanneer het bestuur nalaat om verduidelijking of bijkomende gegevens op te vragen, kan het zich moeilijk beroepen op een gebrek aan informatie als motief voor een weigering. Het is in dat opzicht niet de verzoekende partij die tekortschiet, maar veeleer het bestuur dat passief blijft en de communicatie met de organisatoren onvoldoende structureert.¹⁰²

Verbod wegens veiligheidsrisico's en/of beperkte overheidsmiddelen

24. De Raad van State heeft zich in meerdere arresten uitgesproken over gemeentelijke beslissingen om manifestaties, betogingen of evenementen te verbieden op basis van vermeende risico's voor de openbare orde of wegens een gebrek aan beschikbare middelen. In al deze gevallen blijken de opgegeven motieven niet door de Raad aanvaard te worden als pertinent of voldoende proportioneel voor een verbod. Allereerst wordt opgemerkt dat de enkele vrees voor wanordelijkheden of tegenbetogingen op zichzelf onvoldoende is om een betoging of evenement te verbieden. De Raad benadrukt herhaaldelijk dat, zelfs bij de aanwezigheid van tegenprotesten of de mogelijkheid van confrontaties, er een positieve inspanningsverplichting rust op de overheid om demonstranten in staat te stellen hun recht op vrije meningsuiting en vergadering uit te oefenen.¹⁰³ Daarnaast stelt de Raad dat het ontbreken van een gedegen, concrete risicoanalyse de motieven van het bestuur ondermijnt. In meerdere beslissingen is vastgesteld dat de lokale besturen zich vooral beroepen op algemeenheden en historische precedenten, zonder dat zij een actuele, op feiten gebaseerde inschatting van het concrete risico hebben overgelegd.¹⁰⁴ Zo wordt in de zaak 256.620 gewezen op een verwijzing naar 'een historiek van geweld', wat zonder specifieke duiding of onderbouwing als te vaag wordt beschouwd.¹⁰⁵ Evenzeer blijkt in de zaak nr. 257.715 dat de vrees voor geweld gebaseerd is op een eerder incident en niet op een actuele

¹⁰⁰ RvS 5 november 2019, nr. 245.992, VZW Liga voor Mensenrechten.

¹⁰¹ RvS 26 mei 2023, nr. 256.620, VZW Vrijheidsfonds, overw. 8.3.1.

¹⁰² RvS 6 februari 2018, nr. 240.678, VZW Voorpost, overw. 15.

¹⁰³ RvS 14 december 2018, nr. 243.250, Van Langenhove e.a., overw.10; RvS 6 februari 2018, nr. 240.678, VZW Voorpost, overw. 8 en RvS 27 mei 2023, nr. 256.621, Brikci.

¹⁰⁴ RvS 14 december 2018, nr. 243.250, Van Langenhove e.a., overw.9 en RvS 21 augustus 2023, nr. 257.184, vzw Ijzerwake, overw. 13.

¹⁰⁵ RvS 26 mei 2023, nr. 256.620, VZW Vrijheidsfonds, overw. 8.3.2.

dreiging. De overheid kan zich dus niet beroepen op veralgemeende vermoedens zonder actuele feitelijke onderbouwing.¹⁰⁶

25. Voorts blijkt uit meerdere arresten dat ook de gestelde onmogelijkheid tot het inzetten van voldoende politiediensten geen geldige reden vormt voor het verbieden van een manifestatie, tenzij deze bewering onderbouwd wordt met concrete en verifieerbare gegevens. In dit verband stelt de Raad van State in de zaak 256.620 nadrukkelijk:

‘Dat er niet voldoende middelen zouden zijn om de betoging te beheersen, wordt voorshands niet aangenomen, gelet op het voorgaande, de grootte van het lokale politiekorps en op de mogelijkheid om een beroep te doen op de federale politie. Het standpunt van de verwerende partij dat de lokale politie niet over voldoende manschappen zou beschikken om de kwestieuze betoging in goede banen te leiden en dat het moeilijk zou zijn om desgevallend voldoende manschappen van de federale politie tijdig in Brussel te krijgen, wordt niet met concrete elementen gestaafd.’¹⁰⁷

Daarbij wordt erop gewezen dat het bestaan van een lokale politiemacht én de mogelijkheid tot het inschakelen van federale ondersteuning in beginsel voldoende zouden moeten zijn, tenzij het tegendeel aannemelijk wordt gemaakt, iets wat in deze en vergelijkbare zaken telkens onvoldoende gebeurt.¹⁰⁸

Verder werd geoordeeld dat ook praktische omstandigheden, zoals de organisatie van een betoging op een drukke of symbolische dag, geen voldoende motief vormen voor een verbod. In de zaken 256.620 en 256.621 werd bijvoorbeeld geoordeeld dat de datum van 29 mei, een nationale feestdag, geen intrinsiek bezwaar vormt, mede omdat op die dag ook minder pendelaars en ambtenaren aanwezig zijn. Deze overweging maakt duidelijk dat ook het algemene karakter van een drukke dag in de stad niet volstaat als argument zonder bijkomende onderbouwing.¹⁰⁹

Ten slotte wordt ook de promotie van een evenement voorafgaand aan officiële toelating niet aanvaard als een geldige reden tot weigering. In de zaak nr. 257.184 wordt uitdrukkelijk gesteld dat het aankondigen van een manifestatie terwijl de vergunning nog niet rond is, op zichzelf geen reden tot weigering vormt, zelfs niet als de toon van de communicatie tendentius zou zijn en ophef zou veroorzaken.¹¹⁰ Ook het weigeren van een aanvraag op basis van het niet aanvaarden van een alternatieve locatie wordt kritisch benaderd. In de zaak 256.620 betekende het verplaatsen van de manifestatie naar een andere locatie bijvoorbeeld dat een nieuwe aanvraag in een andere gemeente moest worden ingediend, hetgeen een onrealistisch alternatief was en dus geen valabel argument opleverde.¹¹¹

Een verbod gebaseerd op eerdere manifestaties of samenkomsten

26. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het opleggen van een verbod op manifestaties of vergaderingen op basis van eerdere gelijkaardige gebeurtenissen of incidenten, niet zonder meer kan worden aanvaard. Zoals hierboven reeds werd vermeldt in randnummer 24,

¹⁰⁶ RvS 24 oktober 2023, nr. 257.715, Leyssens, overw. 20.

¹⁰⁷ RvS 26 mei 2023, nr. 256.620, VZW Vrijheidsfonds, overw. 8.3.3

¹⁰⁸ RvS 6 februari 2018, nr. 240.678, VZW Voorpost, overw. 13 en 17 en RvS 27 mei 2023, nr. 256.621, Brikci.

¹⁰⁹ RvS 26 mei 2023, nr. 256.620, VZW Vrijheidsfonds, overw. 8.3.4. en RvS 27 mei 2023, nr. 256.621, Brikci.

¹¹⁰ RvS 21 augustus 2023, nr. 257.184, VZW Ijzerwake, overw. 13.

¹¹¹ RvS 26 mei 2023, nr. 256.620, VZW Vrijheidsfonds, overw. 8.3.5.

werd in verschillende arresten geoordeeld dat een dergelijk verbod onvoldoende gemotiveerd kan zijn indien het louter steunt op een zogenaamde ‘historiek’ van eerdere manifestaties, zonder duidelijke aanwijzingen van concrete risico’s verbonden aan de nieuwe aanvraag.

27. Zo wordt in een beslissing gewezen op de verwijzing naar een soortgelijke aanvraag voor een evenement het jaar voordien. Hoewel de burgemeester daarbij stelde dat de toestemming voor dat vorige evenement werd ingetrokken wegens problemen, wordt in het dossier niet verduidelijkt welke problemen zich toen effectief hebben voorgedaan, noch welke afspraken zouden zijn geschonden. Bovendien betrof het een ander soort evenement, met een andere invulling en opzet. De Raad oordeelt dat dergelijke verwijzing naar een vorig evenement, zonder concrete toelichting, op het eerste gezicht geen draagkrachtig motief vormt voor het weigeren van de huidige aanvraag.¹¹²

In een andere zaak werd vastgesteld dat de betogende organisatie in de afgelopen jaren slechts sporadisch toelating kreeg, en dat eventuele ongeregeldeheden voornamelijk te wijten waren aan tegenmanifestanten. De organisatie bleek bovendien bereid tot het maken van afspraken, die zij loyaal naleefde. Ook hier werd geconcludeerd dat de historische context van eerdere manifestaties disproportioneel werd aangewend ter motivering van een verbod.¹¹³

Het verbod op een partijcongres werd evenmin als proportioneel beoordeeld, waar de overheid zich hoofdzakelijk baseerde op mogelijke provocaties door de sprekers en deelnemers, en de vrees voor gewelddadige reacties van tegenstanders. Aangezien het evenement in besloten kring zou plaatsvinden, en de openbare ordeverstoring slechts hypothetisch werd afgeleid uit mogelijke reacties van derden, oordeelde de Raad dat het evenredigheidsbeginsel vereist dat eerder maatregelen worden genomen ten aanzien van mogelijke tegenmanifestaties op de openbare weg, dan dat het congres zelf wordt verboden. De overheid heeft in deze context minstens een inspanningsverbintenis om het grondwettelijk recht op vergadering te beschermen, zelfs indien er een verhoogd veiligheidsrisico wordt vastgesteld.¹¹⁴

Voorts blijkt uit een andere uitspraak dat de vermeende betrokkenheid van verzoekende partijen bij een eerdere manifestatie met incidenten, zoals de ‘Mars tegen het Marrakeshpact’, niet volstaat om hen de verantwoordelijkheid toe te schuiven voor rellen, beschadigingen of gewonden, zeker indien zij deze manifestatie niet zelf organiseerden. Het loutere feit dat bepaalde leden aan deze mars deelnamen, volstaat niet om een historiek van geweld toe te schrijven aan de organisatie. Integendeel, recentere manifestaties georganiseerd door dezelfde partij verliepen zonder noemenswaardige incidenten, wat afbreuk doet aan het motief voor een algemeen verbod.¹¹⁵

In nog een andere zaak werd een verbod gebaseerd op incidenten tijdens een vorige betoging waarbij de verzoeker enkele politieagenten verbaal had beledigd. Hoewel verzoeker dit gedrag erkende en er spijt over betuigde, kon uit de bewijsmiddelen niet worden afgeleid dat hij opriep tot geweld of opruiing. De manifestatie verliep bovendien vreedzaam. Het opleggen van een verplichting om eerst tot een vergelijk te komen met de politiediensten alvorens opnieuw een manifestatie te mogen organiseren, werd door de Raad als problematisch beoordeeld. Een dergelijk vereiste zou immers neerkomen op het verlenen van een de facto vetorecht aan de politie, wat strijdig is met het grondrecht op betoging. De overheid draagt in zulke gevallen zelf de

¹¹² RvS 21 augustus 2023, nr. 257.184, vzw Ijzerwake, overw. 12.

¹¹³ RvS 6 februari 2018, nr. 240.678, VZW Voorpost, overw. 11 en 17.

¹¹⁴ RvS 17 april 2024, nr. 259.510, Mathias Corvinus Collegium Alapítvány, overw. 10.

¹¹⁵ RvS 26 mei 2023, nr. 256.620, VZW Vrijheidsfonds, overw. 8.3.2.

verantwoordelijkheid om het noodzakelijke overleg te organiseren, eerder dan dit als voorwaarde op te leggen aan de organisator.¹¹⁶

28. Tot slot oordeelde de Raad van State in de Franstalige zaak nr. 257.900 van 30 september 2023 in een andere richting.¹¹⁷ In deze zaak werd het verbod op een bijeenkomst van ongeveer vijftig personen niet als een disproportionele maatregel beschouwd. De Raad stelde (eigen onderstreeping):

“Compte tenu de ces éléments, la mesure n’apparaît pas porter une atteinte disproportionnée à leur liberté de réunion, puisqu’il leur est encore loisible d’organiser leur réunion dans un autre endroit dans une autre commune, connu des seules personnes invitées, plutôt qu’à l’endroit et dans la ville où précisément une semblable réunion avait été à l’origine des incidents importants de 2020.”¹¹⁸

De incidenten waarnaar de Raad verwijst, betroffen gewelddadige confrontaties met tegenbetogers die de toegang tot de locatie hadden geblokkeerd, wat leidde tot ernstige spanningen tussen de deelnemers, de tegenmanifestanten en de ordediensten.¹¹⁹ Volgens de Raad was er bovendien een duidelijke link met het eerdere evenement uit 2020. Wat deze zaak onderscheidt van andere rechtspraak, is het feit dat de Raad van State hier expliciet de incidenten als ‘ernstig’ kwalificeert. Deze kwalificatie lijkt mede gerechtvaardigd door de context: na de gebeurtenissen van 2020 nam de stad Charleroi een motie aan waarin ze zichzelf uitriep tot ‘antifascistische stad’. Tegen de achtergrond van deze politieke positionering én het gegeven dat ook voor het huidige evenement aanzienlijke tegenmanifestaties werden aangekondigd, achtte de Raad het risico op herhaling van de vorige incidenten reëel. Dit geheel aan elementen rechtvaardigde in dit geval het genomen verbod. Daarmee lijkt de Raad van State in dit geval af te wijken van de gangbare rechtspraak, door een verbod mede te rechtvaardigen op basis van incidenten bij eerdere manifestaties.

Onterecht beroep gedaan op art. 134,§1 Nieuwe Gemeentewet

29. In de zaak nr. 250.190 beriep de burgemeester van Sint-Jans-Molenbeek zich op artikel 134, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet om het aangekondigde bezoek van de twee verzoekende partijen aan de gemeente te verbieden. Nog vóór er sprake was van een formele aanvraag, verklaarde de burgemeester reeds in de pers dat het om een ‘categorische neen’ zou gaan. Vervolgens bracht de politie een negatief advies uit, waarin werd gesteld dat het bezoek ‘*niet onopgemerkt zou voorbijgaan en gemakkelijk vijandige reacties of zelfs verstoringen van de openbare orde kon uitlokken*’.¹²⁰ Op basis van dat advies vaardigde de burgemeester uiteindelijk de bestreden politieverordening uit. De Raad van State oordeelde echter dat niet voldaan was aan de voorwaarden van artikel 134, § 1, met name omdat geen sprake was van een onvoorziene of onverwachte situatie die de uitzonderlijke maatregel kon rechtvaardigen. De Raad stelde dienaangaande expliciet:

‘Tevergeefs verschuilt de verwerende partij zich achter informatie die zij op 24 en 27 oktober 2017 heeft ontvangen, ter verantwoording dat zij op 2 november 2017 in de

¹¹⁶ RvS 29 juni 2018, nr. 242.017, M'Beka Matundu Puati.

¹¹⁷ RvS 30 september 2023, nr. 257.900, La Ruche ASBL e.a.

¹¹⁸ *Ibid*, overw. 9.2.

¹¹⁹ *Ibid*, overw. 4.

¹²⁰ RvS 23 maart 2021, nr. 250.190, Dewinter e.a., overw. 3

voorwaarden verkeerde om uitzonderlijk, overeenkomstig artikel 134, § 1, van de nieuwe gemeentewet, een politieverordening te mogen maken. Verre van te doen aannemen dat de passage van verzoekers en het gevaar dat ze kan opleveren voor de inwoners een verrassing, en ‘onvoorzien’, zouden zijn, houdt de informatie in wezen alleen maar de bevestiging in dat de komst van verzoekers niet onopgemerkt zal voorbijgaan en voor een (ernstige) verstoring van de openbare orde en veiligheid kan zorgen.’¹²¹

De Raad besluit aldus dat de verwerende partij zich ten onrechte heeft beroepen op de onvoorzienbaarheid van het risico als grondslag voor het uitvaardigen van een politieverordening gebaseerd op art. 134,§1 van de Nieuwe Gemeentewet.

De vereiste van uiterste dringende noodzakelijkheid

30. De Raad van State erkent in haar rechtspraak herhaaldelijk dat in de meeste gevallen voldaan is aan het vereiste van uiterst dringende noodzakelijkheid, waardoor een onmiddellijke schorsing van een bestuurlijke beslissing zich opdringt. Zo werd in de zaak 257.184, waar het verbod op de ‘Kameraadschapsavond’ voorligt, geoordeeld dat de verzoekende partij aannemelijk maakt dat de geplande ‘Kameraadschapsavond’ en de jaarlijkse IJzerwake, die onmiddellijk na elkaar plaatsvinden, inhoudelijk en organisatorisch nauw met elkaar verbonden zijn. Gezien de IJzerwake slechts eenmaal per jaar wordt georganiseerd, zou een gewone schorsingsprocedure met een uitspraak na het geplande evenement, elke betekenis ontnemen aan de betwisting van het verbod. De Raad stelde dan ook dat het uitstellen van de bijeenkomst tot een volgend jaar geen realistische optie vormt.¹²²

Een vergelijkbare redenering werd gevolgd in een zaak waarin de verzoekende partij terecht vreesde dat de bestreden beslissing, samen met haar motieven, als precedent zou worden gebruikt om ook toekomstige aanvragen te weigeren, zelfs wanneer die betrekking zouden hebben op andere data. De Raad van State hechtte in dit verband bijzonder belang aan de bewoordingen van het politierapport, waarin uitdrukkelijk werd aangegeven dat ook op toekomstige aanvragen van gelijkaardige aard automatisch een negatief advies zou worden uitgebracht.¹²³

Ook in de zaak 257.715 werd de urgentie erkend. De Raad aanvaardde dat de geplande lezing op 26 oktober 2023 een bijzonder karakter had: enerzijds betrof het de openingslezing van het academiejaar, anderzijds zou het wegens de nakende Nederlandse verkiezingen bijzonder moeilijk zijn om de spreker op korte termijn opnieuw uit te nodigen. Bovendien bleek uit het administratief dossier dat eerdere pogingen om de lezing buiten de lokalen van de UGent te organiseren, waren mislukt. De Raad besloot dat aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid was voldaan.¹²⁴ In de zaak nr. 256.620 werd geoordeeld dat zonder een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, de verzoekende partijen geen tijdige uitspraak van de Raad zouden kunnen verkrijgen over hun betoging van 29 maart 2023. Deze datum had voor hen bijzondere betekenis als afsluitmoment van een bredere campagne. Het feit dat de federale

¹²¹ RvS 23 maart 2021, nr. 250.190, Dewinter e.a., overw. 18.

¹²² RvS 21 augustus, nr. 257.184, VZW IJzerwake, overw. 18.

¹²³ RvS 6 februari 2018, nr. 240.678, VZW Voorpost, overw. 22.

¹²⁴ RvS 24 oktober 2023, nr. 257.715, Leyssens, overw. 14-15.

verkiezingen nog een jaar verwijderd waren, deed daar volgens de Raad prima facie geen afbreuk aan. Het betoog van de verzoekers werd overtuigend bevonden.¹²⁵

De Raad bevestigde in de zaak 243.250 dat de keuze van de datum van een manifestatie in beginsel toekomt aan de organisator, en dat die keuze verbonden kan zijn met de symboliek of boodschap van de actie. In dat geval kan een gewone schorsingsprocedure te traag zijn om effectief rechtsherstel te bieden. De verzoekers toonden aan dat de vereiste van uiterst dringende noodzakelijkheid aanwezig was, zelfs indien het slechts de weigering van een tweede aanvraag betrof.¹²⁶

In zaak 242.017 werd de urgentie verder gemotiveerd door de ernst van het verbod, dat niet enkel een specifieke manifestatie betrof, maar een principiële uitsluiting inhield van elke betoging in open lucht, op het hele grondgebied van de stad Brussel. Hoewel de aanvraag dateerde van 29 juni, kreeg het verbod bijzondere draagwijdte doordat 30 juni de nationale feestdag van de Democratische Republiek Congo is. Door een betoging op deze symbolische datum, in een verkiezingsjaar, te verbieden, werd een zodanig ernstig nadeel toegebracht aan de verzoeker dat een onmiddellijke tussenkomst van de Raad zich opdrong.¹²⁷

31. In een andere zaak kwam de Raad van State tot een afwijkend oordeel met betrekking tot een manifestatie die gepland was tijdens de coronapandemie. Een groep van ongeveer 200 à 250 zorgverleners had het voornemen om te betogen voor het kabinet van de federale minister van Volksgezondheid. De betoging had tot doel aandacht te vragen voor een mensgericht gezondheidssysteem, waarbij financiële winstgevendheid niet langer centraal staat. Verzoekers verduidelijkten dat de actie, die ongeveer één uur zou duren, onder meer bestond uit het symbolisch de rug toekeren naar het kabinet van de minister, als uiting van protest tegen de besparingen in de zorgsector en de negatieve gevolgen daarvan in de context van de COVID-19-crisis. De deelnemers zouden bovendien pleiten voor een structurele herwaardering van de zorgberoepen, een verbetering van de arbeidsomstandigheden en het verzekeren van toegankelijke, kwaliteitsvolle zorg voor iedereen.¹²⁸ Volgens de Raad van State had de verzoekende partij in dit geval tijdig gehandeld: de betwiste beslissing, genomen op 12 juni 2020, werd immers reeds de volgende dag aangevochten. Aangezien de manifestatie gepland stond op 14 juni 2020 om 14 uur, was het duidelijk dat de gebruikelijke schorsingsprocedure niet tot een uitspraak zou leiden binnen een termijn die het beoogde doel van het beroep zou kunnen vrijwaren.¹²⁹ Niettemin kwam de Raad van State tot het oordeel dat de datum van 14 juni 2020 geen bijzondere symbolische betekenis had voor de vereniging 'La santé en luttés'. In zijn motivering stelde de Raad dat verzoeker er niet in slaagt aan te tonen dat zijn fundamentele rechten op vergadering en vrije meningsuiting op duurzame, ernstige en onomkeerbare wijze zouden worden aangetast. Daarbij werd in overweging genomen dat de betrokken meningsuiting ook via andere kanalen tot uiting kan worden gebracht. Het aangevoerde nadeel werd dan ook niet als voldoende ernstig beschouwd om een schorsing op grond van uiterst dringende noodzakelijkheid te rechtvaardigen.¹³⁰

¹²⁵ RvS 26 mei 2023, nr. 256.620, VZW Vrijheidsfonds, overw. 10.2.

¹²⁶ RvS 14 december 2018, nr. 243.250, Van Langenhove e.a., overw.14.

¹²⁷ RvS 29 juni 2018, nr. 242.017, M'Beka Matundu Puati.

¹²⁸ RvS 14 juni 2020, nr. 247.790, Brikci-Nigassa, overw.3.

¹²⁹ *Ibid*, overw.10.

¹³⁰ *Ibid*, overw.13 en DUCH GIMENEZ M., NELLES M., *Liberté de manifester et numérique : potentialités et menaces. Etude à travers le cas de la Belgique lors de la crise sanitaire*, Rev.b.dr.const. 2022, afl. 4, 389-410.

Conclusie van de toetsingsintensiteit van het recht om vreedzaam te vergaderen

32. Uit de analyse van de rechtspraak blijkt dat de Raad van State bij beperkingen van het recht op vreedzame vergadering een structureel hoge toetsingsintensiteit hanteert. Het EHRM ontwikkelde toetsingskader wordt in beginsel strikt toegepast. Daarbij valt echter op dat in vijf zaken, reeds bij de uiteenzetting van het toetsingskader, expliciet wordt verwezen naar de toepasselijke wettelijke grondslag. In vier zaken achtte de Raad niet voldaan aan de vereiste dat het bestuur steun moet vinden in een wettelijke grondslag, terwijl in drie zaken aan deze vereiste in het geheel niet werd getoetst. Een vergelijkbaar patroon is zichtbaar bij de toetsing aan het vereiste van een legitiem doel. In negen van de twaalf zaken werd het doel van ‘handhaving van de openbare orde en rust’ direct in het toetsingskader opgenomen en door de Raad als vervuld beschouwd. In drie zaken werd evenwel geoordeeld dat de bestreden beslissing niet pertinent was om de openbare orde en rust te beschermen. In totaal vertrekt de Raad dus in acht zaken vanuit het uitgangspunt dat het bestuur over een wettelijke grondslag beschikt, en in negen zaken vanuit het uitgangspunt dat een legitiem doel aanwezig is.

De kern van de inhoudelijke toetsing ligt dus bij de evenredigheidstoets. Opmerkelijk is dat de Raad hierbij geen beroep doet op het principe van bestuurlijke beoordelingsvrijheid, noch verwijst naar de terughoudendheid die traditioneel volgt uit het redelijkheidsbeginsel. De toetsing is niet marginaal, maar volwaardig: de inbreuk op het fundamentele recht wordt afgewogen in een volledige proportionaliteitsanalyse. De Raad aanvaardt bestuursmotieven slechts indien deze worden gestaafd met concrete, feitelijk onderbouwde gegevens. Algemene verwijzingen naar een ‘historiek van geweld’ of naar hypothetische verstoringen van de openbare orde worden bij gebrek aan actueel en aantoonbaar risico verworpen. Zolang het bestuur geen specifiek feitenonderzoek kan overleggen, zoals een actuele dreigingsanalyse, vormt loutere vrees voor wanordelijkheden geen rechtmatig verbodsmotief. De beperkte beoordelingsmarge die lidstaten in deze context toekomt, lijkt in belangrijke mate te verklaren waarom de Raad tot een indringen de toetsing komt.

Opmerkelijk is dat de Raad zich in bepaalde aspecten strikter opstelt dan het EHRM zelf. Waar het Hof ruimte laat voor nationaal beoordelingsmarge (die dus in België evengoed ook bij het bestuur zou kunnen liggen), bijvoorbeeld bij de beoordeling van politiecapaciteit of het verwijzen naar eerdere incidenten, blijkt de Raad in de meeste gevallen niet bereid dergelijke argumenten te aanvaarden van het bestuur zonder zwaarwegende onderbouwing. Ook verwijzingen naar vroegere manifestaties of incidenten slagen zelden in hun opzet, tenzij er een duidelijke en actuele link wordt aangetoond met het huidige dossier. Slechts in uitzonderlijke omstandigheden, zoals in één arrest waarin ernstige incidenten uit het verleden relevant werden geacht, werd zo’n verwijzing aanvaard als evenredig. Zoals Leloup in 2016 terecht opmerkt dat de Raad van State een doorgedreven toetsingspraktijk hanteert, blijft die vaststelling ook begin 2025 onverminderd relevant.¹³¹

Een afwijking van deze doorgaans strikte benadering doet zich voor in een arrest tijdens de coronaperiode. In deze zaak werd opvallend terughoudend getoetst: het symbolisch karakter van het geplande tijdstip werd buiten beschouwing gelaten, en de Raad oordeelde dat er geen sprake was van uiterst dringende noodzakelijkheid. Deze aanpak contrasteert met zijn gebruikelijke rechtspraak én met die van het EHRM, waarin het gekozen moment van betogen als wezenlijk onderdeel van de vrijheid van vergadering wordt beschouwd. In casu ging het om zorgverleners

¹³¹ LELOUP, M., *De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde: een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak*, TBP 2016, afl. 10, 560-578.

die protesteerden tegen besparingen in de zorg, op een moment dat de gezondheidscrisis het publieke debat over diezelfde sector domineerde. Desondanks werd het verzoek afgewezen zonder een inhoudelijke afweging van de proportionaliteit van de maatregel. Hoewel het legitieme karakter van volksgezondheid in pandemiecontext buiten discussie staat, lijkt de Raad in deze zaak te zijn blijven steken op formele gronden, zonder toetsing aan het EHRM-kader, noch aan zijn eigen vaste rechtspraak inzake urgentie en symboliek.

III.II. De vrijheid van meningsuiting

THEORETISCH OMKADERING VAN DE VRIJHEID VAN MENINGSUITING

33. In België wordt de vrijheid van meningsuiting primair gewaarborgd door de artikelen 19 en 25 van de Grondwet, evenals artikel 10 EVRM. In de rechtspraak van de Raad van State komt deze vrijheid vrijwel uitsluitend aan bod binnen het ambtenarencontentieux. Het is daarom aangewezen het theoretische kader van deze vrijheid nader uiteen te zetten, toegespitst op deze context. Daarbij verdient bijzondere aandacht dat de vrijheid van meningsuiting eveneens toepassing vindt binnen arbeidsverhoudingen. Het is inmiddels vaste rechtspraak dat ook ambtenaren, in de uitoefening van hun functie, net als andere rechtsonderhorigen aanspraak kunnen maken op fundamentele rechten en vrijheden, waaronder de vrijheid van meningsuiting.¹³²

Wanneer de vrijheid van meningsuiting aan de orde komt in het ambtenarencontentieux, wordt zij doorgaans vertaald naar het specifieke spreekrecht van ambtenaren. In sommige gevallen reikt dit zelfs verder en neemt het de vorm aan van een spreekplicht. De grondgedachte achter het spreekrecht berust niet uitsluitend in de uitoefening van het fundamentele recht van de individuele ambtenaar, maar sluit ook nauw aan bij het beginsel van openbaarheid van bestuur. Bovendien zijn er tal van argumenten aan te voeren die erop wijzen dat het spreekrecht de kwaliteit van de overheidsdienstverlening ten goede komt.¹³³

34. Toch kent deze vrijheid duidelijke grenzen. Het EVRM stelt dat *‘daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties’*.¹³⁴ Voor ambtenaren nemen die beperkingen voornamelijk de vorm aan van deontologische plichten.¹³⁵ Zij moeten hun functie uitoefenen met loyaliteit, zorgvuldigheid en integriteit, en zijn bovendien gehouden aan neutraliteit, discretie en terughoudendheid. Die deontologische verplichtingen mogen echter niet voorafgaandelijk de vrijheid van meningsuiting inperken: preventieve censuur is principieel onverenigbaar met artikel 10 EVRM. Enkel repressieve maatregelen, zoals tuchtsancties achteraf bij misbruik, zijn toelaatbaar. De deontologische plichten moeten dus afgewogen worden tegen het spreekrecht. Hoe hoger de functie, hoe strenger de vereisten inzake discretie en loyaliteit doorgaans worden geïnterpreteerd. Cruciaal is dat het spreekrecht evenwel niet mag worden aangewend op een wijze die het vertrouwen van de bevolking in het overheidsapparaat ondermijnt.¹³⁶

¹³² EHRM 28 augustus 1986, nr. 9228/80, Glasenapp t. Duitsland; EHRM 28 augustus 1986, nr. 9704/82, Kosiekt t. Duitsland; EHRM (GK) 26 september 1995, nr. 17851/91, Vogt t. Duitsland; EHRM 2 september 1998, Ahmed e.a. t. het Verenigd Koninkrijk; EHRM 29 februari 2000, nr. 39293/98, Fuentes Bobo t. Spanje; EHRM (GK) 12 februari 2008, nr. 14277/04, Guja t. Moldavië; EHRM 28 oktober 1999, nr. 28396/95, Wille t. Lichtenstein; EHRM 9 januari 2018, nr. 12003/04, Catalan t. Roemenië.

¹³³ HUBEAU B., *Het spreekrecht van ambtenaren: over de zwoegers uit het vooronder*, Maklu, Panopticon, 38 (3), 2017, 157-161.

¹³⁴ Art. 10, §2 EVRM.

¹³⁵ Zie o.m. art. 7 en 8 KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijks personeel en Omz. Vl. 6 juli 2011, Deontologische code voor de personeelsleden van de Vlaamse overheid, https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1712218325/omzendbrief-BZ-2011-6_mf9l2r.pdf.

¹³⁶ VAN STEENBERGEN J., *De loyaliteits van het overheids personeel versus het spreekrecht en het recht op toegang tot de rechter*, Tijdschrift voor gemeenterecht, 2021:3-4, p. 129-138.

RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE OVER DE VRIJHEID VAN MENINGSUITING

35. In elf zaken tussen 1 januari 2015 en 31 december 2024 sprak de Raad van State zich uit over de vrijheid van meningsuiting, waarbij tien keer het bestuur in het gelijk werd gesteld. Negen van deze zaken hadden betrekking op het ambtenarencontentieux.

Standaardoverwegingen bij de structurele toetsingsintensiteit

36. In elk van deze arresten erkent de Raad uitdrukkelijk dat het recht op vrije meningsuiting, waaronder ook het recht om kritiek te uiten op de overheid, evenzeer voor ambtenaren geldt. Tegelijk wijst hij er telkens op dat dit recht begrensd wordt door de plicht tot terughoudendheid en discretie, die inherent verbonden is aan het openbaar ambt. Bovendien mag het spreekrecht enkel worden uitgeoefend voor zover het geen afbreuk doet aan het vertrouwen van de bevolking in de overheidsdienst.¹³⁷ De Raad neemt, zoals eerder aangemerkt in het theoretisch kader, de hiërarchische positie van de betrokkene mee in overweging.¹³⁸

Wat betreft de structurele toetsingsintensiteit, valt op dat de Raad in twee op de drie keer expliciet verwijst naar de bijzondere regelgeving waarin de discretieplicht is verankerd. Daarmee wordt de wettelijke basis van de beperking steeds bevestigd.¹³⁹ Daarnaast worden ook vaak de legitieme doelstellingen van de beperking benoemd, doorgaans omschreven als *'het belang van de dienst en de waardigheid van het ambt'* of als *'de bescherming van de openbare orde en van de rechten van anderen'*.¹⁴⁰ In vijf arresten wordt de evenredigheid van de beperking niet uitdrukkelijk getoetst.¹⁴¹ In drie andere arresten sloot de Raad af met een standaardformule, zoals: *'de plicht tot gereserveerdheid vormt een maatregel die nodig is in een democratische samenleving en die in beginsel niet strijdig is met de Grondwet noch met het EVRM'*.¹⁴²

In arrest nr. 246.360 stelde de Raad vast dat de verzoekende partij niet aantoonde waarom de inmenging niet pertinent of onevenredig zou zijn, noch waarom niet aan de voorwaarden van artikel 10, lid 2, EVRM zou zijn voldaan.¹⁴³ Tot slot overloopt de raad slechts in één arrest wel getrouw en stapsgewijs de zogenaamde gestructureerde drietrapsraket.¹⁴⁴

37. In arrest nr. 248.477, een van de enigste twee arresten dat zich buiten het ambtenarencontentieux situeert (betreffende radio-omroepen), spitst de verzoekende partij haar

¹³⁷ Zie o.m. RvS 12 mei 2020, nr. 247.529, xxxx, overw. 34; RvS 8 juni 2023, nr. 256.737, Tirez, overw. 13; RvS 16 mei 2019, nr. 244.520, Mahi, overw. 6.2; RvS 29 maart 2022, nr. 253.389, Van De Putte, overw. 17.2.2.; RvS 10 december 2019, nr. 246.360, Desmet, overw. 7; RvS 8 maart 2022, nr. 253.176, xxxx, overw. 4.2. en RvS 29 juni 2021, nr. 251.125, xxxx, overw. 23.

¹³⁸ RvS 8 maart 2022, nr. 253.176, xxxx.

¹³⁹ Zie o.m. RvS 10 december 2019, nr. 246.360, Desmet, overw. 7; RvS 29 maart 2022, nr. 253.389, Van De Putte, overw. 17.2.2 en RvS 17 oktober 2016, nr. 236.130, De Smet, overw. 14.

¹⁴⁰ Zie o.m. RvS 8 juni 2023, nr. 256.737, Tirez, overw. 13; RvS 10 december 2019, nr. 246.360, Desmet, overw. 7; RvS 17 oktober 2016, nr. 236.130, De Smet, overw. 14; RvS 5 november 2019, nr. 245.992, Liga voor Mensenrechten, overw. 29.1 en RvS 12 mei 2020, nr. 247.529, xxxx, overw. 34.

¹⁴¹ RvS 29 maart 2022, nr. 253.389, Van De Putte; RvS 16 mei 2019, nr. 244.520, Mahi; RvS 9 maart 2015, nr. 230.441, Zeeuws; RvS 8 maart 2022, nr. 253.176, xxxx.; RvS 29 juni 2021, nr. 251.125, xxxx.

¹⁴² RvS 8 juni 2023, nr. 256.737, Tirez, overw. 13; RvS 12 mei 2020, nr. 247.529, xxxx, overw. 34; RvS 5 november 2019, nr. 245.992, Liga voor Mensenrechten, overw. 29.1.

¹⁴³ RvS 10 december 2019, nr. 246.360, Desmet, overw. 10.

¹⁴⁴ RvS 17 oktober 2016, nr. 236.130, De Smet, overw. 14.

betoog uitsluitend toe op de disproportionaliteit van de bestreden maatregel. De Raad beperkt zich in zijn beoordeling dan ook tot dit aspect en stelt letterlijk (eigen onderstreping):

'In het inleidend verzoekschrift hebben de verzoekende partijen in het tweede middel de aangevoerde schending van artikel 10 EVRM enkel betrokken op één aspect, namelijk de in dat artikel besloten proportionaliteitsvereiste („in een democratische samenleving nodig“), opdat een beperking overeenkomstig artikel 10, lid 2, EVRM toegelaten is. Dat laat begrijpen waarom het auditoraat enkel dit aspect in zijn verslag over het middel heeft besproken. Ook de Raad zal zich hiertoe bepalen.'¹⁴⁵

38. Hoewel de Raad in de helft van de zaken dus geen uitdrukkelijke evenredigheidstoets uitvoert, valt op dat hij, wél duidelijk gebruik maakt van de terminologie van het EHRM.

Een terughoudende epistemologische toets van de Raad van State

39. Wat de epistemologische toetsingsintensiteit betreft, hanteert de Raad van State overwegend een terughoudende benadering. In het arrest nr. 244.520 vereist de Raad van het bestuur slechts dat er geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt wordt:

*Il ressort de ce qui précède que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer, sur la base des deux premiers motifs, que par les propos qu'il a tenus dans sa lettre ouverte, le requérant a méconnu son devoir de réserve ainsi que les devoirs tels qu'ils résultent des articles 5 et 7 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 précité.*¹⁴⁶

In de meeste arresten oordeelt de Raad dat het bestuur binnen de grenzen van redelijkheid is gebleven, zonder zich diepgaand uit te spreken over de inhoudelijke juistheid van de beslissing.¹⁴⁷ Een illustratief voorbeeld hiervan is de zaak nr. 230.441 waar de Raad oordeelt dat de 'tuchtoverheid discretionair beoordeelt of de bewoordingen beledigend of ridiculiserend zijn.'¹⁴⁸ Dit bevestigt dat de Raad het bestuur brede beoordelingsruimte toekent, en zich beperkt tot marginale toetsing. Deze terughoudendheid ten aanzien van het bestuur gaat gepaard met een verhoogde kritische beoordeling van de argumenten van de verzoekende partijen, zoals blijkt uit de impliciete overwegingen in de rechtspraak.¹⁴⁹ Uitsluitend in de arresten nummers 248.477 en 236.130 lijkt de Raad van State volwaardig te toetsen.¹⁵⁰ Het eerste arrest speelt zich af buiten het ambtenarencontentieux en handelt over radio-omroepen. Hoewel enkel de proportionaliteitsvereiste onderzocht wordt, gaat de Raad hier wel hoger epistemologisch te werk dan in de andere arresten. In het tweede arrest, dat wel handelt over het ambtenarencontentieux, wordt de inperking uitgebreider gemotiveerd, hoewel de Raad de argumenten van de verzoekende partij nauwelijks serieus neemt. Voor het overige motiveert de Raad de lagere toetsingsintensiteit

¹⁴⁵ RvS 6 oktober 2020, nr. 248.477, VZW Speedy e.a., overw. 17.

¹⁴⁶ RvS 16 mei 2019, nr. 244.520, Mahi, overw. 6.2.

¹⁴⁷ Zie RvS 29 maart 2022, nr. 253.389, Van De Putte, overw. 17.2.2.-17.2.4.; RvS 8 juni 2023, nr. 256.737, Tirez, overw. 16 en RvS 9 maart 2015, nr. 230.441, Zeeuws, overw. 56; RvS 29 juni 2021, nr. 251.125, xxx, overw. 24

¹⁴⁸ RvS 9 maart 2015, nr. 230.441, Zeeuws, overw. 56.

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld RvS 8 juni 2023, nr. 256.737, Tirez, overw. 17; RvS 17 oktober 2016, nr. 236.130, De Smet, overw. 14 en RvS 12 mei 2020, nr. 247.529, xxx, overw. 34

¹⁵⁰ RvS 6 oktober 2020, nr. 248.477, VZW Speedy e.a., overw. 16-24 en RvS 17 oktober 2016, nr. 236.130, De Smet, overw. 14.

nergens uitdrukkelijk, maar de arresten bevatten wel aanknopingspunten die mogelijke verklaringen kunnen bieden.

Mogelijke verklaringen voor een lagere toetsingsintensiteit

40. Een eerste verklaring ligt vervat in de bijzondere hoedanigheid van ambtenaren, ze zijn namelijk zelf onderdeel van het overheidsapparaat.¹⁵¹ Deze hoedanigheid is vanzelfsprekend relevant bij de vraag of er een legitieme doelstelling voor de inperking van de vrije meningsuiting voor handen is. Toch lijkt dit onderscheid zich ook af te spelen op het niveau van de toetsingsintensiteit. Dit blijkt duidelijk in het arrest nr. 246.360 waarin de Raad overweegt:

'Daarbij wordt nog bedacht dat aangezien de grondrechten er op de eerste plaats toe strekken de rechten van de mens te beschermen tegen machtsmisbruik vanwege overheidsinstellingen, niet toegestaan kan worden dat een ambtenaar van de openbare diensten, zoals een leerkracht in het officieel onderwijs, een grondrecht aanvoert ter rechtvaardiging van de schending van de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de burgers, in casu van de leerlingen en hun ouders (RvS, algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, arrest nr. 223.042 van 27 maart 2013).'¹⁵²

De Raad wijst niet enkel op de bijzondere ambtelijke hoedanigheid, maar tilt ook zwaar aan het feit dat schending van de discretieplicht fundamentele rechten van anderen kan schaden, een zwaarwichtig aspect dat in het arrest meermaals aan bod komt.¹⁵³ Het feit dat de betrokkene de functie van schooldirecteur bekleedde, lijkt een verzwarende omstandigheid te zijn geweest die mede de striktere houding van de Raad verklaart.

41. Ook in arrest nr. 244.520, waarin de Raad van State zich bijzonder terughoudend opstelt en zich beperkt tot een marginale toetsing op kennelijke beoordelingsfouten, lijken twee bijzondere omstandigheden die terughoudendheid mede te verklaren. Het betrof een zaak waarbij een leerkracht volgens het bestuur zijn discretieplicht had geschonden door publieke uitlatingen over het vertrek van jongeren naar Syrië. Het bestuur achtte de uitspraken onverantwoord, mede gelet op de gevoelige context: het incident vond plaats kort na de terroristische aanslagen in Parijs in 2015. De Raad erkende deze context expliciet als een relevante motiveringsgrond. Daarnaast had de leerkracht zich ook homofobisch uitgelaten, wat volgens het bestuur een vorm van discriminatie vormde. Daarmee is, net als in het eerder besproken arrest, sprake van een situatie waarin de ambtenaar niet alleen zijn discretieplicht schendt, maar ook de fundamentele rechten en vrijheden van derden aantast, in dit geval het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie.¹⁵⁴

¹⁵¹ Zie o.m. RvS 12 mei 2020, nr. 247.529, xxxx, overw. 34

¹⁵² RvS 10 december 2019, nr. 246.360, Desmet, overw. 8.

¹⁵³ *Ibid*, overw. 12.

¹⁵⁴ RvS 16 mei 2019, nr. 244.520, Mahi, overw. 6.2.

Conclusie van de toetsingsintensiteit van het recht op vrije meningsuiting

42. Uit de analyse van de 9 arresten inzake het ambtenarencontentieux blijkt dat de Raad van State een lage toetsingsintensiteit hanteert. Dit manifesteert zich zowel structureel, doordat de proportionaliteit van de bestreden maatregel vaak niet of slechts formeel wordt onderzocht, als epistemologisch, aangezien de Raad zich terughoudend opstelt ten aanzien van het bestuur en eerder kritisch is ten aanzien van de verzoekende partij. Deze benadering staat in scherp contrast met de twee arresten die zich buiten de ambtelijke context situeren, waarin de Raad wél inhoudelijk de evenredigheid van de maatregel beoordeelt.

Ondanks het beperkte aantal van elf arresten, zijn er verschillende verklaringen aan te wijzen voor deze lage toetsingsintensiteit. Een eerste verklaring ligt in de beperkte omvang van een middel: de Raad heeft expliciet gesteld dat wanneer een verzoekende partij zich slechts beroept op één of enkele elementen van de drietrapsstoets van artikel 10, lid 2, EVRM, hij zijn beoordeling ook tot die elementen zal beperken. Daarnaast weegt de hoedanigheid van de verzoekende partij duidelijk mee in de beoordeling. In deze context gaat het om een ambtenaar, op wie, mede gelet op zijn hiërarchische positie, specifieke plichten rusten.

Voorts blijkt uit de rechtspraak dat de Raad de toetsingsintensiteit verlaagt wanneer de uitlatingen van een ambtenaar potentieel raken aan de fundamentele rechten en vrijheden van derden, zoals het recht op gelijke behandeling of de neutraliteit van het onderwijs. In zulke gevallen lijkt de Raad het belang van bescherming van derden zwaarder te laten doorwegen dan de bescherming van het individuele spreekrecht van de ambtenaar. Ten slotte speelt ook de maatschappelijke context een rol. Uit de rechtspraak valt af te leiden dat de Raad een meer terughoudende houding aanneemt in politiek of maatschappelijk gevoelige situaties, zoals het geval was bij uitlatingen in de nasleep van de terroristische aanslagen in Parijs in 2015.

III.III. De vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing

THEORETISCHE OMKADERING VAN DE VRIJHEID VAN GODSDIENST EN LEVENSBESCHOUWING

43. De godsdienstvrijheid heeft een tweeledig karakter: zij omvat enerzijds het positieve aspect, namelijk de vrijheid om een godsdienst of levensbeschouwing aan te hangen en te belijden, en anderzijds het negatieve aspect, namelijk de vrijheid om geen enkele godsdienst te belijden of aan te hangen. Deze dubbele waarborg vindt haar grondslag in de artikelen 19 en 20 van de Belgische Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9 van het EVRM.

Het EHRM beschouwt religieus pluralisme niet alleen als een essentieel kenmerk van een democratische samenleving, maar zelfs als een van haar fundamenteën. Om die reden kan de staat zich bijvoorbeeld niet beroepen op de nationale veiligheid om deze vrijheid in te perken.¹⁵⁵ Religieus pluralisme vormt een fundamentele waarde zowel voor de identiteit van gelovigen als niet-gelovigen, waaronder atheïsten, agnosten en sceptici.¹⁵⁶ Naast deze twee categorieën natuurlijke personen kunnen ook rechtspersonen, zoals kerkelijke of andere religieuze instellingen, zich beroepen op artikel 9 EVRM.¹⁵⁷

Het EHRM kiest ervoor geen definitie te geven van de term ‘religie’. Deze beslissing is ingegeven door de overweging dat een dergelijke omschrijving zowel voldoende flexibel moet zijn om het volledige spectrum van religies te omvatten, als specifiek genoeg om toepasbaar te zijn op individuele gevallen. Uit vrees dat geen enkele definitie aan beide voorwaarden kan voldoen en om te voorkomen dat staten de definitie te eng zouden interpreteren, wordt ervoor gekozen om af te zien van een definitie.¹⁵⁸ Daarentegen geldt, om als rechtsonderhorige met succes een beroep te kunnen doen op artikel 9 EVRM, dat de overtuiging ‘*een bepaald niveau van overtuigingskracht, ernst, samenhang en gewicht moet bezitten*’ (vrije vertaling).¹⁵⁹ Dit betekent niet dat het moet gaan om een gevestigde of wereldwijd erkende religie; ook relatief nieuwe of minder bekende overtuigingen kunnen hieronder vallen.¹⁶⁰

44. Het positieve recht vervat in artikel 9, §1 EVRM bestaat op zijn beurt uit twee verschillende componenten. Ten eerste is er het onvoorwaardelijke en absolute recht om een overtuiging te hebben, waarbij de Staat op geen enkele wijze tussenbeide mag komen of invloed mag uitoefenen. Dit omvat eveneens het recht om van overtuiging te veranderen. Ten tweede voorziet het artikel in het recht om die overtuiging tot uiting te brengen, zowel in de private als in de publieke sfeer, desgevallend samen met anderen. Het onderscheid tussen deze twee componenten is juridisch van groot belang. Het uiten van een overtuiging kan immers gevolgen hebben voor derden. Om die reden is het recht op het uiten van een overtuiging, in tegenstelling tot het recht op het hebben ervan, onderworpen aan beperkingen zoals voorzien in artikel 9, §2 EVRM. Het

¹⁵⁵ EHRM 12 februari 2009, nr. 2512/04, Nolan en K. t. Rusland, §73.

¹⁵⁶ EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88, Kokkinakis t. Griekenland, §31.

¹⁵⁷ EHRM 27 juni 2000, nr. 27417/95, Cha’are Shalom Ve Tsedek t. Frankrijk, §72.

¹⁵⁸ EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02, Pretty t. het Verenigd Koninkrijk, §82 en EHRM 5 maart 2024, nr. 64220/19, Föderation der Aleviten Gemeinden in Österreich t. Oostenrijk, §48.

¹⁵⁹ EHRM 15 januari 2013, nr. 48420/10 e.a., Eweida en anderen t. het Verenigd Koninkrijk, §81.

¹⁶⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 31 januari 2013, nr. 50615/07, Association des Chevaliers du Lotus d’Or t. Frankrijk.

recht om een overtuiging te bezitten is daarentegen absoluut en kan op zichzelf nooit worden beperkt.¹⁶¹

Volgens artikel 9, §2 EVRM zijn de legitieme doelen die een inmenging in de uiting van iemands godsdienst of overtuiging kunnen rechtvaardigen: de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, de gezondheid en de goede zeden (bijvoorbeeld dierenwelzijn¹⁶²) of / en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Deze lijst van legitieme doelen is strikt limitatief volgens het EHRM en de invulling van deze doelen is noodzakelijkerwijs restrictief; wil een beperking van deze vrijheid verenigbaar zijn met het EVRM.¹⁶³ Bovendien is het zo dat de vereiste ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ meer inhoudt dan enkel de noties ‘nuttig’ of ‘wenselijk’ maar de beperking moet kunnen antwoorden aan een ‘dringende maatschappelijke behoefte’.¹⁶⁴ Toch genieten de nationale lidstaten op het vlak van de invulling van de proportionaliteitstest een zekere mate van appreciatiemarge aangezien het EHRM van oordeel is dat zij het best geplaatst zijn om de lokale behoeften en omstandigheden te evalueren.¹⁶⁵ De appreciatiemarge van de staat verkleint wanneer de daadwerkelijke uitoefening van de godsdienstvrijheid voor de rechtsonderhorige ernstig wordt aangetast. Daarentegen verruimt die marge wanneer sprake is van een botsing tussen verschillende fundamentele rechten of wanneer een afweging moet worden gemaakt tussen conflicterende publieke en private belangen.¹⁶⁶

45. Verder is het noemenswaardig dat in een democratische rechtsstaat, waarin meerdere godsdiensten binnen één en dezelfde bevolking naast elkaar leven, het noodzakelijk kan zijn om beperkingen op de godsdienstvrijheid op te leggen om de belangen van de verschillende groepen met elkaar te verzoenen, en ervoor te zorgen dat ieders overtuigingen worden gerespecteerd. Toch rust de verplichting op de staat, bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid en in zijn omgang met de verschillende religies en overtuigingen, de plicht om neutraal en onpartijdig te blijven.¹⁶⁷ Tot slot geldt dat nationale autoriteiten de oprechtheid van iemands overtuigingen in beginsel niet in twijfel mogen trekken, tenzij er sprake is van sterk en overtuigend bewijs.¹⁶⁸

¹⁶¹ EHRM 12 april 2007, nr. 52435/99, Ivanova t. Bulgarije, §79 en EHRM 15 januari 2013, nr. 48420/10 e.a., Eweida en anderen t. het Verenigd Koninkrijk, §80.

¹⁶² EHRM februari 2024, nr. 16760/22 e.a., Executief van de Moslims van België en anderen t. België, §§92-101.

¹⁶³ EHRM 14 juni 2017, nr. 77703/01, Svyato - Mykhaylivska Parafiya t. Oekraïne, §§ 132 en 137 en EHRM februari 2024, nr. 16760/22 e.a., Executief van de Moslims van België en anderen t. België, §91.

¹⁶⁴ EHRM 14 juni 2017, nr. 77703/01, Svyato - Mykhaylivska Parafiya t. Oekraïne, § 116.

¹⁶⁵ EHRM 7 juli 2011, nr. 23459/03, Bayatyan t. Armenië, §§121-122.

¹⁶⁶ EHRM 13 december 2022, nr. 56862/15, Tonchev en anderen t. Bulgarije, §49.

¹⁶⁷ EHRM 13 december 2001, nr. 45701/99, Metropolitan Church of Bessarabia en anderen t. Moldavië, §§ 115-116.

¹⁶⁸ EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11, S.A.S. t. Frankrijk, §56.

RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE OVER DE VRIJHEID VAN GODSDIENST EN LEVENSBESCHOUWING

46. Tussen 1 januari 2015 en 31 december 2024 zijn in totaal acht arresten gewezen over de vrijheid van godsdienst, waarvan zes tijdens de coronapandemie. In vier van deze zaken kreeg de verzoekende partij gelijk, in de overige vier het bestuur.

Erkenning van de godsdienstvrijheid door de Raad van State

47. In twee arresten volgt de Raad het betoog van de verzoekende partij dat de vrijheid van godsdienst een prominente plaats inneemt in de Belgische Grondwet. De erkenning van de vrijheid van eredienst vormde in 1830 namelijk een van de voornaamste eisen van de Belgische opstandelingen. Tijdens de besprekingen in het Nationaal Congres over de Grondwet van 1831 werd het garanderen van een onaantastbare eredienstvrijheid dan ook als essentieel beschouwd voor het voortbestaan van de nieuwe Belgische staat.¹⁶⁹ Daarnaast verwijst de Raad in drie arresten, waaronder de twee hierboven genoemde, naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, waarin de vrijheid van eredienst wordt omschreven als een van de fundamentele waarden die bescherming verdient en aan alle rechtsonderhorigen toekomt. Daarbij wordt het recht om het geloof op collectieve wijzen te belijden, samen met geloofsgenoten, tot de kern van deze vrijheid gerekend.¹⁷⁰

Verschillende structurele toetsingskaders

48. De Raad van State past niet in alle gevallen een uniform toetsingskader toe bij de beoordeling van beperkingen op de vrijheid van godsdienst. In drie arresten verwijst hij naar artikel 9 van het EVRM, waarbij hij het strenge toetsingskader van het EHRM toepast: een eventuele beperking van de vrijheid van godsdienst moet niet alleen beantwoorden aan *een dwingende maatschappelijke behoefte*, maar ze moet ook evenredig zijn met het nagestreefde doel. Daarmee sluit de Raad zich aan bij het theoretische kader, dat vereist dat beperkingen slechts geoorloofd zijn wanneer zij beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte, en dat het bestaan van een louter legitieme doelstelling ontoereikend is.¹⁷¹

In andere arresten ontbreekt deze strikte vereiste van een dwingende maatschappelijke behoefte. Zo wordt in arrest nr. 243.480 weliswaar verwezen naar de limitatieve lijst van legitieme doelstellingen, met een expliciete verwijzing naar een arrest van het EHRM, maar de bijkomende eis dat deze doelstellingen streng moeten worden geïnterpreteerd en moeten beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte, blijft achterwege.¹⁷² Een gelijkaardige benadering is terug te vinden in arrest nr. 249.313, waarin de Raad enkel stelt dat de godsdienstvrijheid niet

¹⁶⁹ RvS 17 juni 2022, nr. 254.041, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 19 en RvS 8 december 2020, nr. 249.177, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 11.

¹⁷⁰ RvS 17 juni 2022, nr. 254.041, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 19; RvS 22 december 2020, nr. 249.315, Leroy e.a., overw. 10 en RvS 8 december 2020, nr. 249.177, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 11.

¹⁷¹ RvS 17 juni 2022, nr. 254.041, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 20-21; RvS 22 december 2020, nr. 249.315, Leroy e.a., overw. 11-12 en RvS 8 december 2020, nr. 249.177, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 12-13.

¹⁷² RvS 24 januari 2019, nr. 243.480, Benameur, overw. 12.

absoluut is, dat zij moet kunnen worden verzoend met andere belangen, en dat beperkingen noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving.¹⁷³ In de drie overige arresten wordt geen expliciet toetsingskader uiteengezet. Deze zaken betroffen verzoeken tot schorsing op grond van uiterst dringende noodzakelijkheid. In twee gevallen oordeelde de Raad dat niet aan deze voorwaarde was voldaan, waardoor geen inhoudelijke toetsing plaatsvond.¹⁷⁴ In een andere arrest achtte hij het middel ernstig en de vereiste van spoedeisendheid vervult, zonder het middel echter aan een structurele toetsing te onderwerpen.¹⁷⁵

Toetsing aan de vereiste van een legitieme doelstelling

49. Aangezien nagenoeg alle onderzochte arresten dateren uit de periode van de coronapandemie, beschouwt de Raad van State de voorwaarde van een legitieme doelstelling in de regel vanzelfsprekend vervuld. Een belangrijke verklaring lijkt hiervoor te zijn dat verzoekende partijen de legitimiteit van het nagestreefde doel, de bescherming van de volksgezondheid, zelden betwisten, en hun argumentatie voornamelijk toespitsen op de evenredigheid van de opgelegde maatregelen. In sommige gevallen geven zij zelfs expliciet aan de doelstelling in grote lijnen te kunnen begrijpen.¹⁷⁶ Deze praktijk lijkt de stelling te bevestigen dat, wanneer verzoekende partijen hun betoog toespitsen op een specifiek onderdeel van het toetsingskader, de Raad zich eveneens ook tot dat onderdeel beperkt. Als gevolg daarvan blijft de toets epistemologisch beperkt.¹⁷⁷

Opmerkelijk is bovendien dat de Raad, wanneer hij de voorwaarden voor een rechtmatige beperking uiteenzet, direct aangeeft dat aan legitieme doelstelling reeds is voldaan. Zo stelt de Raad (eigen onderstreping): *‘tot deze waarborgen behoort dat een eventuele beperking van de vrijheid van godsdienst niet alleen moet beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte – hier de beteugeling van de gezondheids crisis die door de corona-epidemie veroorzaakt wordt – maar ook dat ze aan het nagestreefde doel evenredig moet zijn.’*¹⁷⁸ Een gelijkaardige redenering wordt in meerdere arresten gevolgd, ook al variëren de bewoordingen enigszins.¹⁷⁹ Naast de eerder besproken rol van de verzoekende partijen, die hun betoog voornamelijk op de evenredigheid richten, lijkt ook de bredere maatschappelijke en juridische context een verklarende factor te vormen. In de uitzonderlijke situatie van een wereldwijde pandemie wordt de bescherming van de volksgezondheid immers algemeen als evident legitiem beschouwd. De beperkte epistemologische motivering kan dan ook deels voortvloeien uit deze contextuele evidentie, gedragen door een breed gedeelde consensus, en wordt bovendien versterkt doordat zelfs de verzoekende partijen het legitieme doel maar zelden in vraag stellen.

50. Naast de coronapandemie is ook arrest nr. 243.480 het bespreken waard. In dat arrest laat de Raad de toetsing aan de voorwaarde van een legitieme doelstelling vallen, aangezien de

¹⁷³ RvS 22 december 2020, nr. 249.313, l’a.s.b.l. Saint-Joseph, overw. 9.2.

¹⁷⁴ RvS 28 mei 2020, nr. 247.674, Suenens e.a. en RvS 27 november 2020, nr. 249.083, xxx.

¹⁷⁵ RvS 21 februari 2023, nr. 255.745, VZW Kaai 5 e.a.

¹⁷⁶ RvS 8 december 2020, nr. 249.177, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 8; RvS 17 juni 2022, nr. 254.041, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw.8; RvS 22 december 2020, nr. 249.315, Leroy e.a., overw. 7; RvS 22 december 2020, nr. 249.313, l’a.s.b.l. Saint-Joseph, overw. 9.2. en RvS 28 mei 2020, nr. 247.674, Suenens e.a., overw. 6.

¹⁷⁷ Zie *supra* randnummer 42, waar eerder reeds tot deze vaststelling is gekomen.

¹⁷⁸ RvS 17 juni 2022, nr. 254.041, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 20; RvS 22 december 2020, nr. 249.315, Leroy e.a., overw. 12 en RvS 8 december 2020, nr. 249.177, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 13.

¹⁷⁹ RvS 22 december 2020, nr. 249.313, l’a.s.b.l. Saint-Joseph, overw. 9.2.

bestreden beslissing berust op een foutieve feitelijke grondslag.¹⁸⁰ De Raad komt in dit geval dus niet toe aan een beoordeling van de legitieme doelstelling, omdat de maatregel op zichzelf reeds als kennelijk onredelijk wordt beschouwd op grond van een feitelijke misvatting. Dit illustreert dat de diepgang van de toetsing kan variëren naargelang de invulling of betwisting van andere elementen binnen het toetsingskader.

Strengere toetsing van de noodzakelijkheidsvereiste bij aanwijzingen van een ongelijke behandeling

51. Hoewel de toetsing aan de vereiste van een legitieme doelstelling in de onderzochte arresten doorgaans beperkt bleef, vertoont de beoordeling van de noodzakelijkheidseis een merkbare variatie in intensiteit. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de Raad van State meent dat het bestuur in sommige gevallen op impliciete wijze ongelijk is omgegaan met de godsdienstvrijheid.

Dit blijkt met name uit de arresten nrs. 254.041 en 249.177 (schorsing en vernietiging), die betrekking hebben op het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, dat een principiële verbod op collectieve erediensten invoerde. De Raad kwalificeerde deze maatregel als een verregaande inperking, mede omdat in dezelfde periode, van 1 tot 11 december 2020, samscholingen voor privé- en cultuurbijeenkomsten wél waren toegestaan, terwijl collectieve erediensten (vanaf twee personen) verboden bleven. Daarbij wees de Raad ook op de opvallende behandeling van betogingen: een betoging op de openbare weg met maximaal 100 personen werd uitdrukkelijk toegelaten, maar zodra die betoging de vorm aannam van een collectieve religieuze uitoefening, viel ze alsnog onder het verbod. Daarnaast waren de uitzonderingen op het verbod op erediensten uiterst beperkt: enkel huwelijken (met maximaal vijf personen, exclusief kinderen onder 12 jaar), begrafenissen (maximaal vijftien personen), en de opname van een eredienst voor uitzending (met maximaal tien personen) werden toegelaten. De Raad merkte op dat het niet duidelijk is gemaakt waarom deze uiteenlopende aantalsgrenzen verschillend werden vastgelegd en gerechtvaardigd, en waarom gewone erediensten buiten deze uitzonderingen volledig waren uitgesloten. Voor de verzoekers, die allen tot de joodse gemeenschap behoren, boden de uitzonderingen in de praktijk nauwelijks soelaas. Zo vereist een traditioneel joods huwelijk de aanwezigheid van minstens tien joodse mannen, waardoor de opgelegde limiet van vijf personen dit religieus ritueel feitelijk onmogelijk maakte. De Raad oordeelde dat een zodanig vergaande inperking van de godsdienstvrijheid niet kon worden beschouwd worden als evenredig met het nagestreefde doel.¹⁸¹

Ook in het kader van de vereiste van uiterst dringende noodzakelijkheid, zoals aangevoerd in arrest nr. 249.177, is de Raad kritisch tegenover de argumenten van het bestuur. In zijn motivering stelt hij: *‘de tegenwerpingen van de verwerende partij kunnen niet van het tegendeel overtuigen. Het is niet aan de Raad van State om zich uit te spreken over de juiste wijze waarop de joodse godsdienst moet worden beoefend, noch om zich aan speculaties over de toekomst te wagen’*.¹⁸²

In arrest nr. 249.313 trachtten de verzoekende partijen vervolgens steun te vinden in de redenering uit arrest nr. 249.177. Zij betoogden dat ook de toen geldende verhoging van de limiet tot vijftien

¹⁸⁰ RvS 24 januari 2019, nr. 243.480, Benameur, overw. 14-15.

¹⁸¹ RvS 17 juni 2022, nr. 254.041, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 22-27 en RvS 8 december 2020, nr. 249.177, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 14.

¹⁸² RvS 8 december 2020, nr. 249.177, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a., overw. 17-22.

personen voor de collectieve uitoefening van een eredienst of niet-confessionele morele bijstand disproportioneel was. De Raad volgde deze stelling echter niet. Hij wees erop dat het in dit geval ging om ruimere toegestane aantallen dan in arrest nr. 249.177, waarin het maximum lager lag en een joods huwelijk zelfs onmogelijk werd gemaakt. Opmerkelijk is dat de Raad in arrest nr. 249.313, en ook in een andere zeer gelijkaardige zaak, plots expliciet verwijst naar de ruime beoordelingsmarge waarover staten beschikken om te bepalen of, en in welke mate, een beperking van het recht om zijn godsdienst of overtuiging te belijden noodzakelijk is. De Raad stelt zich hier dan ook terughoudender op dan de zojuist besproken arresten.¹⁸³

Ook de vereiste van uiterst dringende noodzakelijkheid wordt in andere arresten strikter ingevuld. In twee gevallen oordeelt de Raad dat verzoekende partijen te lang hebben gewacht met het instellen van een schorsingsberoep, waardoor niet langer aan de voorwaarde van spoedeisendheid is voldaan.¹⁸⁴ Dit strikte criterium contrasteert opvallend met arrest nr. 255.745, dat niet over coronamaatregelen gaat, maar over de tijdelijke sluiting van een moskee voor de duur van één maand. In dat arrest aanvaardt de Raad zonder aarzeling dat de maatregel een bijzonder zwaarwichtig nadeel voor de verzoekende partijen meebrengt.¹⁸⁵ Daarentegen heeft de Raad in coronazaken, waar het vaak ook ging om tijdelijke maatregelen, geoordeeld dat er geen sprake is van uiterst dringende noodzakelijkheid, juist vanwege de beperkte geldingsduur van het besluit.

52. Hoewel de Raad van State zich tijdens de coronacrisis over het algemeen terughoudend opstelde ten aanzien van bestuurlijke beslissingen, laten de twee arresten waarin een meer indringende inhoudelijke toetsing plaatsvond twee plausibele verklaringen voor deze scherpere benadering vermoeden. Ten eerste speelde de hoedanigheid van de verzoekende partijen een duidelijke rol. Het feit dat zij tot de joodse gemeenschap behoren en daardoor in het bijzonder werden getroffen in hun godsdienstvrijheid door de bestreden maatregelen, werd mee in rekening genomen. Ten tweede, hoewel de Raad dit niet expliciet benoemde, lijkt de bestreden beslissing in zijn ogen neer te komen op een vorm van ongelijke behandeling, die als willekeurig kon worden ervaren. In zaken waarin een dergelijke ongelijke behandeling van erediensten niet aan de orde was, hanteerde de Raad daarentegen een duidelijk terughoudendere benadering en benadrukte hij de ruime beoordelingsmarge waarover het bestuur beschikt.

Conclusie

53. Slechts in drie van de acht onderzochte arresten paste de Raad van State het door het EHRM gehanteerde toetsingskader nauwgezet toe. In de overige arresten bleef de inhoudelijke beoordeling van de bestreden bestuursmaatregelen eerder beperkt. In de overige arresten bleef de inhoudelijke beoordeling van de bestreden bestuursmaatregelen relatief beperkt. Deze terughoudendheid lijkt in belangrijke mate te verklaren door de uitzonderlijke context van de coronapandemie. De brede maatschappelijke en politieke consensus dat de pandemie een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid vormde, leidde ertoe dat het bestaan van een legitieme doelstelling in de regel zonder verdere motivering werd aangenomen. Daarnaast concentreerden de verzoekende partijen hun argumentatie veelal op de vermeende onevenredigheid van de maatregelen, waardoor de Raad zich in zijn beoordeling hoofdzakelijk tot dat onderdeel van het toetsingskader beperkte. Ook binnen deze evenredigheidstoetsing stelde

¹⁸³ RvS 22 december 2020, nr. 249.313, l'a.s.b.l. Saint-Joseph, overw. 9.2. en RvS 22 december 2020, nr. 249.315, Leroy e.a., overw. 14-20.

¹⁸⁴ RvS 28 mei 2020, nr. 247.674, Suenens e.a., overw. 7-13 en RvS 27 november 2020, nr. 249.083, xxxx, overw. 7-9.

¹⁸⁵ RvS 21 februari 2023, nr. 255.745, VZW Kaai 5 e.a., overw. 20-21.

de Raad zich doorgaans terughoudend op. Een uitzondering vormt één zaak waarin zowel een schorsings- als een vernietigingsarrest werd gewezen, waarin de Raad aanzienlijk kritischer stond tegenover het bestuur. De verhoogde toetsingsintensiteit in dit geval lijkt te zijn ingegeven door het specifieke feitencomplex, waaruit bleek dat het bestuur zonder voldoende rechtvaardiging een ongelijke behandeling van erediensten had doorgevoerd, waardoor de joodse gemeenschap in het bijzonder werd geraakt. De Raad lijkt in zijn beoordeling niet onverschillig te hebben gestaan tegenover de bijzondere hoedanigheid van de verzoekende partijen.

III.IV. Het recht op eigendom

THEORETISCHE OMKADERING VAN HET RECHT OP EIGENDOM

54. Het recht op eigendom is verankerd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en in artikel 16 van de Belgische Grondwet. Volgens het EHRM omvat het begrip ‘eigendom’ meer dan enkel tastbare goederen. Ook andere rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen, kunnen in aanmerking komen. Of daarvan sprake is, moet steeds per geval beoordeeld worden. Het Hof hanteert een autonome interpretatie van het eigendomsbegrip. Dat betekent dat men zich niet mag baseren op de nationale juridische definitie.¹⁸⁶

Bij de beoordeling of een goed onder het toepassingsgebied van het autonome eigendomsbegrip valt, wordt in het bijzonder gekeken naar de economische waarde van immateriële goederen. Zo kunnen onder meer intellectuele eigendomsrechten of bepaalde (exclusieve) gebruiks- of exploitatierechten worden beschouwd als ‘eigendom’ in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol.¹⁸⁷ Daarnaast is deze bepaling enkel van toepassing op bestaande eigendomsrechten¹⁸⁸, waaronder ook erkende aanspraken kunnen vallen, op voorwaarde dat de betrokkene beschikt over een ‘legitieme verwachting’ om daadwerkelijk van dat recht gebruik te maken.¹⁸⁹

55. Artikel 1 van het Eerste Protocol omvat drie onderling verweven elementen: het algemene beginsel van het ongestoord genot van eigendom, de onteigening als de meest ingrijpende vorm van mogelijke inmenging en de bevoegdheid van lidstaten om eigendomsrechten te reguleren (m.a.w. beperkingen opleggen naast de onteigening), mits dit gebeurt in het algemeen belang.¹⁹⁰ Bij de beoordeling van verschillende beperkingen die tegelijk gelden, wordt steeds het geheel geëvalueerd in het licht van het beginsel van ongestoord genot van de eigendom.¹⁹¹ Zowel bij een onteigening of andere vormen van inmenging moet voldaan zijn aan drie voorwaarden: de maatregel moet het algemeen belang dienen¹⁹², hij moet bij een materiële wet voorzien zijn¹⁹³ en hij moet de proportionaliteitstest doorstaan.

Een doelstelling van algemeen belang kan bijvoorbeeld zijn het verwerven van gronden in verband met de uitvoering van een lokaal bestemmingsplan of maatregelen in het kader van de verkeersveiligheid.¹⁹⁴ In de praktijk aanvaardt het EHRM doorgaans vrij snel dat er sprake is van een legitiem algemeen belang; gevallen waarin dit niet zo is, vormen de uitzondering.¹⁹⁵ Pas

¹⁸⁶ EHRM 11 januari 2007, nr. 73049/01, Anheuser-Busch Inc. t. Portugal, §63; EHRM 25 maart 1999, nr. 31107/96, Iatridis t. Griekenland, §54 en EHRM 24 maart 2020, nr. 4601/06, Elif Kizil t. Turkije, §61.

¹⁸⁷ EHRM 5 juli 2007, nr. 28743/03, Melnychuk t. Oekraïne; EHRM 9 februari 2021, nr. 23662/08, Tokel t. Turkije, §56; EHRM 7 juli 2018, nr. 44460/16, O’Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd t. Ierland, §89 en EHRM 18 september 2007, nr. 25379/04 e.a., Paeffgen GmbH t. Duitsland.

¹⁸⁸ EHRM 13 juni 1979, nr. 6833/74, Marckx t. België, §50.

¹⁸⁹ EHRM 20 november 1995, nr. 17849/91, Pressos Compania Naviera S.A. en anderen t. België, §31.

¹⁹⁰ EHRM 23 september 1982, nr. 7151/75 e.a., Sporrang en Lönnroth, §61.

¹⁹¹ EHRM 16 september 1996, nr. 15777/89, Matos e Silva, Lda. en anderen t. Portugal, §§84-85.

¹⁹² EHRM 11 december 2018, nr. 36480/07, Lekić t. Slovenië, §105 en EHRM 13 december 2016, nr. 53080/13, Béláné Nagy t. Hongarije, §113.

¹⁹³ EHRM 11 december 2018, nr. 36480/07, Lekić t. Slovenië, §94; EHRM 25 maart 1999, nr. 31107/96, Iatridis t. Griekenland, §58; EHRM 28 November 2002, nr. 25701/94, de voormalige koning van Griekenland en anderen t. Griekenland; EHRM 22 juni 2004, nr. 31443/96, Broniowski t. Polen, §147 en EHRM 24 november 2020, nr. 75414/10, Kurban t. Turkije, §76.

¹⁹⁴ EHRM 14 november 2006, nr. 52589/99, Skibińscy t. Polen, §86 respectievelijk EHRM 6 december 2022, nr. 39859/14, Pannon Plakát Kft en anderen t. Hongarije, §48.

¹⁹⁵ EHRM 16 april 2002, nr. 36677/97, S.A. Dangeville t. Frankrijk, §§ 47 en 53-58.

wanneer is vastgesteld dat de maatregel een legitiem algemeen belang nastreeft¹⁹⁶, komt men toe aan de beoordeling van de proportionaliteit ervan. Daarbij moet worden nagegaan of de betrokken eigenaar geen onevenredige of buitensporige last draagt. Er moet een eerlijk evenwicht worden gevonden tussen de nagestreefde publieke doelstellingen en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu.¹⁹⁷

In die belangenafweging speelt mee of de overheid redelijkerwijs had kunnen kiezen voor minder ingrijpende maatregelen; toch zal het Hof, zolang de overheid binnen haar beoordelingsmarge blijft, niet bepalen welke oplossing de beste was.¹⁹⁸ Ook de voorwaarden voor compensatie zijn essentieel voor de evenredigheidstoets¹⁹⁹: bij onteigening vergt proportionaliteit in beginsel de betaling van een vergoeding die in redelijke verhouding staat tot de waarde van het betrokken goed, en een volledig ontbreken van compensatie kan slechts onder uitzonderlijke omstandigheden gerechtvaardigd zijn.²⁰⁰

¹⁹⁶ EHRM 25 maart 1999, nr. 31107/96, *Iatridis t. Griekenland*, §58 en EHRM 5 januari 2000, nr. 33202/96, *Beyeler t. Italië*, §107.

¹⁹⁷ EHRM 5 januari 2000, nr. 33202/96, *Beyeler t. Italië*, §107 en EHRM 16 juli 2014, nr. 60642/08, *Ališić en anderen tegen Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Servië, Slovenië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië*, §108.

¹⁹⁸ EHRM 21 februari 1986, nr. 8793/79, *James en anderen t. het Verenigd Koninkrijk*, §51 en EHRM 7 mei 2013, *Koufaki en Adedy t. Griekenland*, §48.

¹⁹⁹ EHRM 9 december 1994, nr. 13092/87 e.a., *The Holy Monasteries t. Griekenland*, §71 en EHRM 11 januari 2001, nr. 38460/97, *Platakou t. Griekenland*, §55.

²⁰⁰ EHRM 28 november 2002, nr. 25701/94, *de voormalige koning van Griekenland en anderen t. Griekenland*, §89; EHRM 9 februari 2023, nr. 43932/19 e.a., *Katona en Závorský t. Slowakije*, §63 en EHRM 24 oktober 2024, nr. 27849/15 e.a., *Drozdyk en Mikula t. Oekraïne*, §52.

RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE OVER HET RECHT OP EIGENDOM

56. Vanwege het omvangrijke aantal arresten inzake het eigendomsrecht is een kwantitatieve afbakening gehanteerd, waarbij de selectie is beperkt tot twintig arresten. Als steekproef zijn de eerste twintig gevonden arresten uit de periode 1 januari 2015 tot en met 31 december 2024 opgenomen. In alle geselecteerde zaken werd het middel ongegrond verklaard, zodat de verzoekende partijen op dit punt geen enkele keer in het gelijk werden gesteld.

Twee benaderingen van het EVRM-kader in de rechtspraak van de Raad van State

57. In slechts drie zaken citeert de Raad van State het toepasselijke kader van het EVRM letterlijk als volgt: *‘Luidens artikel 1, eerste lid, van het Eerste Aanvullend Protocol hebben alle natuurlijke of rechtspersonen recht op het ongestoorde genot van hun eigendom en zal niemand van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.*²⁰¹ In twee van deze drie zaken herinnert de Raad er bovendien aan dat staten het recht hebben om wetten toe te passen teneinde toezicht te houden op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang, of om de betaling van belastingen, andere heffingen en boeten te verzekeren.²⁰² Een vaker voorkomende formulering is de volgende:

*‘Een beperking van “het ongestoord genot” van eigendom houdt evenwel niet ipso facto een schending in van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol. Het tweede lid van artikel 1 bepaalt immers dat het recht op ongestoord genot “op geen enkele wijze” het recht aantast dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met “het algemeen belang”.*²⁰³

Deze tweede formulering wordt in elf arresten gehanteerd. Waar de eerste benadering vertrekt vanuit het positieve uitgangspunt van het ongestoorde genot van eigendom, lijkt de tweede benadering uit te gaan van het principe dat het eigendomsrecht kan worden beperkt. Hoewel beide formuleringen formeel hetzelfde juridische kader weergeven, weerspiegelt de tweede een meer terughoudende, bestuursvriendelijke interpretatie.

In de overige zes arresten wordt een andere formulering gehanteerd dan de twee hierboven genoemde. Daarbij sluiten drie arresten aan bij de positieve benadering²⁰⁴ (recht als uitgangspunt)

²⁰¹ RvS 24 september 2021, nr. 251.601, Van Gremberghe e.a., overw. 11.6.; RvS 14 juni 2019, nr. 244.806, Donckers e.a., overw. 5.1.; RvS 30 november 2017, nr. 240.030, NV Goederenbeheer - Gérance des biens, overw. 14

²⁰² RvS 14 juni 2019, nr. 244.806, Donckers e.a., overw. 5.1. en RvS 30 november 2017, nr. 240.030, NV Goederenbeheer - Gérance des biens, overw. 14

²⁰³ RvS 28 mei 2021, nr. 250.728, NV Patrilam e.a., overw. 5.3; RvS 26 januari 2021, nr. 249.594, Carette e.a., overw. 19.1.; RvS 23 februari 2021, nr. 249.864, Matthee e.a., overw. 21.2.; RvS 5 december 2022, nr. 255.172, Matthys, overw. 7; RvS 29 oktober 2021, nr. 252.028, Talboom e.a., overw. 11.1.; RvS 17 november 2023, nr. 257.924, SPRL Mecar, overw. 5.4.; RvS 8 december 2022, nr. 255.217, vzw wildbeheereenheid westland e.a., overw. 13; RvS 22 april 2021, nr. 250.374, Querinjean e.a., overw. 41; RvS 20 november 2015, nr. 232.999, Verbeeck, overw. 24; RvS 23 juni 2022, nr. 254.087, Hermans e.a., overw. 29 en RvS 22 september 2017, nr. 239.193, Meersman, overw. 36.

²⁰⁴ RvS 6 september 2022, nr. 254.390, vzw actieve verdediging der wapenliefhebbers e.a., overw. 14; RvS 1 maart 2024, nr. 259.009, NV Simplex Diam, overw. 11 en RvS 30 oktober 2020, nr. 248.818, NV Umami, overw. 12 en 18-19.

en drie bij de negatieve benadering²⁰⁵ (beperking als uitgangspunt). Deze eerste toets aan artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol is echter niet de enige waaraan een inperking moet voldoen. Volgens het EHRM moet elke inperking, naast in overeenstemming te zijn met het algemeen belang, tevens evenredig zijn. In zeventien van de twintig arresten kwam de proportionaliteit van de maatregel aan bod.²⁰⁶ Hoewel in de formulering soms een zekere terughoudendheid doorklinkt, voert de Raad in de regel een volledige toets uit. Het is daarom interessant de drie voorwaarden afzonderlijk te analyseren en na te gaan hoe de Raad van State elk ervan invult.

Materiële wettelijke basis voor de inperking van het eigendomsrecht

58. In tien van de twintig onderzochte arresten verwijst de Raad van State expliciet naar een formele wet als grondslag voor de bestreden beslissing. Zo wordt in de arresten nrs. 250.728, 244.806, 252.028, 257.924 en 232.999 verwezen naar de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (of het Brusselse Wetboek van Ruimtelijke Ordening), onder meer ter rechtvaardiging van de opvatting dat een beperking van het eigendomsrecht tevens een bouwverbod kan omvatten.²⁰⁷ Daarnaast verwijzen twee arresten naar het Bosdecreet²⁰⁸, twee naar de Nieuwe Gemeentewet²⁰⁹, één naar het Monumentendecreet²¹⁰ en één naar het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode.²¹¹ In dit laatstgenoemde arrest is het bovendien de enige keer dat de verzoekende partij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol aanvoert wegens het ontbreken van een wettelijke basis. Hoewel de Raad dit middel verwerpt, motiveert hij uitdrukkelijk waarom de wettelijke basis wél aanwezig is. Sommige bestreden beslissingen betreffen bestuurshandelingen met een individuele strekking, zoals onbewoonbaarverklaringen op grond van de Nieuwe Gemeentewet. Het merendeel van de bestreden handelingen betreft echter wetten in de materiële zin, die op zichzelf al zouden moeten volstaan als wettelijke basis. In die gevallen lijkt de Raad verder te gaan dan het EHRM noodzakelijk acht voor een rechtmatige beperking.

Beperking in overeenstemming met het algemeen belang

²⁰⁵ RvS 12 oktober 2021, nr. 251.826, Zatalovski, overw. 9.2.; RvS 11 februari 2021, nr. 249.821, City Mall Verviers, overw. 9.2 en RvS 5 januari 2016, nr. 233.392, Private Stichting Ikhlaas, overw. 6 en 11-15.

²⁰⁶ RvS 24 september 2021, nr. 251.601, Van Gremberghe e.a., overw. 11.6.; RvS 28 mei 2021, nr. 250.728, NV Patrilam e.a., overw. 5.3; RvS 14 juni 2019, nr. 244.806, Donckers e.a., overw. 5.2; RvS 26 januari 2021, nr. 249.594, Carette e.a., overw. 20; RvS 23 februari 2021, nr. 249.864, Matthee e.a., overw. 25; RvS 5 december 2022, nr. 255.172, Matthys, overw. 7-8; RvS 29 oktober 2021, nr. 252.028, Talboom e.a., overw. 11.1; RvS 17 november 2023, nr. 257.924, SPRL Mear, overw. 5.5.; RvS 1 maart 2024, nr. 259.009, NV Simplex Diam, overw. 11; RvS 6 september 2022, nr. 254.390, vzw actieve verdediging der wapenliefhebbers e.a., overw. 14; RvS 30 oktober 2020, nr. 248.818, NV Umami, overw. 12; RvS 22 april 2021, nr. 250.374, Querinjean e.a., overw. 41; RvS 12 oktober 2021, nr. 251.826, Zatalovski, overw. 9.2.; RvS 20 november 2015, nr. 232.999, Verbeeck, overw. 24; RvS 11 februari 2021, nr. 249.821, City Mall Verviers, overw. 9.2; RvS 30 november 2017, nr. 240.030, NV Goederenbeheer - Gérance des biens, overw. 14 en RvS 5 januari 2016, nr. 233.392, Private Stichting Ikhlaas, overw. 9.

²⁰⁷ RvS 28 mei 2021, nr. 250.728, NV Patrilam e.a., overw. 5.3; RvS 14 juni 2019, nr. 244.806, Donckers e.a., overw. 5.2; RvS 29 oktober 2021, nr. 252.028, Talboom e.a., overw. 11.1; RvS 17 november 2023, nr. 257.924, SPRL Mear, overw. 5.4. en RvS 20 november 2015, nr. 232.999, Verbeeck, overw. 24.

²⁰⁸ RvS 5 december 2022, nr. 255.172, Matthys, overw. 8 en RvS 22 april 2021, nr. 250.374, Querinjean e.a., overw. 42.

²⁰⁹ RvS 12 oktober 2021, nr. 251.826, Zatalovski, overw. 9.2. en RvS 11 februari 2021, nr. 249.821, City Mall Verviers, overw. 9.2

²¹⁰ RvS 22 september 2017, nr. 239.193, Meersman, overw. 36.

²¹¹ RvS 5 januari 2016, nr. 233.392, Private Stichting Ikhlaas, overw. 11-15.

59. In tegenstelling tot de vereiste van een wettelijke grondslag wordt de doelstelling van het algemeen belang aanzienlijker vaker door verzoekende partijen betwist. Zoals hierboven uiteengezet, benoemt de Raad in alle twintig zaken uitdrukkelijk de vereiste van het algemeen belang. Dat betekent echter niet dat de Raad steeds inhoudelijk toetst of motiveert waarin dat algemeen belang concreet bestaat.

In zeven arresten ontbreekt een nadere uiteenzetting van het door het bestuur nagestreefde belang.²¹² In die gevallen volstaat de Raad bijvoorbeeld met de vaststelling dat verzoekers niet hebben aangetoond dat de bestreden beslissing níet in overeenstemming is met het algemeen belang.²¹³ In arrest nr. 254.087 heeft de Raad wel vereist dat de beperking wordt gerechtvaardigd door een algemeen belang, maar hij volstaat met een verwijzing naar het eerdere, tevergeefs, opgeworpen redelijkheidsbeginsel, waarin reeds was aangenomen dat een dergelijk belang aanwezig is.²¹⁴ In de overige twaalf arresten wordt het belang explicieter genoemd.²¹⁵ Zo valt bijvoorbeeld te lezen in het arrestnummer 249.864 dat de Raad van State het algemeen belang heeft gekwalificeerd als ‘een doelstelling van vergroening’. Wanneer de verzoekende partijen dan betogen dat dit onvoldoende is, wijst de Raad erop dat dit een opportuniteitsoordeel zou uitmaken en aldus niet tot een vernietiging kan leiden.²¹⁶

Deze terughoudende epistemologische benadering, waarbij de Raad doorgaans volstaat met het herhalen van de algemene doelstelling zonder inhoudelijke toetsing, stoelt op de impliciete veronderstelling dat het bestuursoptreden per definitie in het algemeen belang geschiedt. Daarmee wordt het bestaan van een dergelijk belang in alle zaken als vanzelfsprekend aangenomen. In sommige gevallen gaat de Raad nog een stap verder: in plaats van het algemeen belang expliciet te benoemen, volstaat hij met de constatering dat verzoekende partijen niet hebben aangetoond dat een dergelijk belang ontbreekt. Dit bevestigt dat het bestaan van het algemeen belang in de redenering van de Raad een gegeven is, niet een te toetsen vereiste.

Evenredige beperkingen op het eigendomsrecht

60. Net als bij het vereiste van het algemeen belang vertrekt de Raad van State bij de evenredigheidsstoets veelal vanuit de veronderstelling dat de bestreden bestuurshandeling proportioneel is. In meerdere arresten hanteert de Raad de redenering dat verzoekende partijen niet hebben aangetoond dat er geen billijk evenwicht bestaat tussen de eisen van het algemeen belang en het recht van eenieder op het ongestoorde genot van zijn eigendom.

²¹² RvS 1 maart 2024, nr. 259.009, NV Simplex Diam, overw. 11; RvS 20 november 2015, nr. 232.999, Verbeeck en RvS 30 november 2017, nr. 240.030, NV Goederenbeheer - Gérance des biens

²¹³ RvS 24 september 2021, nr. 251.601, Van Gremberghe e.a., overw. 11.6; RvS 28 mei 2021, nr. 250.728, NV Patrilam e.a., overw. 5.5; RvS 26 januari 2021, nr. 249.594, Carette e.a., overw. 20 en RvS 29 oktober 2021, nr. 252.028, Talboom e.a., overw. 11.2;

²¹⁴ RvS 23 juni 2022, nr. 254.087, Hermans e.a., overw. 28.

²¹⁵ RvS 14 juni 2019, nr. 244.806, Donckers e.a., overw. 5.3-5.8; RvS 5 december 2022, nr. 255.172, Matthys, overw. 9; RvS 17 november 2023, nr. 257.924, SPRL Mecar, overw. 5.7.; RvS 8 december 2022, nr. 255.217, vzw wildbeheereenheid westland e.a., overw. 13; RvS 6 september 2022, nr. 254.390, vzw actieve verdediging der wapenliefhebbers e.a., overw. 14; RvS 30 oktober 2020, nr. 248.818, NV Umami, overw. 19; RvS 22 april 2021, nr. 250.374, Querinjean e.a., overw. 42; RvS 12 oktober 2021, nr. 251.826, Zatalovski, overw. 9.2.; RvS 11 februari 2021, nr. 249.821, City Mall Verviers, overw. 9.2.; RvS 22 september 2017, nr. 239.193, Meersman, overw. 36. en RvS 5 januari 2016, nr. 233.392, Private Stichting Ikhlaas, overw. 9.

²¹⁶ RvS 23 februari 2021, nr. 249.864, Matthee e.a., overw. 23.1.-23.2.

In de arresten nrs. 251.601, 250.374 en 249.594 blijft de Raad bij dit uitgangspunt en concludeert hij zonder verdere inhoudelijke motivering dat de maatregel evenredig is.²¹⁷ In andere zaken, zoals de arresten nrs. 244.806, 249.864, 252.028 en 250.728, volgt deze conclusie pas na een beknopte analyse van de bestreden beslissing.²¹⁸ In datzelfde arrestnr. 244.806 wordt bovendien betoogd dat het bestuur de doelstelling ook op een andere wijze had kunnen bereiken; de Raad verwerpt dit argument omdat het voorstel volgens hem de grenzen van de redelijke evenredigheid overschrijdt.²¹⁹

De redelijkheidstoets wordt eveneens toegepast in arresten nrs. 249.864, 233.392 en 257.924.²²⁰ In het arrest nr. 255.172 wijst de Raad er daarbij op dat het betrokken bestuur, het Agentschap voor Natuur en Bos, beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid.²²¹ In arrestnr. 255.217 maakt de proportionaliteitstoets geen expliciet onderdeel uit van het toetsingskader, maar wordt volstaan met een verwijzing naar de eerder in het arrest uitgevoerde redelijkheidstoets.²²² In een arrest wordt de proportionaliteit wel in het toetsingskader vermeld, maar wordt voor de motivering verwezen naar eerdere randnummers waarin het redelijkheidbeginsel werd toegepast, waarna het middel ongegrond wordt verklaard.²²³

Soms legt de Raad de lat voor vernietiging zeer hoog. Zo stelt hij in arrest nr. 251.826 dat enkel een kennelijk foutieve beoordeling vernietiging kan rechtvaardigen, wat concreet inhoudt dat geen enkele andere overheid in vergelijkbare omstandigheden dezelfde beslissing zou hebben genomen. Degene die zo'n fout beweert, moet dat ook bewijzen.²²⁴ Terwijl in de zaak nr. 249.821, die vergelijkbaar is met nr. 251.826, de Raad dan weer de redelijkheid vooropstelt.²²⁵ Het kennelijk-onredelijkheidscriterium komt ook naar voren in een arrest over coronamaatregelen in de horeca. Daarin overweegt de Raad onder meer dat: *'het [komt] niet aan de Raad van State toe om standpunt in te nemen over de effectiviteit van de maatregelen die de overheid meent te moeten nemen om de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 tegen te gaan'* en *'het staat niet aan de Raad van State de keuze van de verwerende partij af te keuren wanneer die verantwoord lijkt door overwegingen die niet kennelijk onredelijk zijn.'*²²⁶

Een meer uitgewerkte proportionaliteitsafweging is te vinden in arrest nr. 254.390. Daarin oordeelt de Raad dat het opnemen van een overgangsbepaling een billijk evenwicht waarborgt tussen de doelstelling van openbare veiligheid die met het verbod wordt nagestreefd, en de rechten en rechtmatige verwachtingen van personen die reeds vóór de aankondiging van het verbod een lader en/of vuurwapen hadden verkregen en geregistreerd. Deze benadering wordt door de Raad onderbouwd met een verwijzing naar een vergelijkbaar arrest van het Grondwettelijk Hof over een overgangsregeling.²²⁷

²¹⁷ RvS 24 september 2021, nr. 251.601, Van Gremberghe e.a., overw. 11.6; RvS 26 januari 2021, nr. 249.594, Carette e.a., overw. 20. en RvS 22 april 2021, nr. 250.374, Querinjean e.a., overw. 41-42.

²¹⁸ RvS 28 mei 2021, nr. 250.728, NV Patrilam e.a., overw. 5.4-5.5; RvS 14 juni 2019, nr. 244.806, Donckers e.a., overw. 5.3-5.8 en RvS 23 februari 2021, nr. 249.864, Matthee e.a., overw. 24-25; RvS 29 oktober 2021, nr. 252.028, Talboom e.a., overw. 11.2-11.6;

²¹⁹ RvS 14 juni 2019, nr. 244.806, Donckers e.a., overw. 5.9.

²²⁰ RvS 23 februari 2021, nr. 249.864, Matthee e.a., overw. 25.; RvS 17 november 2023, nr. 257.924, SPRL Mecar, overw. 5.9.1.-5.12 en RvS 5 januari 2016, nr. 233.392, Private Stichting Ikhlaas, overw. 9-10.

²²¹ RvS 5 december 2022, nr. 255.172, Matthys, overw. 12.

²²² RvS 8 december 2022, nr. 255.217, vzw wildbeheereenheid westland e.a., overw. 13.

²²³ RvS 1 maart 2024, nr. 259.009, NV Simplex Diam, overw. 11.

²²⁴ RvS 12 oktober 2021, nr. 251.826, Zatalovski, overw. 9.2

²²⁵ RvS 11 februari 2021, nr. 249.821, City Mall Verviers, overw. 9.2

²²⁶ RvS 30 oktober 2020, nr. 248.818, NV Umami, overw. 19.

²²⁷ RvS 6 september 2022, nr. 254.390, vzw actieve verdediging der wapenliefhebbers e.a., overw. 14

Opvallend is dat de evenredigheidstoets in sommige gevallen geheel achterwege blijft. In arrestnr. 254.087 lag de focus van het betoog van de verzoekende partij op het ontbreken van een algemeen belang. Nadat de Raad oordeelde dat dit belang wél aanwezig was, werd het middel ongegrond verklaard zonder afzonderlijke proportionaliteitstoets.²²⁸ Ook in het arrestnr. 239.193 lijkt de Raad de evenredigheidstest aan zich voorbij te laten gaan, ondanks dat de verzoekende partij de proportionaliteit uitdrukkelijk hadden betwist. Na de vaststelling dat een algemeen belang aanwezig is, verklaart de Raad het middel ongegrond.²²⁹

Tot slot acht de Raad zich onbevoegd wanneer de betwiste evenredigheid uitsluitend betrekking heeft op de vergoeding.²³⁰

Conclusie

61. Uit de onderzochte rechtspraak blijkt dat de Raad van State bij de toepassing van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol van het EVRM een voorspelbare en gestructureerde toetsingswijze hanteert, waarin formeel doorgaans alle vereisten, inclusief de proportionaliteit, worden doorlopen. In veertien van de twintig arresten is echter een duidelijke terughoudendheid zichtbaar: de Raad neemt de rechtmatigheid van de inperking als uitgangspunt en hanteert een bestuursvriendelijke opstelling, in plaats van te eisen dat elke bestreden beslissing binnen het (volledige) toetsingskader past. De toetsing van het algemeen belang blijft in dergelijke gevallen vaak beperkt tot een formele vaststelling, voorts wordt het proportionaliteitsvereiste in veel arresten ingevuld via een toepassing van het gewone redelijkheidsbeginsel, waarbij een volwaardige inhoudelijke toets ontbreekt en, uitzonderlijk, zelfs wordt volstaan met het sanctioneren van een kennelijke beoordelingsfout. Slechts in enkele arresten volgt een meer uitgewerkte belangenafweging, soms onderbouwd met rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Opvallend is dat de Raad in bepaalde zaken de proportionaliteitstoets geheel achterwege laat zodra een algemeen belang is vastgesteld. Deze rechtspraakanalyse getuigt van een terughoudendheid in eigendomsrechtelijke geschillen.

²²⁸ RvS 23 juni 2022, nr. 254.087, Hermans e.a., overw. 28-30.

²²⁹ RvS 22 september 2017, nr. 239.193, Meersman, overw. 36.

²³⁰ RvS 20 november 2015, nr. 232.999, Verbeeck, overw. 25. en RvS 30 november 2017, nr. 240.030, NV Goederenbeheer - Gérance des biens, overw. 14.

III.V. Het recht op eerbiediging van het privéleven

THEORETISCHE OMKADERING VAN HET RECHT OP EERBIEDIGING VAN HET PRIVÉLEVEN

62. Het recht op eerbiediging van het privéleven wordt gewaarborgd in artikel 8 van het EVRM en in de artikelen 15, 22 en 29 van de Belgische Grondwet. Artikel 22 van de Grondwet bevat het algemene recht op eerbiediging van het privéleven, terwijl de artikelen 15 en 29 specifieke aspecten van dit recht concretiseren: artikel 15 bevat de onschendbaarheid van de woning, en artikel 29 waarborgt het briefgeheim. Artikel 8 EVRM biedt bescherming op vier niveaus: het privéleven, het gezinsleven, de woning en de correspondentie of communicatie. Traditioneel wordt dit beschouwd als een negatief afweerrecht, waarbij de overheid zich dient te onthouden van willekeurige inmenging. Dit sluit echter niet uit dat er ook positieve verplichtingen op de staat rusten: overheden dienen maatregelen te nemen om deze rechten te waarborgen, ook in relaties tussen private partijen.²³¹

Het EHRM hanteert voor de term ‘privéleven’ geen sluitende definitie, mede door de ruime strekking ervan.²³² Het begrip kan ook professionele of ondernemingsgerelateerde activiteiten omvatten, hetzij wanneer maatregelen gebaseerd zijn op gebeurtenissen uit het privéleven, hetzij wanneer handelingen binnen een professionele context plaatsvinden maar een impact hebben op het privéleven.²³³ Verder omvat het privéleven de fysieke, psychische of morele integriteit van een persoon²³⁴, evenals het recht op privacy²³⁵ en het recht op identiteit en zelfbeschikking.²³⁶

63. Naast het privéleven wordt ook het gezinsleven beschermd. Centraal daarbij staat het recht om samen te leven, zodat gezinsrelaties op een normale wijze kunnen worden opgebouwd en ontwikkeld.²³⁷ De vraag of er gezinsleven bestaat is een feitenkwestie, die afhangt van het daadwerkelijk bestaan van nauwe persoonlijke banden²³⁸, waarbij m.a.w. wordt gekeken naar de facto gezinsbanden, zoals het samenleven, ook wanneer er geen sprake is van enige juridische erkenning van het gezinsleven.²³⁹ Vervolgens is het derde recht dat beschermd wordt onder artikel 8 EVRM respect voor de woning. De vraag wat gekwalificeerd kan worden onder ‘woning’ is een feitenkwestie waarbij concreet wordt gekeken naar het bestaan van voldoende en voortdurende banden met een specifieke plaats.²⁴⁰ Het recht strekt zich verder uit dan enkel en alleen klassieke verblijfplaatsen maar omvat ook onder meer caravans of bedrijfsruimten.²⁴¹ Inmenging in het recht op respect voor de woning kan zich onder meer uiten in de vernietiging van de woonst²⁴², een

²³¹ EHRM, 22 februari 2018, nr. 588/13, Libert t. Frankrijk, §§40-42; EHRM 8 september 2022, nr. 3153/16 e.a., Drelon t. Frankrijk, §85; EHRM 27 oktober 1994, nr. 18535/91, Kroon en anderen t. Nederland, §31 en EHRM 5 september 2017, nr. 61496/08, Bărbulescu t. Roemenië, §§108-111.

²³² EHRM 16 december 1992, nr. 13710/88, Niemietz t. Duitsland, §29.

²³³ EHRM 12 juni 2014, nr. 56030/07, Fernández Martínez t. Spanje, §§109-110 en EHRM 25 september 2018, nr. 76639/11, Denisov t. Oekraïne, §§115-117.

²³⁴ EHRM 26 maart 1985, nr. 8978/80, X en Y t. Nederland, §22.

²³⁵ EHRM 8 april 2021, nr. 47621/13 e.a., Vavříčka en anderen t. Tsjechië, §261.

²³⁶ EHRM 23 maart 2017, nr. 53251/13, A.-M.V. t. Finland, §76 en EHRM 19 mei 1976, nr. 6959/75, Brüggemann en Scheuten t. Duitsland.

²³⁷ EHRM 13 juni 1979, nr. 6833/74, Marckx t. België, §31.

²³⁸ EHRM 24 januari 2017, nr. 25358/12, Paradiso en Campanelli t. Italië, §140.

²³⁹ EHRM 18 december 1986, nr. 9697/82, Johnston en anderen t. Ierland, §56.

²⁴⁰ EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07, Winterstein en anderen t. Frankrijk, §141.

²⁴¹ EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95, Chapman t. het Verenigd Koninkrijk, §§71-74 en EHRM 2 oktober 2014, nr. 97/11, DELTA PEKÁRNY a.s. t. Tsjechië, §77.

²⁴² EHRM 24 april 1998, nr. 23184/94 e.a., Selçuk en Asker t. Turkije, §86.

door de overheid opgelegde verhuisplicht voor inwoners van een gemeente²⁴³, of in het binnentreden van woningen, het uitvoeren van doorzoekingen en het nemen van beslagmaatregelen.²⁴⁴

64. Tot slot waarborgt artikel 8 EVRM ook het recht op eerbiediging van de correspondentie, en dit binnen een brede waaier aan omstandigheden, zoals brieven in een private of professionele setting.²⁴⁵ Daarbij wordt rekening gehouden met technologische evoluties: ook communicatie op datingsites²⁴⁶ of via smartphones²⁴⁷ en e-mailverkeer²⁴⁸ valt onder de bescherming van dit artikel. De inhoud en vorm van de correspondentie zijn daarbij niet relevant voor de beoordeling of sprake is van inmenging.²⁴⁹ Wat als inmenging kwalificeert, is duidelijk: alle vormen van censuur, onderschepping, monitoring, inbeslagname en andere belemmeringen vallen binnen het toepassingsgebied.²⁵⁰ De verdragsstaat draagt verschillende positieve verplichtingen met betrekking tot het recht op correspondentie, waaronder de plicht om te voorkomen dat privécommunicatie openbaar wordt gemaakt.²⁵¹

²⁴³ EHRM 25 mei 2000, nr. 46346/99, Noack en anderen t. Duitsland.

²⁴⁴ EHRM 8 maart 2022, nr. 53069/15, Sabani t. België, §41 en EHRM 30 maart 1989, nr. 10461/83, Chappell t. het Verenigd Koninkrijk, §§50-51.

²⁴⁵ EHRM 16 december 1992, nr. 13710/88, Niemietz t. Duitsland, §32.

²⁴⁶ EHRM 7 september 2021, nr. 27516/14, M.P. t. Portugal, §34.

²⁴⁷ EHRM 17 december 2020, nr. 459/18, Saber t. Noorwegen, §48.

²⁴⁸ EHRM 3 april 2007, nr. 62617/00, Copland t. het Verenigd Koninkrijk, §41.

²⁴⁹ EHRM 23 november 1993, nr. 14838/89, A. t. Frankrijk, §§35-37.

²⁵⁰ EHRM 12 januari 2023, nr. 7286/16, Potoczka en Adamčo t. Slowakije, §69.

²⁵¹ EHRM 17 juli 2003, nr. 25337/94, Craxi (nr.2) t. Italië, §§68-76.

RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE OVER HET RECHT OP EERBIEDIGING VAN HET PRIVÉLEVEN

65. In de periode van 1 januari 2015 en 31 december 2024 zijn er 10 arresten uitgesproken over het recht op eerbiediging van het gezins- en privéleven. In zes gevallen werd het beroep van de verzoekende partij gegrond verklaard, in vier gevallen kreeg het bestuur gelijk.

Al dan niet voorzien van een duidelijke formele wettelijke grondslag.

66. In twee zaken benadrukt de Raad van State dat hij, in het kader van het hem toevertrouwde wettigheidstoezicht, bevoegd is na te gaan of het bestuur bij het nemen van zijn beslissing al dan niet artikel 22 van de Grondwet heeft geschonden. Daarbij geeft de Raad expliciet aan dat een dergelijke schending aanleiding kan geven tot een vernietiging.²⁵² Daarnaast merkt de Raad ook op dat het recht op eerbiediging van het privéleven in artikel 22 van de Grondwet, anders dan artikel 8, lid 2, EVRM, wél verwijst naar het bestaan van een formele wettelijke bepaling. Waar artikel 8, lid 2, EVRM met het woord ‘wet’ niet noodzakelijk een formele wet bedoelt, vereist artikel 22 van de Grondwet dit wel. Deze wet moet bovendien voldoende waarborgen bieden tegen willekeurige inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, door de draagwijdte van die inmenging in voldoende precieze en duidelijke bewoordingen te omschrijven.²⁵³

67. In arrestnr. 259.307, betreffende de verwerking van persoonsgegevens, voerden de verzoekende partijen aan dat de beperking van artikel 22 van de Grondwet te vaag was vastgelegd in een formele wet. Vooraleer tot een inhoudelijke toetsing over te gaan, stelt de Raad voorop dat het recht op eerbiediging van het privéleven als essentieel doel heeft personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven. Dit recht heeft een ruime draagwijdte en omvat ook de bescherming van persoonsgegevens en persoonlijke informatie.²⁵⁴ In deze zaak hanteert de Raad een strikt toetsingskader: geen enkele inmenging in dit recht kan plaatsvinden volgens de Raad dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is niet uitgesloten, mits de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld. Daarnaast vereist de Raad dat de inmenging berust op een dwingende maatschappelijke behoefte die nodig is in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.²⁵⁵ Hoewel de verzoekende partijen in hoofdzaak het bestaan van een wettelijke basis betwistten, schetst de Raad het volledige structurele toetsingskader. In tegenstelling tot de verzoekende partijen besluit de Raad dat de vereiste wettelijke basis wel degelijk aanwezig is. Aangezien de legitimiteit en noodzakelijkheid van de bepaling niet werden betwist, wordt het middel ongegrond verklaard.

Een gelijkaardige betwisting deed zich voor in de zaken nr. 248.994 en nr. 250.036, over een uitgebreide screening en zoeking: ook hier werd namelijk de formele wettelijke basis betwist. De Raad oordeelde in het arrestnr. 248.994 dat de uitgevoerde identiteitscontroles niet te vergelijken waren met de algemene zoeking zoals omschreven in het politiereglement. Hij verwijst onder meer naar de parlementaire voorbereiding, waaruit blijkt dat identiteitscontroles in principe geen

²⁵² RvS 20 november 2020, nr. 248.994, xxxx, overw. 25; RvS 28 maart 2024, nr. 259.307, I.D. e.a., overw. 18.

²⁵³ RvS 20 november 2020, nr. 248.994, xxxx, overw. 27; RvS 28 maart 2024, nr. 259.307, I.D. e.a., overw. 22.

²⁵⁴ RvS 28 maart 2024, nr. 259.307, I.D. e.a., overw. 21.

²⁵⁵ *Ibid*, overw. 22.

‘al te systematisch karakter’ mogen hebben.²⁵⁶ De Raad leidt hieruit af dat de artikelen 119 en 135 van de nieuwe gemeentewet een te algemene bevoegdheid omschrijven, en dat zij geenszins in zodanige, duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen zijn geformuleerd dat zij de vereiste wettelijke basis konden verschaffen voor het bestreden besluit.²⁵⁷ Het middel is dan ook gegrond. Hoewel er dus formeel een wettelijke basis bestond waarop het bestuur zich kon beroepen, voldeed deze niet aan de vereisten van precisie en nauwkeurigheid.

In zaak nr. 250.036 werd dezelfde bepaling van het politiereglement aangevochten. Aangezien de verwerende partij geen verweer voerde tegen het aangevoerde middel, volstond de Raad met een verwijzing naar de motivering van het eerder besproken arrest en vernietigt hij de bestreden bepaling. De toetsingsintensiteit in dit arrest beperkt zich derhalve tot een verwijzing, hetgeen mogelijk samenhangt met het feit dat de bepaling reeds met succes was aangevochten en de verwerende partij (daarom) geen verweer meer voerde.²⁵⁸ Daarnaast werd in deze zaak betoogd dat de controle van bagage door bewakingsagenten artikel 22 van de Grondwet zou schenden wegens strijdigheid met het legaliteitsbeginsel. De Raad oordeelde echter dat de wet van 10 april 1990 het wettelijk kader volledig bevat.²⁵⁹ Ook hier richtten zowel de verzoekende partij als de Raad zich uitsluitend op deze toetsingsstap. Hier lijkt de lagere toetsingsintensiteit verklaart te worden dat de Raad zich al eerder had gebogen in een ander arrest over hetzelfde bestreden artikel.

Streng voor het bestuur, maar zonder toetsingskader

68. Arrestnr. 233.777, betreffende het recht op geheimhouding van informatie over het privéleven, is opmerkelijk omdat de Raad kritisch optreedt tegenover het bestuur, zonder daarbij een expliciet toetsingskader te formuleren. In de inhoudelijke overwegingen ontbreken zelfs de gebruikelijke verwijzingen naar elementen als een legitiem doel, redelijkheid, proportionaliteit en wettelijke basis. Hoewel het bestuur diverse tegenargumenten aanvoert, waaronder een advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is de Raad niet overtuigd.²⁶⁰

Geluidsoverlast getoetst aan de redelijkheid

69. In zaak nr. 230.331 voerden de verzoekers aan dat geluidsoverlast veroorzaakt door vliegtuigen een inbreuk vormt op hun recht op eerbiediging van het privéleven en gezinsleven. De Raad erkent dat buitensporige geluidshinder, wanneer deze een directe en ernstige impact heeft op een persoon, onder de bescherming van artikel 8 EVRM kan vallen. De verzoekers verwijten het bestuur in het bijzonder dat het heeft nagelaten onderzoek te doen naar, dan wel afweging te maken van, minder belastende alternatieven die het grondrecht van de omwonenden in mindere mate zouden aantasten. De Raad volgt dit betoog niet en oordeelt dat het bestuur een billijk evenwicht heeft gevonden tussen de belangen van de exploitant enerzijds en die van de omwonenden anderzijds. Daarbij merkt de Raad op dat *‘het niet aan de Raad van State toekomt zich in de plaats van de vergunningverlenende overheid te stellen’* en dat verzoekers niet hebben

²⁵⁶ RvS 20 november 2020, nr. 248.994, xxxx, overw. 28.

²⁵⁷ *Ibid*, overw. 29.

²⁵⁸ RvS 9 maart 2021, nr. 250.036, xxxx, overw. 14-15.

²⁵⁹ *Ibid*, overw. 21-22 en 28-30.

²⁶⁰ RvS 9 februari 2016, nr. 233.777, de Orde van Vlaamse Balies, overw. 24.

aangetoond dat de verwerende partij haar beoordelingsbevoegdheid ‘op onredelijke wijze’ heeft uitgeoefend. De motivering blijft beknopt, wat mogelijk verband houdt met het feit dat in een tussenarrest, nr. 222.678 van 28 februari 2013, een soortgelijk middel reeds ongegrond was bevonden. De Raad besluit dat de verzoekende partijen niet aannemelijk hebben gemaakt, laat staan hebben aangetoond, dat de bestreden milieuvergunning een willekeurige inmenging in hun privé- en gezinsleven veroorzaakt. Dit wijst erop dat de toetsing aan artikel 22 van de Grondwet in deze zaak is gestructureerd als een toets aan het redelijkheidsbeginsel. De toetsing aan artikel 22 van de Grondwet is hiermee in wezen ingevuld als een gebruikelijke redelijkheidstoets, zonder dat expliciet wordt ingegaan op het bestaan van minder ingrijpende alternatieven, wat wel het geval zou zijn bij een volwaardige belangenafweging.²⁶¹

Raad van State als cassatierechter

70. Vier arresten, twee Nederlandstalige en twee Franstalige, situeren zich in de context waarin de Raad van State optreedt als cassatierechter ten aanzien van uitspraken van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Hoewel deze arresten geen betrekking meer hebben op bestuurlijke beslissingen, maar op rechterlijke uitspraken, bieden zij wel inzicht in hoe de structurele en epistemologische toetsingsintensiteit van de Raad zich verhoudt tot het recht op eerbiediging van het privéleven.

De Raad van State stelt dat een administratieve overheid die overweegt het langdurig verblijf van een vreemdeling te beëindigen op basis van diens gedrag, een belangenafweging moet maken en haar beslissing in het licht van die afweging dient te motiveren. Daarbij moet een juist evenwicht worden gevonden tussen het algemeen belang en de rechten van het individu. Wanneer een middel wordt aangevoerd dat een schending van het recht op privé- en gezinsleven inhoudt, dient de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen concreet en grondig na te gaan of de verwerende partij alle relevante elementen in deze belangenafweging heeft betrokken en zich ervan te vergewissen dat deze afweging daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. In twee arresten benadrukt de Raad dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen bovendien moet nagaan of het bestuur geen kennelijke beoordelingsfout heeft begaan.²⁶² Aangezien de belangenafweging mede tot doel heeft te garanderen dat de beslissing proportioneel is, moet ook worden getoetst of deze afweging in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. De inhoudelijke toetsing die de Raad van State in deze context verlangt, blijft echter eerder beperkt. In de twee Franstalige arresten stelt de Raad van State vast dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen deze controle niet heeft uitgevoerd.²⁶³ De twee Nederlandstalige arresten komen tot het tegenovergestelde oordeel: daar werd wel degelijk een belangenafweging vastgesteld.²⁶⁴ Structureel lijkt de Raad van State dus te vereisen dat de proportionaliteit stelselmatig wordt getoetst, maar de inhoudelijke invulling daarvan getuigt van een zekere mate van terughoudendheid.

Beroepsgeheim als toetsingsmaatstaf

²⁶¹ RvS 26 februari 2015, nr. 230.331, Colenbie e.a., overw. 9-11.

²⁶² RvS 10 juni 2021, nr. 250.864, xxx, overw. 9.2 en RvS 21 oktober 2019, nr. 245.827, Belgische Staat, overw. 10.

²⁶³ RvS 10 juni 2021, nr. 250.864, xxx, overw. 9.2 en RvS 8 februari 2018, nr. 240.691, xxx.

²⁶⁴ RvS 21 oktober 2019, nr. 245.827, Belgische Staat, overw. 10 en RvS 23 oktober 2024, nr. 261.181, xxx, overw. 6

71. In arrest nr. 247.922 diende de Raad zich uit te spreken over de vraag of het koninklijk besluit van 30 juli 2018 het beroepsgeheim van de advocaat schendt. De verzoekende partijen baseerden hun betoog niet uitsluitend op artikel 22 van de Grondwet, maar voerden naast het recht op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens, het evenredigheidsbeginsel aan, waarbij zij deze beschouwden als onderling samenhangende toetsingsnormen. Met andere woorden, de verzoekende partij stelt dat deze normen gezamenlijk de basis vormen voor de vaststelling van de aard en reikwijdte van de bescherming van het beroepsgeheim - in casu dat van de advocaat - en aldus één coherent toetsingskader opleveren. De Raad volgt deze benadering waardoor dit arrest duidelijk maakt dat de door de verzoekende partijen gekozen opbouw van de toetsingsnormen mede de omvang en inhoud van de toetsing bepaalt.²⁶⁵

Met verwijzing naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het EHRM stelt het auditoraat vast dat het beroepsgeheim kan worden beperkt: *‘wanneer dit noodzakelijk blijkt of wanneer het in conflict treedt met een hoger te achten waarde. Het opheffen van het beroepsgeheim van de advocaat moet evenwel, om met de fundamentele beginselen van de Belgische rechtsorde verenigbaar te zijn, berusten op een dringende reden en strikt evenredig zijn’*.²⁶⁶ De Raad benadrukt dat elke afwijking van het beroepsgeheim van de advocaat strikt moet worden opgevat en bovendien duidelijk en ondubbelzinnig, zonder ruimte voor interpretatie, moet worden omringd door wettelijke waarborgen.²⁶⁷ Hoewel het auditoraat oordeelt dat in casu een legitieme doelstelling aanwezig is, concludeert het dat het koninklijk besluit verder gaat dan wettelijk voorzien, nu de in de wet opgenomen beperking restrictief moet worden uitgelegd. Daardoor ontbreekt volgens het auditoraat de vereiste wettelijke basis. De Raad maakt deze redenering van het auditoraat tot de zijne. De rechtspraak van het EHRM en het Grondwettelijk Hof hebben duidelijk geleid tot een strenge invulling van artikel 22 van de Grondwet door de Raad van State.

Conclusie

72. Uit de analyse van de tien arresten blijkt dat de Raad van State in de overgrote meerderheid een strikte benadering hanteert ten aanzien van bestuurlijke inperkingen op het recht op eerbiediging van het privéleven. Zowel structureel als epistemologisch vertrekt de Raad vanuit een sterke bescherming van privacy en persoonsgegevens, waarbij met name hoge eisen worden gesteld aan het bestaan van een formele wettelijke basis. Een lagere toetsingsintensiteit doet zich voor wanneer de Raad kan terugvallen op de motivering van eerdere arresten of reeds behandelde middelen. Een hogere toetsingsintensiteit lijkt daarentegen te worden ingegeven met richtinggevende rechtspraak van het Grondwettelijk Hof of het EHRM. Echter in twee van de tien arresten werd de toetsingsintensiteit expliciet beperkt tot het nagaan van een kennelijke beoordelingsfout, hetgeen wijst op grote terughoudendheid, zonder dat de reden daarvoor duidelijk wordt gemaakt. In zijn geheel kiest de Raad doorgaans voor een diepgaande toetsing die weinig ruimte laat voor willekeur, met slechts incidenteel toepassing van een meer marginale controle.

²⁶⁵ RvS 26 juni 2020, nr. 247.922, de Orde van Vlaamse Balies, overw. 6.

²⁶⁶ *Ibid*, overw. 7.

²⁶⁷ *Ibid*, overw. 8.

III.VI. Het recht op een eerlijk proces

THEORETISCHE OMKADERING VAN HET RECHT OP EEN EERLIJK PROCES

73. Het recht op een eerlijk proces is verankerd in artikel 6 van het EVRM en is van toepassing op zowel geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen als op procedures waarin de gegrondheid van een strafvervolgning aan de orde is. Het EHRM heeft daarbij eigen criteria ontwikkeld om te bepalen of een zaak onder het burgerlijke of strafrechtelijke toepassingsgebied van artikel 6 valt. Zo oordeelde het Hof dat een geschil over de toekenning van stedenbouwkundige vergunningen wél betrekking heeft op burgerlijke rechten²⁶⁸, en dat het feit dat het bestuur optreedt namens het openbaar gezag daaraan geen afbreuk doet. Of een procedure als strafrechtelijk moet worden aangemerkt, wordt beoordeeld aan de hand van de zogenaamde ‘Engel-criteria’, die drie elementen omvatten: de kwalificatie van de overtreding volgens het nationale recht, de aard van de overtreding, en de zwaarte van de maximaal mogelijke sanctie.²⁶⁹ Op basis van deze criteria kunnen ook administratieve sancties onder omstandigheden als strafrechtelijk worden beschouwd. Hoewel politieke rechten traditioneel buiten het toepassingsgebied van artikel 6 vielen, vanwege de bijzondere aard van de relatie tussen burger en overheid, is de rechtspraak van het Hof op dit punt geleidelijk geëvolueerd. Geschillen met ambtenaren vallen inmiddels wél onder de bescherming van artikel 6²⁷⁰, terwijl het vreemdelingencontentieux²⁷¹ nog steeds van de toepassing van deze bepaling uitgesloten blijft.²⁷²

74. Een onmisbaar onderdeel van het recht op een eerlijk proces is het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter.²⁷³ Dit recht vormt een fundamenteel onderdeel van de rechtsstaat en garandeert dat individuen hun rechten kunnen laten beoordelen door een rechterlijk orgaan.²⁷⁴ Wanneer een rechter weigert om klachten te behandelen over de verenigbaarheid van een bepaalde procedure met de fundamentele waarborgen van een eerlijk proces, wordt de toegang tot de rechter beperkt.²⁷⁵ Hoewel het recht op toegang tot een rechter essentieel is, is het niet absoluut. Beperkingen zijn toegestaan, maar deze mogen de toegang van het individu niet zodanig beperken of inperken dat de essentie van het recht wordt aangetast.²⁷⁶ Bovendien moeten dergelijke beperkingen een legitiem doel dienen en proportioneel zijn in verhouding tot dat doel, zoals vereist onder artikel 6, lid 1, van het EVRM.²⁷⁷ Een ander belangrijk beginsel van een eerlijk proces is dat gerechtelijke procedures binnen een redelijke termijn moeten worden afgehandeld. Wat als een redelijke termijn geldt, moet per geval worden beoordeeld, met inachtneming van alle relevante omstandigheden.²⁷⁸ In situaties waarin, zoals vaak het geval is bij de Raad van State, een voorafgaande administratieve procedure een verplichte voorwaarde vormt voor het instellen van een beroep, wordt ook deze administratieve fase meegeteld bij de beoordeling van de redelijke termijn.²⁷⁹

²⁶⁸ EHRM 25 november 1994, nr. 12884/84, Ortenberg t. Oostenrijk, §28.

²⁶⁹ EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71 e.a., Engel en anderen t. Nederland, §§82-83.

²⁷⁰ EHRM 19 april 2007, nr. 63235/00, Vilho Eskelinen t. Finland.

²⁷¹ EHRM 13 maart 2018, nr. 32207/16, A.L. t. het Verenigd Koninkrijk, §48.

²⁷² LONCKE L. *Het administratief cassatieberoep*, die Keure, 2022, 643-668.

²⁷³ EHRM 21 februari 1975, nr. 4451/70, Golder t. het Verenigd Koninkrijk, §§28-36.

²⁷⁴ EHRM 15 maart 2022, nr. 43572/18, Grzęda t. Polen, §§342-343.

²⁷⁵ EHRM 21 juni 2016, nr. 5809/08, Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland, §131.

²⁷⁶ EHRM 17 januari 2012, nr. 36760/06, Stanev t. Bulgarije, §229.

²⁷⁷ EHRM 15 maart 2018, nr. 51357/07, Naït-Liman t. Zwitserland, §115.

²⁷⁸ EHRM 27 juni 2000, nr. 30979/96, Frydlender t. Frankrijk, §43.

²⁷⁹ EHRM 7 juni 2001, nr. 39594/98, Kress t. Frankrijk, §90.

RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE OVER HET RECHT OP EEN EERLIJK PROCES

75. Vanwege het omvangrijke aantal arresten inzake het eigendomsrecht is gekozen voor een kwantitatieve afbakening, waarbij de selectie beperkt is tot twintig arresten. Als steekproef zijn de eerste twintig gevonden arresten uit de periode 1 januari 2015 tot en met 31 december 2024 opgenomen. Van deze 20 arresten, krijgt de verzoekende partij slechts in één arrest gelijk.

Een opgelegde administratieve geldboete

76. Een eerste reeks arresten handelt over de toepassing van artikel 6 EVRM inzake geschillen rond opgelegde administratieve geldboetes, veelal gesitueerd in de transportsector. In arrestnr. 238.753 voert de verzoekende partij aan dat diverse aspecten van dit artikel waren geschonden, waaronder het recht op bijstand van een advocaat, het recht op berechting door een onafhankelijke rechterlijke instantie, de openbaarheid van de procedure en de mogelijkheid om getuigen te ondervragen.²⁸⁰ De verzoekende partij is echter ter terechtzitting noch aanwezig, noch vertegenwoordigd. De Raad ziet hierin aanleiding om zich aan te sluiten bij de in het arrest opgenomen beoordeling uit het auditoraatsverslag.²⁸¹

Het arrest zelf bevat geen afzonderlijke uiteenzetting van het toepasselijke toetsingskader. Opmerkelijk is dat het auditoraat benadrukt dat elk van de door de verzoekende partij aangevoerde grieven in het verleden reeds meermaals door de Raad van State werd verworpen, en dat er in de onderhavige zaak geen aanleiding bestaat om tot een ander besluit te komen. Hoewel wordt erkend dat artikel 6 EVRM in zijn strafrechtelijke aspect hier van toepassing is, lijkt de toetsing door de Raad eerder epistemologisch beperkt. Als mogelijke verklaring verwijst de Raad enerzijds naar de afwezigheid van de verzoekende partij en anderzijds naar de herhaaldelijke behandeling van gelijkaardige zaken, hetgeen heeft bijgedragen tot de ontwikkeling van de rechtszekerheid. Bovendien wijst het auditoraat erop dat het Hof van Cassatie reeds in een arrest van 23 november 2010 de door het EHRM geformuleerde beginselen reeds naar het interne recht heeft vertaald. Het gaat hier dus duidelijk om reeds eerder gevestigde rechtspraak.²⁸²

Ook in andere zaken binnen de transportsector is een gelijkaardige benadering terug te vinden. Vaak construeren de verzoekende partijen een grotendeels identieke uiteenzetting van het middel, waarop de Raad ofwel een gelijkaardig antwoord formuleert²⁸³, ofwel - zoals in het arrestnr. 238.753 het geval was - volstaat met een verwijzing naar het auditoraatsverslag²⁸⁴ of een verwijzing naar een eerder arrest.²⁸⁵

77. De arresten nrs. 239.900, 239.901 en 236.433, eveneens gesitueerd binnen de transportsector, onderscheiden zich doordat de verzoekende partij aanvoert dat de waarborgen van artikel 6 EVRM op een andere manier zijn geschonden, meer bepaald het recht om in een voor hem begrijpelijke taal op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem

²⁸⁰ RvS 4 juli 2017, nr. 238.753, NV Verhelst Logistics, overw. 4.4.

²⁸¹ *Ibid*, overw. 4.6.-4.7.

²⁸² *Ibid*, overw. 4.5.

²⁸³ RvS 25 januari 2018, nr. 240.559, BVBA Verbauwhede Transport, overw. 12-13. en RvS 23 januari 2018, nr. 240.525, BVBA Transport van Aken, overw. 12-16.

²⁸⁴ RvS 17 januari 2017, nr. 237.054, NV Grond- en Afbraakwerken Verplanck, overw. 4.12.

²⁸⁵ RvS 28 februari 2017, nr. 237.515, NV Geertrans-Hellings, overw. 4.10.-4.12.

ingebrachte beschuldiging, alsook het recht om zich kosteloos door een tolk te laten bijstaan. Net als in de voorgaande zaken erkent de Raad dat het strafrechtelijk aspect van artikel 6 EVRM toepasbaar is. Voor de beoordeling stelt de Raad echter vast dat het hier gaat om een relatief eenvoudige inbreuk, gebaseerd op duidelijke bewijselementen die met behulp van een ‘asweger’ zijn verzameld, en die terug te voeren is op eenvoudige feiten, met name overlading. De inbreuk geeft volgens de Raad evenmin aanleiding tot een omvangrijk of complex dossier, zodat de ongegrondheid wordt aangenomen.²⁸⁶

78. In zaak nr. 234.060, betreffende een geldboete opgelegd aan een luchtvaartmaatschappij, voerde de verzoekende partij aan in het tweede middel dat niet was voldaan aan de voorwaarde van het persoonlijke karakter van de straf, aangezien de vlucht in kwestie door een derde werd uitgevoerd die de geluidsnormen niet naleefde. De Raad verwierp dit argument evenwel snel: de vlucht bleef immers voor rekening van de verzoekende partij, die bovendien zelfs had bevestigd dat zij de ‘economische exploitatie’ over de betrokken vlucht uitoefende. Het middel werd dan ook ongegrond verklaard.²⁸⁷ In een derde middel betwistte de verzoekende partij de verenigbaarheid van de rechtsmacht van de Raad van State met artikel 6 EVRM, stellende dat de Raad niet over de volle rechtsmacht beschikte om de hoogte van de opgelegde boete te herzien. De Raad verwierp dit standpunt onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof, waaruit volgt dat de verzoekende partij wél over een volwaardig jurisdictioneel beroep tegen de opgelegde geldboete beschikt. De beweerdde schending van internationale rechtsnormen werd aldus niet aannemelijk gemaakt volgens de Raad.²⁸⁸ Ook in zaak nr. 256.792, die opnieuw een luchtvaartmaatschappij betrof, volstond de Raad met een verwijzing naar arrest nr. 234.060 ter onderbouwing van de ongegrondheid van het middel, waardoor de inhoudelijke motivering beperkter was.²⁸⁹

79. In arrest nr. 259.009 voerde de verzoekende partij in haar tweede middel aan dat de administratieve geldboete, in het licht van artikel 6 EVRM, diende te worden gemilderd. Opnieuw valt op dat de Raad geen expliciet toetsingskader vooropstelt. Interessant is dat het eerste middel betrekking had op het redelijkheidsbeginsel. De Raad erkende dat de administratieve geldboete, zoals de verzoekende partij terecht stelde, strafrechtelijk in de zin van artikel 6 EVRM moet worden aangemerkt. Dit leidde echter niet tot een andere beoordeling van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, zoals reeds uiteengezet bij de behandeling van het eerste middel. Voorts benadrukte de Raad dat het hem niet toekomt de bestreden beslissing te wijzigen of te milderen teneinde de beweerdde onredelijkheid of onwettigheid te verhelpen. Hij meent dat hij zijn beslissing niet in de plaats van die van het bestuur mag stellen. Het middel faalt derhalve naar recht. De zaak toont illustreert dat het beroep op artikel 6 EVRM geen wijziging in toetsingsintensiteit teweegbrengt in de manier waarop de Raad het redelijkheidsbeginsel toepast.²⁹⁰

80. In arrestnr. 258.703, betrof het net zoals voorgaande arresten eveneens een betwisting omtrent een administratieve geldboete, maar hier met de bijzonderheid dat de Raad van State optrad als cassatierechter ten aanzien van de beslissing van de Kamer van beroep. Uitgaande van het strafrechtelijke karakter van de opgelegde boete oordeelde de Raad dat de waarborgen die artikel 6 EVRM toekent in strafzaken, mutatis mutandis van toepassing zijn op de procedure voor

²⁸⁶ RvS 17 november 2017, nr. 239.900, Mikom-Sped, overw. 13-15.; RvS 17 november 2017, nr. 239.901, Taabicht e.a., overw. 7-8. en RvS 17 november 2016, nr. 236.433, Norbert Dentressangle Logistics Welkenraedt, overw. 7-10.

²⁸⁷ RvS 8 maart 2016, nr. 234.060, NV Thomas Cook Airlines Belgium, overw. 22-27.

²⁸⁸ *Ibid*, overw. 32-41.

²⁸⁹ RvS 15 juni 2023, nr. 256.792, Turistik Hava Tasımaları A.S. h.o.d.n. Corendon Airlines, overw. 28-33.

²⁹⁰ RvS 1 maart 2024, nr. 259.009, NV Simplex Diam, overw. 10-13.

de Kamer van beroep. In zijn beoordeling somde de Raad de relevante waarborgen op²⁹¹, verwees hij naar een advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State ter onderbouwing van het standpunt dat het recht op bijstand niet geschonden was, en stelde hij vast dat de verzoekende partij niet aantoonde op welke wijze haar rechten van verdediging waren geschaad.²⁹²

Arresten omtrent het recht op toegang tot de rechter en het recht op een eerlijk proces buiten het kader van administratieve geldboetes

81. In het arrestnr. 253.540 betreffende toegang tot de rechter wordt het toetsingskader wel uiteengezet, hij bevestigt dat eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, welke bij de wet is ingesteld.²⁹³

De Raad oordeelt dat artikel 6, lid 1 EVRM niet rechtstreeks toepasselijk is op beslissingen van een administratieve overheid die geen rechtsprekende instantie vormt. De vereiste proceswaarborgen zijn evenwel gewaarborgd doordat tegen dergelijke beslissingen beroep kan worden ingesteld bij een bestuursrechter die wél aan de eisen van artikel 6 EVRM voldoet, zoals hier het geval is bij de Raad van State. Dat het annulatieberoep in casu enkel gericht was tegen de beslissing tot onontvankelijkheid van het bestuurlijk beroep, en aldus geen inhoudelijk debat over de maatregelen toeliet, doet hieraan volgens de Raad geen afbreuk.²⁹⁴ Een summiere motivering lijkt hier volgens de Raad op zijn plaats.

Hetzelfde oordeel, dat artikel 6 EVRM in beginsel geen toepassing vindt op procedures voor organen van het actief bestuur, zoals de gewestelijke entiteit of een administratieve beroepsinstantie, werd geveld in de arresten nr. 248.002 en nr. 240.215. Verschillend echter is hier, in tegenstelling tot eerder genoemde zaak, het ontbreken van een toetsingskader.²⁹⁵

82. In arrestnr. 233.609, gewezen door de algemene vergadering, stond de verhoging van de rolrechten bij de Raad van State centraal. De vraag was of deze verhoging een schending van het recht op toegang tot de rechter uitmaakte, temeer daar private rechtspersonen verplicht waren deze rechten vooraf te betalen, terwijl voor publieke rechtspersonen geen vergelijkbare verplichting bestond. Het middel betrof aldus niet enkel de toegang tot de rechter, maar ook een mogelijke schending van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, gelet op de ongelijke behandeling tussen beide categorieën rechtspersonen. De Raad stelde in eerste instantie vast dat, gelet op de beperkte verhogingen in de voorgaande jaren, de nieuwe bedragen van 200 euro of 150 euro niet als buitensporig konden worden aangemerkt ‘voor wie dan ook’, met verwijzing naar recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.²⁹⁶ Opvallend is dat de Raad geen kader uitwerkte voor het recht op toegang tot de rechter, maar wel voor het discriminatieverbod.

²⁹¹ RvS 6 februari 2024, nr. 258.703, F.C., overw. 15-16.

²⁹² *Ibid*, overw. 17-20.

²⁹³ RvS 21 april 2022, nr. 253.540, Herkes, overw. 18.

²⁹⁴ *Ibid*, overw. 19.

²⁹⁵ RvS 6 juli 2020, nr. 248.002, Vande Castele, overw. 18. en RvS 18 december 2017, nr. 240.215, xxxx, overw. 15-16.

²⁹⁶ RvS 26 januari 2016, nr. 233.609, *Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique*, overw. 27

Vervolgens achtte de Raad de termijn voor betaling van de rolrechten bepalend voor de adiëring van de Raad van State en dus voor de effectieve toegang tot de rechter. Deze termijn bedroeg acht ‘volle’ dagen (kalenderdagen) om de betaling te crediteren op de bankrekening van de FOD Financiën. Hoewel de Raad geen schending zag in de verhoging of de ongelijke behandeling tussen private en publieke rechtspersonen, werd de termijn van acht dagen als disproportioneel beschouwd wegens het ontbreken van een afdoende verantwoording.²⁹⁷

Plausibele verklaringen voor de hogere toetsingsintensiteit - in vergelijking met alle andere arresten over de toegang tot de rechter - ligt in het principiële karakter van de zaak, de behandeling door de algemene vergadering en ook de aanwezigheid van een ongerechtvaardigd onderscheid bij de uitoefening van een fundamenteel recht. Ondanks het feit dat de ongelijke behandeling hier niet de grond tot vernietiging vormde, blijkt ook uit eerdere behandelde rechtspraak²⁹⁸ dat wanneer een fundamenteel recht door een ongelijke behandeling wordt geraakt, dit aanleiding geeft tot een verhoogde vorm van toetsingsintensiteit.

83. In twee van de onderzochte arresten over het recht op toegang tot de rechter waren de verzoekende partijen gedetineerden in de Gentse gevangenis. In arrestnr. 240.617, over een opsluiting in een strafcel, voerde een gedetineerde aan dat de tuchtprocedure tegen hem een schending inhield van het strafrechtelijk aspect van artikel 6 EVRM. De Raad stelde, onder verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM, dat het penitentiair contentieus in beginsel niet kan worden aangemerkt als een beoordeling van de gegrondheid van een ‘vervolgving’ in de zin van het strafrechtelijke luik van artikel 6 EVRM. Vervolgens toetste de Raad de opgelegde sanctie aan de drie Engel-criteria, maar oordeelde dat de aard en de ernst van de maatregel niet tot de conclusie konden leiden dat zij onder het penale luik van artikel 6 EVRM viel. Geen van de criteria, afzonderlijk noch in samenhang beschouwd, was vervuld. De opsluiting in een strafcel diende aldus te worden gekwalificeerd als een tuchtrechtelijke sanctie en viel bijgevolg buiten de werkingssfeer van artikel 6 EVRM, zodat het middel ongegrond werd verklaard door de Raad.²⁹⁹ Arrestnr. 240.913 betrof eveneens een gedetineerde uit de Gentse gevangenis, doch met een andere tuchtstraf. Aangezien de verzoeker exact hetzelfde middel had opgeworpen, beperkte de Raad zich tot een identieke motivering en kwam hij tot hetzelfde oordeel.³⁰⁰

84. Afsluitend komt het cassatiecontentieus opnieuw in beeld. In arrestnr. 261.547, gewezen in cassatie ten aanzien van het Handhavingscollege, voerde de verzoekende partij aan dat er geen sprake was van een tegensprekelijk debat omtrent de stukken en vermeldingen waarop de politierechter zich baseerde om een machtiging tot woonstvisitatie te verlenen. De Raad oordeelde evenwel dat het recht op een eerlijk proces zich niet verzet tegen een dergelijke eenzijdige procedure, voor zover dwingende redenen van algemeen belang dit verantwoorden en de betrokkene nadien de mogelijkheid heeft in een procedure op tegenspraak rechterlijke toetsing te verkrijgen van de eenzijdig genomen beslissing. Aangezien aan deze voorwaarden voldaan werd, werd het middel ongegrond verklaard. Een toetsingskader werd hierbij evenwel niet uiteengezet.³⁰¹

Arrestnr. 251.232 behandelde een cassatieberoep gericht tegen een uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De verzoekende partijen voerden aan dat zij niet in kennis waren gesteld van het voornemen van de RvVb om ambtshalve gebruik te maken van zijn bevoegdheid

²⁹⁷ RvS 26 januari 2016, nr. 233.609, *Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique*, overw. 21-42.

²⁹⁸ Zie *supra* randnummer 51.

²⁹⁹ RvS 30 januari 2018, nr. 240.617, *Vital De Matos*, overw. 15-20.

³⁰⁰ RvS 6 maart 2018, nr. 240.913, *Veys*, overw. 7-11.

³⁰¹ RvS 28 november 2024, nr. 261.547, *E.G.*, overw. 13-19.

tot indeplaatsstelling. Hierdoor werd, zo voerden zij aan, gehandeld in strijd met het recht op tegenspraak en de rechten van verdediging, aangezien geen tegensprekelijk debat had plaatsgevonden. De Raad werkte ook hier geen toetsingskader uit en verwierp het middel als ongegrond. Hij overwoog dat het bevel aan de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen, dan wel het zelf in de plaats treden door de RvVb, geen elementen betroffen die de beslechting van het geschil konden beïnvloeden.³⁰²

Conclusie

85. De analyse van de onderzochte rechtspraak toont aan dat de Raad van State bij de toepassing van artikel 6 EVRM vrijwel nooit een algemeen toetsingskader formuleert. In plaats daarvan hanteert de Raad doorgaans een casuïstische benadering, waarbij enkel de voor het concrete geschil relevante beginselen worden benadrukt. Zo verwijst de Raad in bepaalde arresten naar procedurele waarborgen zoals het recht op tegenspraak of een redelijke termijn, in andere zaken naar de strafrechtelijke dimensie van artikel 6 EVRM (onder meer via de Engel-criteria), en in weer andere naar het gelijkheidsbeginsel in relatie tot de toegang tot de rechter. De diversiteit aan beginselen die in de rechtspraak naar voren komt, weerspiegelt de ruime draagwijdte van artikel 6 EVRM, dat verschillende dimensies van het recht op een eerlijk proces omvat. Daarbij wordt telkens slechts op specifieke deelaspecten van dit recht gefocust.

Voorts valt op dat de Raad, wanneer hij geconfronteerd wordt met sterk gelijkaardige geschillen, vaak volstaat met het letterlijk herhalen van eerdere motiveringen, een verwijzing naar het auditoraatsverslag of naar een eerder arrest. In dergelijke gevallen lijkt de toetsingsintensiteit beperkter, wat erop wijst dat het beginsel van rechtszekerheid een belangrijke rol speelt in de mate waarin de Raad zijn arresten motiveert. Daartegenover staat dat de toetsingsintensiteit merkbaar hoger was in de zaak waarin het recht op een eerlijk proces werd ingeroepen in verband met een vermeende discriminatie inzake de toegang tot de rechter.

³⁰² RvS 8 juli 2021, nr. 251.232, BV De Vogelenzang, overw. 5-15.

III.VII. Het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod

THEORETISCHE OMKADERING VAN HET GELIJKHEIDSBEGINSEL EN HET DISCRIMINATIEVERBOD

86. Het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod zijn verankerd in de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet. Artikel 10 formuleert het algemene principe dat *'alle Belgen gelijk zijn voor de wet'*. Het begrip 'wet' moet daarbij in materiële zin worden opgevat: ook koninklijke besluiten en verordeningen vallen onder dit toepassingsgebied. Artikel 11 concretiseert het voorgaande principe door te bepalen dat het genot van rechten en vrijheden van de Belgen zonder discriminatie moet worden gegarandeerd. Ook artikel 14 van het EVRM kent een soortgelijk principe: het waarborgt dat het genot van de in het verdrag opgenomen rechten en vrijheden zonder enig onderscheid verzekerd moet zijn. Echter kan artikel 14 niet zelfstandig ingeroepen worden voor het EHRM, maar slechts in combinatie met andere verdragsbepalingen. Bovendien bevat artikel 1 van het twaalfde protocol bij het EVRM een algemeen verbod op discriminatie, maar België heeft dit protocol tot op heden nog niet geratificeerd waardoor het (nog) niet in werking is getreden in onze nationale rechtsorde.³⁰³

87. Het gelijkheidsbeginsel wordt, naast een fundamenteel recht in de Grondwet, ook vaak erkend als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, al delen niet alle auteurs die opvatting. Dit grondrecht en beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat een bestuur dat over een beslissingsbevoegdheid beschikt, niet zomaar willekeurige en ongelijke beslissingen ten aanzien van burgers mag nemen zonder deugdelijke redenen. In andere woorden uitgelegd: bij een verschillende behandeling moet dus een toereikende verantwoording daarvoor bestaan. De beoordelingsvrijheid van het bestuur wordt dus begrensd door het gelijkheidsbeginsel. In de praktijk vertoont het gelijkheidsbeginsel vaak raakvlakken met het redelijkheidsbeginsel, al zijn de toetsingscriteria niet noodzakelijk identiek. Voor de schending van het gelijkheidsbeginsel moet worden aangetoond dat gelijke gevallen ongelijk zijn behandeld. Een verzoekende partij moet dus kunnen aantonen dat zij benadeeld is ten opzichte van andere, vergelijkbare situaties. Bij het redelijkheidsbeginsel daarentegen volstaat het dat het bestuur op zichzelf *onredelijk* heeft gehandeld, zonder dat daarvoor noodzakelijk een vergelijking met andere gevallen nodig is.³⁰⁴ Wanneer het bestuur niet alleen over discretionaire bevoegdheid beschikt, maar ook normerende bevoegdheid uitoefent, moet het in het licht van het gelijkheidsbeginsel een vergelijkbare toets doorstaan bij de Raad van State als die welke door het Grondwettelijk Hof wordt gehanteerd. Deze toets omvat vier facetten. Ten eerste moet de betrokken maatregel een wettig doel nastreven. Ten tweede moet het gemaakte onderscheid berusten op een objectief criterium, en dus niet louter op persoonlijke appreciatie. Voorbeelden van zulke objectieve criteria zijn de nationaliteit of het bezit van een specifiek diploma. Bovendien moet het criterium op abstracte wijze geformuleerd zijn, zodat het in theorie van toepassing is op een onbepaald aantal personen. Ten derde moet het onderscheid pertinent zijn in het licht van het nagestreefde doel. Tot slot moet het onderscheid proportioneel zijn, wat betekent dat het in redelijke verhouding moet staan tot dit beoogde doel.³⁰⁵

³⁰³ Art. 1 Twaalfde Aanvullende Protocol EVRM. en GOEDERTIER G., VANDE LANOTTE J., DE PELSMAEKER T. e.a., handboek Belgisch publiekrecht, die Keure, 2015, 347-390.

³⁰⁴ EGGERMONT F. en THEUNIS J., *Beginselen van behoorlijk bestuur: hoofdstuk IV. het gelijkheidsbeginsel*, die Keure, 2025, 319-368.

³⁰⁵ *Ibid.*

RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE OVER HET GELIJKHEIDSBEGINSEL EN HET DISCRIMINATIEVERBOD

88. Vanwege het omvangrijke aantal arresten inzake het gelijkheidsbeginsel is een kwantitatieve afbakening gehanteerd, waarbij de selectie is beperkt tot twintig arresten. Als steekproef zijn de eerste twintig gevonden arresten uit de periode 1 januari 2015 tot en met 31 december 2024 geselecteerd. In acht van deze twintig zaken werd de verzoekende partij door de Raad van State in het gelijk gesteld.

Het (volledige) toetsingskader?

89. In drie zaken zet de Raad het volledige theoretische kader uiteen. Daarbij wordt steeds benadrukt dat het gelijkheidsbeginsel het beginsel van gelijke behandeling in vergelijkbare situaties omvat, dat het tevens een verbod op willekeur impliceert en dat afwijkingen slechts toelaatbaar zijn indien zij berusten op een objectief criterium en redelijk verantwoord zijn. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld in het licht van het nagestreefde doel, de gevolgen van de maatregel en de aard van de toepasselijke beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden indien geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.³⁰⁶

In arrestnr. 258.353, betreffende de toekenning van zorgbudgetten gespreid in de tijd, vertrekt de Raad, naast het schetsen van dit toetsingskader, van het beginsel dat een louter temporeel onderscheid op zich geen schending van het gelijkheidsbeginsel uitmaakt.³⁰⁷ Een gelijkaardige redenering wordt gevolgd in arrest nr. 233.276, waarin een overgangsmaatregel in beginsel niet strijdig is met het gelijkheidsbeginsel, voor zover het gehanteerde onderscheid gebaseerd is op een objectieve en redelijke verantwoording.³⁰⁸

90. Het volledige toetsingskader wordt echter niet in alle arresten voorafgaandelijk uiteengezet. Zo wordt in de arresten nrs. 250.892, 244.695, 256.327, 252.839 en 233.609 het kader grotendeels weergegeven, maar ontbreekt de expliciete vermelding van het verbod op willekeur.³⁰⁹

In arrestnr. 233.609, dat eerder reeds aan bod kwam³¹⁰, wordt het toetsingskader op licht gevarieerde wijze toegepast. De Raad koppelt het gelijkheidsbeginsel daar immers aan het fundamentele recht op toegang tot de rechter. Hij preciseert *'dat wanneer voor een bepaalde categorie van personen de toegang tot een rechter wordt verhinderd, die categorie van personen mag worden vergeleken met elke categorie van personen voor wie de toegang tot een rechter niet wordt verhinderd'*. Hierdoor krijgt de gelijkheidstoets in dit arrest een bijzondere inkleuring.³¹¹

In arrestnr. 250.892 werd voorts beklemtoond dat de wetgever in sociaal-economische aangelegenheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt en dat het

³⁰⁶ RvS 13 december 2023, nr. 258.216, CVBA HDS, overw. 15.; RvS 8 januari 2024, nr. 258.353, VZW Raakzaam e.a., overw. 11 en RvS 16 april 2024, nr. 259.502, Autonome Verzorgingsinstelling Az Sint-Jan Brugge-Oostende, overw. 24.

³⁰⁷ RvS 8 januari 2024, nr. 258.353, VZW Raakzaam e.a., overw. 11.

³⁰⁸ RvS 17 december 2015, nr. 233.276, De Neef, overw. 10.

³⁰⁹ RvS 5 juni 2019, nr. 244.695, Destadsbader, overw.14.; RvS 1 februari 2022, nr. 252.839, Herbert e.a., overw. 7.4. en RvS 24 april 2023, nr. 256.327, BVBA Algrob, overw.25.

³¹⁰ Zie *supra* randnummer 82.

³¹¹ RvS 26 januari 2016, nr. 233.609, Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique, overw. 32.

gelijkheidsbeginsel zich er niet tegen verzet dat de ‘wetgever’ afziet van oorspronkelijke doelstellingen om nieuwe beleidsdoelstellingen na te streven. Dat de Raad in dit verband de term wetgever gebruikt en verwijst naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wijst erop dat hij zich bewust terughoudend opstelt en aansluiting zoekt bij de grondwettelijke toetsingspraktijk van het Hof.³¹²

Daartegenover staan arresten waarin het toetsingskader geheel ontbreekt, zoals nr. 250.470 inzake kansspelaanbieders en nr. 249.258 over de beschikbaarheid van ambtenaren. Niettegenstaande het ontbreken van een uiteenzetting van het volledige toetsingskader, worden in dergelijke zaken bij de beoordeling van de gegrondheid vaak afzonderlijke elementen van de gelijkheidstoets aangewend, zij het zonder expliciete verwijzing naar het volledige schema.³¹³

Wordt er een wettig doel nagestreefd?

91. In alle onderzochte arresten met als voorwerp bestreden bestuurshandelingen met een reglementaire strekking werd het wettig doel omschreven³¹⁴, waarbij de Raad desgevallend terugvalt op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.³¹⁵ Zo oordeelde de Raad bijvoorbeeld in arrestnr. 250.470, betreffende kansspelaanbieders, dat de verzoekende partij er te licht overheen ging dat het verschil in behandeling tussen het online en het fysiek aanbieden van kansspelen berustte op de doelstellingen van consumentenbescherming en het voorkomen van geldverspilling door gokactiviteiten.³¹⁶ In arrestnr. 258.216, dat betrekking had op steunmaatregelen naar aanleiding van de coronapandemie, omschreef de Raad het doel van de bestreden beslissing tijdens de beoordeling van de pertinentie als het verlenen van steun aan toeristische sectoren die hetzij verplicht gesloten bleven, hetzij nog steeds geconfronteerd werden met zeer aanzienlijke exploitatiebeperkingen ingevolge de coronamaatregelen.³¹⁷

Berust het onderscheid op een objectief criterium?

92. De tweede stap in de gelijkheidstoets, met name de vraag of het gemaakte onderscheid berust op een objectief criterium, blijkt in de rechtspraak van de Raad van State de minst uitgewerkte component.³¹⁸ Hoewel dit vereiste vaak slechts summier of impliciet wordt behandeld, zijn er wel degelijk arresten waarin de Raad expliciet ingaat op de objectiviteit van het gemaakte onderscheid.

Zo oordeelt hij in arrestnr. 258.216, betreffende steunmaatregelen naar aanleiding van de coronapandemie, dat het onderscheid tussen hotels en hostels objectief is wegens hun

³¹² RvS 14 juni 2021, nr. 250.892, Heyens e.a., overw. 13.3.

³¹³ RvS 29 april 2021, nr. 250.470, NV Chaudfontaine Loisirs, overw. 30-34. en RvS 16 december 2020, nr. 249.258, Boonen e.a.

³¹⁴ RvS 8 januari 2024, nr. 258.353, VZW Raakzaam e.a., overw. 15.; RvS 14 juni 2021, nr. 250.892, Heyens e.a., overw. 13.5.1.; RvS 26 januari 2016, nr. 233.609, Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique.; RvS 17 december 2015, nr. 233.276, De Neef, overw. 12.; RvS 5 juni 2019, nr. 244.695, Destadsbader, overw.14.; RvS 26 mei 2023, nr. 256.613, Caluwé e.a., overw. 9.; RvS 24 april 2023, nr. 256.327, BVBA Algroeb en RvS 1 februari 2022, nr. 252.839, Herbert e.a., overw. 7.7.

³¹⁵ RvS 16 december 2020, nr. 249.258, Boonen e.a., overw. 8.3.

³¹⁶ RvS 29 april 2021, nr. 250.470, NV Chaudfontaine Loisirs, overw. 34.

³¹⁷ RvS 13 december 2023, nr. 258.216, CVBA HDS, overw. 18.

³¹⁸ RvS 16 december 2020, nr. 249.258, Boonen e.a. en RvS 17 december 2015, nr. 233.276, De Neef.

afzonderlijke en duidelijk omschreven statuut.³¹⁹ In arrestnr. 233.609 wordt het onderscheid tussen private en publieke rechtspersonen eveneens als objectief aangemerkt³²⁰, terwijl ook een vereiste lichaamslengte van 152 cm door de Raad zonder meer als objectief criterium wordt beschouwd.³²¹

In arrestnr. 256.327 stelt de Raad bovendien dat de verwerende partij enerzijds terecht had besloten dat twee producten niet vergelijkbaar waren, maar anderzijds dat een vergelijking met andere verboden producten wél mogelijk was, waarbij hij steun vond in de argumentatie van de verzoekende partijen zelf.³²² Eveneens wordt in arrestnr. 259.502 een opdeling op basis van provincies als objectief erkend.³²³

Toch blijkt uit andere zaken dat de Raad zich vaak beperkt tot een summiere vaststelling. Soms volstaat hij met de verklaring er voor een verschillende behandeling een deugdelijke verantwoording bestaat, zonder verder in detail te treden.³²⁴ In arrestnr. 250.470, inzake kansspelaanbieders, wordt bijvoorbeeld de afzonderlijke beoordeling van het objectief criterium zelfs volledig overgeslagen en worden de pertinentie van het onderscheid en het wettig doel gezamenlijk beoordeeld.³²⁵

Tot slot verdient arrestnr. 256.327, dat betrekking had op de invoering van een lage-emissiezone, bijzondere vermelding. Daar werd door de tussenkomende partij aangevoerd dat oldtimers ouder dan veertig jaar, die gunstiger werden behandeld, een hogere historische patrimoniumwaarde zouden hebben dan voertuigen van dertig tot veertig jaar oud. De Raad volgde die redenering niet, stelde dat dit geen objectief onderscheid is en sloot zich aan bij de argumentatie van de verzoekende partijen die benadrukten dat redelijkerwijze mocht worden verwacht dat juist de oudste oldtimers het meest vervuילend zijn.³²⁶

Is het onderscheid pertinent?

93. De beoordeling van de pertinentie van een onderscheid vertoont in de rechtspraak van de Raad van State gelijkenissen met de beoordeling van het objectief criterium: ook hier is het niet altijd duidelijk waarom een maatregel als pertinent wordt aangemerkt.³²⁷ Soms wordt dan weer wel een uitvoerige motivering gegeven.³²⁸

In bijvoorbeeld arrestnr. 250.470, dat betrekking had op kansspelaanbieders, verwijst de Raad naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarin de inherente gevaren van online kansspelen worden benadrukt. Op basis daarvan rechtvaardigt hij het onderscheid met fysieke kansspelaanbieders. De Raad stelt dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen beide en

³¹⁹ RvS 13 december 2023, nr. 258.216, CVBA HDS, overw. 17-18.

³²⁰ RvS 26 januari 2016, nr. 233.609, Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique, overw. 33-37.

³²¹ RvS 5 juni 2019, nr. 244.695, Destadsbader, overw. 14.

³²² RvS 24 april 2023, nr. 256.327, BVBA Algrob, overw. 25.

³²³ RvS 16 april 2024, nr. 259.502, Autonome Verzorgingsinstelling Az Sint-Jan Brugge-Oostende, overw. 24.

³²⁴ RvS 8 januari 2024, nr. 258.353, VZW Raakzaam e.a., overw. 15. en RvS 14 juni 2021, nr. 250.892, Heyens e.a., overw. 13.5.2.

³²⁵ RvS 29 april 2021, nr. 250.470, NV Chaudfontaine Loisirs, overw. 34.

³²⁶ RvS 1 februari 2022, nr. 252.839, Herbert e.a., overw. 7.6.

³²⁷ RvS 8 januari 2024, nr. 258.353, VZW Raakzaam e.a., overw. 15.

³²⁸ RvS 14 juni 2021, nr. 250.892, Heyens e.a., overw. 13.5.1; RvS 16 december 2020, nr. 249.258, Boonen e.a., overw. 8.3.; RvS 26 januari 2016, nr. 233.609, Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique, overw. 38. RvS 5 juni 2019, nr. 244.695, Destadsbader, overw. 14. en RvS 24 april 2023, nr. 256.327, BVBA Algrob, overw. 25.

dat de grotere maatschappelijke risico's van online kansspelen het niet onredelijk maken dat de Koning een wekelijkse speellimiet noodzakelijk acht.³²⁹

In arrestnr. 258.216, betreffende steunmaatregelen na de coronapandemie, erkennen de verzoekende partijen in hun middel dat het bestuur onderscheid mag maken tussen sectoren die voor steun in aanmerking komen en dat daarbij prioriteit kan worden gegeven aan de meest hulpbehoevende sectoren. De Raad neemt dit als uitgangspunt voor zijn beoordeling en merkt op dat tussen partijen geen discussie bestaat over de vergelijkbaarheid van de betrokken categorieën. Vervolgens motiveert hij uitvoerig waarom de door de verwerende partij aangevoerde redenen onvoldoende zijn om een ongelijke behandeling te rechtvaardigen. Daarbij weegt zwaar dat hostels door de subsidiemaatregel werden uitgesloten, terwijl de verwerende partij zelf had erkend dat hostels, net als hotels, onderworpen waren aan dezelfde strenge sanitaire maatregelen. Deze erkenning dat het om een vergelijkbare categorie ging die aan identieke coronamaatregelen was gebonden, lijkt de Raad te hebben aangezet tot een bijzonder strikte benadering.³³⁰

Een gelijkaardige redenering treffen we aan in arrestnr. 256.327, inzake de lage-emissiezone. Daar verbond de Raad aan zijn vaststelling dat geen objectief onderscheid bestond tussen oldtimers van meer dan veertig jaar en voertuigen van dertig tot veertig jaar, de conclusie dat ook de verschillende behandeling niet pertinent was.³³¹ In arrestnr. 233.276 werd de geschiktheid niet beoordeeld omdat de vernietiging reeds volgde uit de vastgestelde disproportionaliteit van de maatregel.³³²

Proportionaliteitstest

94. In een aantal zaken blijft de beoordeling van de evenredigheid achterwege omdat de vernietiging reeds volgt uit een eerdere stap in de gelijkheidstoets.³³³ In andere gevallen, zoals in arrestnr. 259.502, wordt de evenredigheid wel beoordeeld, maar in een afzonderlijk middel en dus niet als onderdeel van het gelijkheidsbeginsel.³³⁴ Deze uiteenlopende benaderingen sluiten aan bij een bredere tendens: net zoals bij eerdere stappen wordt ook de evenredigheid niet altijd expliciet getoetst. Vaak volstaat de Raad met de vaststelling dat het verschil in behandeling deugdelijk is verantwoord, waarna het middel ongegrond wordt verklaard.

Een voorbeeld hiervan is arrestnr. 256.327, waarin de Raad zich beperkt tot de vaststelling dat er pertinente gronden bestaan om producten al dan niet vergelijkbaar te behandelen; een afzonderlijke proportionaliteitstoets blijft uit.³³⁵ In arrestnr. 250.892 kan de context van de sociaaleconomische aangelegenheid de terughoudendheid mede verklaren.³³⁶ Daartegenover staat dat de Raad in arrestnr. 249.258, dat eveneens vanuit dezelfde context vertrekt, wél bereid lijkt een evenredigheidstoets uit te voeren.³³⁷ In weer andere zaken wordt slechts een summier proportionaliteitstoets doorgevoerd. Wanneer bijvoorbeeld verzoekende partijen nalaten

³²⁹ RvS 29 april 2021, nr. 250.470, NV Chaudfontaine Loisirs, overw. 34.

³³⁰ RvS 13 december 2023, nr. 258.216, CVBA HDS, overw. 17-22.

³³¹ RvS 1 februari 2022, nr. 252.839, Herbert e.a., overw. 7.6.

³³² RvS 17 december 2015, nr. 233.276, De Neef, overw. 15.

³³³ RvS 13 december 2023, nr. 258.216, CVBA HDS, overw. 17.

³³⁴ RvS 16 april 2024, nr. 259.502, Autonome Verzorgingsinstelling Az Sint-Jan Brugge-Oostende, overw. 27.

³³⁵ RvS 24 april 2023, nr. 256.327, BVBA Algrob, overw. 25.

³³⁶ RvS 14 juni 2021, nr. 250.892, Heyens e.a., overw. 14.

³³⁷ RvS 16 december 2020, nr. 249.258, Boonen e.a., overw. 8.3.

inhoudelijk te repliceren op de memorie van antwoord, acht de Raad het in die omstandigheden voldoende om, na eigen onderzoek, het verslag van het auditoraat bij te vallen.³³⁸

In arrestnr. 250.470 over kansspelaanbieders lijkt de Raad zich niet daadwerkelijk te buigen over de proportionaliteit van een limiet van 500 euro, maar stelt hij in het kader van de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel vast dat de verzoekende partij niet aannemelijk heeft gemaakt dat een wekelijkse speellimiet van 500 euro onevenredig zou zijn.³³⁹ In arrestnr. 258.353 preciseert de Raad dat hij in het kader van het wettigheidstoezicht enkel de redelijkheid controleert en zijn beoordeling niet in de plaats kan stellen van die van de bevoegde overheid. De keuze om maatregelen te spreiden over een periode van tien jaar acht hij dan ook binnen de grenzen van de redelijkheid. Wanneer de verzoekende partijen in een tweede middel opnieuw een schending van het gelijkheidsbeginsel inroepen, wijst de Raad erop dat de financiering van zorgvoorzieningen behoort tot het domein van het bestuur en niet van de rechter. De Raad kent het bestuur in deze aangelegenheid dus een ruime beleidsvrijheid toe.³⁴⁰

Ook de minimumlengte van 152 cm om als politieagent te worden aangeworven wordt door de Raad proportioneel geacht. Hij vertrekt daarbij van de vaststelling dat verzoekster niet heeft aangetoond dat deze minimumgrens onredelijk of disproportioneel zou zijn. Uit het arrest blijkt echter niet waarom juist deze lengte niet willekeurig werd gekozen, behalve dat de grens reeds langer bestond.³⁴¹

95. In een ander arrest wordt de proportionaliteit wel degelijk grondig onderzocht. Zo oordeelt de Raad in arrestnr. 233.276 dat het verschil in behandeling tussen de prezonecoördinator en de zonecommandant disproportioneel is. Tegenover de stelling van de verwerende partij dat de ervaring die voortvloeit uit de bevoegdheden van de verzoekende partij '*niet ter zake dienend*' zou zijn, stelt de Raad dat niet duidelijk is waarom dit het geval zou zijn.³⁴²

Ten slotte verdient het reeds aangehaalde arrestnr. 233.609 vermelding. Zoals eerder uiteengezet, hanteert de Raad daarin een strikte toetsing. Hoewel hij het verschil in behandeling op zich proportioneel acht, oordeelt hij dat de aan privaatrechtelijke rechtspersonen geboden termijn om rolrechten te betalen te kort is. Het middel wordt dan ook gegrond verklaard wegens een onrechtmatige beperking van de toegang tot de rechter, en niet wegens discriminatie.³⁴³

Bestuurshandelingen met individuele strekking

96. In een aantal zaken betrof het arrest een bestuurshandeling met een individuele strekking. In dergelijke context komt duidelijk naar voren dat het gelijkheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel in de rechtspraak van de Raad van State vaak nagenoeg synoniem worden gehanteerd, zodat in wezen een verbod op willekeur wordt toegepast.³⁴⁴

Allereerst kan worden gewezen op arrestnr. 237.498, waarin - zoals reeds eerder werd vastgesteld in andere zaken - de Raad oordeelde dat de verzoekende partij, na kennisneming van het verslag

³³⁸ RvS 26 mei 2023, nr. 256.613, Caluwé e.a., overw. 8-9.

³³⁹ RvS 29 april 2021, nr. 250.470, NV Chaudfontaine Loisirs, overw. 34.

³⁴⁰ RvS 8 januari 2024, nr. 258.353, VZW Raakzaam e.a., overw. 13,15 en 19.

³⁴¹ RvS 5 juni 2019, nr. 244.695, Destadsbader, overw. 14.

³⁴² RvS 17 december 2015, nr. 233.276, De Neef, overw. 15-16.

³⁴³ RvS 26 januari 2016, nr. 233.609, Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique, overw. 39-42. en zie *supra* randnummer 82.

³⁴⁴ RvS 28 februari 2017, nr. 237.498, xxxx, overw. 10

van het auditoraat, geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid om in een laatste memorie een afwijkende visie naar voren te brengen. De Raad sloot zich bijgevolg volledig aan bij de redenering van het auditoraat.³⁴⁵

97. Daarnaast betreft de meerderheid van de onderzochte zaken het overheidsopdrachtencontentieux. In arrestnr. 255.545 verwees de Raad expliciet naar de overheidsopdrachtenwet van 2016, waarin wordt bepaald dat aanbestedende overheden ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze moeten behandelen en dat zij op transparante en proportionele wijze dienen te handelen. De Raad benadrukte dat het gelijkheidsbeginsel binnen het overheidsopdrachtenrecht een gelijk speelveld tussen de inschrijvers verzekert en dat dit beginsel tot de kernprincipes van de gunning behoort. Het houdt in dat ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.³⁴⁶ In de concrete zaak, die bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd ingesteld, kwam de Raad tot het oordeel dat de verwerende partij discriminerend had gehandeld. Dit bleek uit het gunningsverslag, waarin het ontbreken van een ondertekende verbintenis van een sociale inschakelingsonderneming wél als een substantiële onregelmatigheid werd aangemerkt, terwijl het niet-voegen van een nota inzake een omheining zonder enige toelichting slechts als niet-substantieel werd beschouwd. Aldus waren de inschrijvers ongelijk behandeld in strijd met artikel 1.8 van de wet.³⁴⁷

Ook arrestnr. 256.099 betrof een geschil over overheidsopdrachten, ditmaal met een Europese dimensie, waardoor nog een hogere structurele toets wordt vooropgesteld. De Raad benadrukte dat de gunningscriteria en hun weging relevant en proportioneel moeten zijn in verhouding tot de economisch meest voordelige offerte. De Raad volgde de verzoekende partij niet in haar betoog dat het subgunningscriterium niet pertinent zou zijn, en oordeelde bovendien dat het bestuur de grenzen van de redelijkheid niet had overschreden. Interessant is dat de Raad hierbij uitdrukkelijk aangaf dat hij niet over de expertise beschikt om een dergelijke technische problematiek ten gronde te doorgronden, hetgeen wijst op een lagere inhoudelijke toetsingsintensiteit omwille van de aard van de materie.³⁴⁸

In arrestnr. 255.429 werd het toetsingskader beperkt geformuleerd: de Raad stelde enkel dat aanbestedende overheden ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze dienen te behandelen en op transparante en proportionele wijze moeten handelen. Het gelijkheidsbeginsel werd daarbij niet bij naam genoemd, al had de verzoekende partij dit wel ingeroepen. De zaak draaide om een misverstand tussen de verzoekende partij en de aanbestedende overheid volgens de Raad, aangezien onduidelijk bleef of een bepaalde eis een dwingend karakter had dan wel slechts een streefdoel betrof. De Raad concludeerde dat hierdoor een ongelijke behandeling was ontstaan die de rangschikking van de offertes wezenlijk had beïnvloed: terwijl de gekozen inschrijver een positieve score kreeg ondanks een afwijking van de breedte-eis, werd de offerte van de verzoekende partij negatief beoordeeld, hoewel die conform de eis leek te zijn maar daardoor moest inboeten op kwaliteit en functionaliteiten.³⁴⁹

In arrestnr. 242.148, eveneens over overheidsopdrachten, werd geen structureel toetsingskader vooropgesteld. De Raad vertrok rechtstreeks vanuit de beoordeling en volgde de argumentatie van de verzoekende partij, die terecht had opgeworpen dat de offertes niet daadwerkelijk waren

³⁴⁵ RvS 28 februari 2017, nr. 237.498, XXXX, overw. 13-14.

³⁴⁶ RvS 20 januari 2023, nr. 255.545, NV Heyrman - De Roeck, overw. 15

³⁴⁷ *Ibid*, overw. 18.

³⁴⁸ RvS 22 maart 2023, nr. 256.099, BV Academic Software, overw. 22-27

³⁴⁹ RvS 4 januari 2023, nr. 255.429, BV Hilton Engineering, overw. 7-15.

onderzocht. De aanbestedende overheid erkende in haar nota dat zij louter op basis van beschrijvingen en afbeeldingen had beslist. Het middel werd dan ook ernstig geacht.³⁵⁰ Een tegengesteld resultaat vinden we in arrestnr. 257.116, waarin de Raad oordeelde dat het bestuur net wél voldoende zorgvuldig te werk was gegaan.³⁵¹

In arrestnr. 260.477 kreeg het gelijkheidsbeginsel opnieuw een eigen invulling. De Raad benadrukte dat inschrijvers een gelijke kans moeten krijgen om een opdracht binnen te halen. Dit impliceert dat zij zich zowel tijdens de voorbereiding van hun offertes als tijdens de beoordeling ervan door de aanbestedende overheid in een gelijke positie moeten bevinden. Voorts veronderstelt het gelijkheidsbeginsel dat inschrijvers op voorhand weten aan welke voorwaarden zij moeten voldoen en dus rekening kunnen houden met alle gegevens die de aanbestedende overheid als essentieel beschouwt. Na een korte inhoudelijke analyse oordeelde de Raad evenwel dat in casu geen schending van het gelijkheidsbeginsel voorlag.³⁵²

98. Tot slot verdient arrestnr. 254.841 vermelding. Daarin verwees de Raad niet naar een toetsingskader, maar trad hij epistemologisch strenger op tegenover het bestuur wegens een herhaalde fout. Hij wees erop dat de argumentatie van de verwerende partij inging tegen het voorlopig gezag van gewijsde van een eerder arrest.³⁵³

Conclusie

99. Uit de onderzochte rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de toepassing van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod over het algemeen een vrij constante lijn volgt. In zaken waarin een bestuurshandeling met een reglementaire strekking wordt bestreden, wordt doorgaans trouw het theoretische kader vooropgesteld. Daarbij wordt steeds een wettig doel omschreven. Opmerkelijk is echter dat de beoordeling van het objectief criterium en de pertinentie veel minder systematisch gebeurt: deze elementen worden regelmatig impliciet of summier behandeld, terwijl de proportionaliteitstoets in de praktijk vaak functioneert als een gebruikelijke redelijkheidstoets. In zaken met een individuele strekking, en met name in het domein van de overheidsopdrachten, wordt minder nadruk gelegd op het theoretisch kader. Daar hanteert de Raad een meer casuïstische benadering, waarbij het gelijkheidsbeginsel nauw verweven wordt met het verbod op willekeur. Deze toetsing lijkt in de praktijk strenger. Dit wordt bevestigd door het feit dat verzoekende partijen in dit type zaken vaker in het gelijk worden gesteld.

Samenvattend kan worden gesteld dat de Raad in zijn rechtspraak weliswaar een vaste structuur hanteert, maar dat de intensiteit van de toetsing varieert naargelang het type bestuurshandeling en de context waarin de ongelijkheid wordt aangevochten.

³⁵⁰ RvS 26 juli 2018, nr. 242.148, bvba Didakta, overw. 6.2.1.

³⁵¹ RvS 17 juli 2023, nr. 257.116, NV EMG Belgium, overw. 7-11.

³⁵² RvS 6 augustus 2024, nr. 260.477, BV Aon Belgium, overw. 12-26.

³⁵³ RvS 21 oktober 2022, nr. 254.841, xxxx, overw. 8-11.

III.VIII. De vrijheid van handel en nijverheid

THEORETISCHE OMKADERING VAN DE VRIJHEID VAN HANDEL EN NIJVERHEID

100. De vrijheid van handel en nijverheid wordt niet expliciet vermeld in de Grondwet, maar is wel opgenomen in artikel II.3 van het Wetboek van Economisch Recht (WER), dat bepaalt: *'iedereen is vrij om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen'*. Deze bepaling impliceert logischerwijs het recht om een onderneming te exploiteren volgens een eigen visie en met middelen naar eigen keuze. Bovendien omvat de vrijheid van handel ook de contractvrijheid: het staat elke ondernemer vrij om, in het kader van zijn economische activiteiten, zijn wederpartij te kiezen of te weigeren om diensten te verstrekken.³⁵⁴ De historische afwezigheid van dit recht in de Grondwet is te verklaren doordat zij reeds werd gewaarborgd door het decreet d'Allarde van 1791.³⁵⁵ Ze mag dan ook niet worden vereenzelvigd met het recht op arbeid of de vrije keuze van beroepsarbeid, zoals gewaarborgd in artikel 23 van de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof beschouwt de vrijheid van handel en nijverheid bovendien als een veruitwendiging van de persoonlijke vrijheid, beschermd door artikel 12 van de Grondwet.³⁵⁶ Sinds 2013 is de vrijheid van ondernemen formeel ondergebracht in het WER.³⁵⁷ Hoewel de term 'vrijheid van handel en nijverheid' nog steeds gangbaar is, spreekt men vandaag beter van de 'vrijheid van ondernemen'³⁵⁸, gelet op de afschaffing van het handelaarsbegrip en de vervanging daarvan door het ondernemersbegrip.³⁵⁹

101. De vrijheid van ondernemen is in essentie een subjectief recht dat toekomt aan de burger en bescherming biedt tegen ongeoorloofde inmengingen vanwege de overheid. Desondanks werkt dit recht ook in horizontale verhoudingen tussen burgers onderling. Aangezien het niet grondwettelijk is verankerd, rijst de vraag naar zijn plaats binnen de hiërarchie der normen. Hoewel het onmiskenbaar een fundamentele vrijheid betreft en zelfs vermeld wordt in een bijzondere wet³⁶⁰, heeft zij slechts wettelijke waarde en geen grondwettelijke rang. De vrijheid van handel / ondernemen maakt bovendien geen absoluut recht uit. Zij kan door het bestuur worden gereguleerd en aan beperkingen worden onderworpen. Artikel II.4 WER bevestigt dit uitdrukkelijk door te bepalen dat *'de vrijheid van ondernemen wordt uitgeoefend met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet, alsmede van de wetten die de openbare orde en de goede zeden betreffen en van de bepalingen van dwingend recht'*. Naast deze grenzen mogen beperkingen niet ingegeven zijn door willekeur of discriminatie, moet er een dwingende vereiste van algemeen belang aanwezig zijn, en moet de maatregel voldoen aan de proportionaliteitsvereiste.³⁶¹

³⁵⁴ DAMBRE M., *De huurprijs*, die Keure, 2008, 19-23.

³⁵⁵ Decreet 17 maart 1791 portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissement des droits de patente.

³⁵⁶ GOEDERTIER G., VANDE LANOTTE J., DE PELSMAEKER T., GOOSSENS J., HAECK Y., *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, 2015, nr. 656 en GwH 13 juli 2001, nr. 100/2001.

³⁵⁷ BYTTEBIER K., WERA T., BORGERHOFF J., GESQUIÈRE M., *Handboek handels- en ondernemingsrecht*, die Keure, 2016, nr. 62

³⁵⁸ Artikel I.1, 1° WER

³⁵⁹ VELAERS J., *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar. Deel I - Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, die Keure, 2019, 451-454.

³⁶⁰ LAVRYSEN L., *De bevoegdheden van de gewesten*, die Keure, 2016, 49-50 en art. 6, §1, VI, derde lid BWHL.

³⁶¹ ROSSIGNOL K., *De (on)belastbaarheid van de overheid*, die Keure, 2016, 365-367.

RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE OVER DE VRIJHEID VAN HANDEL EN NIJVERHEID

102. In de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2024 zijn er 12 arresten uitgesproken door de Raad van State. Daarbij werd de verzoekende partij in 3 gevallen in het gelijk gesteld, het bestuur in 7 gevallen, en werd in 2 zaken een prejudiciële vraag gesteld, respectievelijk aan het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie. Wat betreft de structurele en epistemologische toetsingsintensiteit, kunnen de arresten grofweg worden ingedeeld in drie categorieën: ten eerste zijn er arresten waarin de Raad van State expliciet of impliciet het toetsingskader van het Grondwettelijk Hof volgt, ten tweede arresten die betrekking hebben op artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, en ten derde arresten die zich afspelen binnen het belastingencontentieux.

De door het Grondwettelijk Hof geformuleerde toetsingscriteria als referentiekader

103. Wat opvalt bij de structurele toetsingsintensiteit is dat de Raad van State zich ongeveer in de helft van de gevallen beroept op het referentiekader van het Grondwettelijk Hof, hetzij expliciet, hetzij impliciet. Zo herhaalt de Raad dat volgens het Hof de vrijheid van handel en nijverheid geen absoluut recht is en aan beperkingen onderworpen kan worden. Vervolgens blijkt duidelijk dat de Raad het toetsingskader van het Hof expliciet overneemt door te stellen dat volgens het Hof *‘de wetgever pas onredelijk zou optreden indien hij de vrijheid van handel en nijverheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.’*³⁶² In een ander arrest wordt het Hof niet expliciet vermeld, maar wordt wel dezelfde toetsingsmaatstaf gehanteerd. Ook daar onderstreept het bewuste gebruik van de term ‘wetgever’ dat de Raad het toetsingskader van het Grondwettelijk Hof nauwgezet en vrijwel letterlijk volgt.³⁶³

Ten slotte is er nog een arrest waarin de Raad zich niet zichtbaar beroept op de rechtspraak van het Hof, maar waarin het toetsingskader inhoudelijk overeenstemt met dat van het Hof, zoals blijkt uit de formulering: *‘[...] et des limitations peuvent y être apportées pour autant qu’elles le soient sur la base d’un objectif légitime et qu’elles ne soient pas disproportionnées par rapport à cet objectif.’*³⁶⁴

104. In het reeds eerder besproken arrest nr. 250.470, in het kader van de toetsingsintensiteit van het gelijkheidsbeginsel³⁶⁵, erkent de Raad dat de bestreden beperking een legitiem doel nastreeft, namelijk de bescherming van consumenten en het voorkomen van geldverkwisting door gokactiviteiten. Hoewel het doel als gerechtvaardigd wordt beschouwd, blijkt uit het arrest dat de Raad zich eerder terughoudend opstelt in haar evenredigheidsbeoordeling. De Raad volstaat met de vaststelling dat de verzoekende partij niet aannemelijk heeft gemaakt dat een wekelijkse speellimiet van 500 euro voor online kansspelen, die bovendien op verzoek van de speler verhoogd kan worden, een disproportionele inperking vormt van de vrijheid van handel en

³⁶² RvS 29 april 2021, nr. 250.470, Chaudfontaine loisirs, overw. 33; RvS 27 april 2020, nr. 247.452, NV Andreas Stihl e.a., overw. 43; RvS 16 mei 2019, nr. 244.504, NV Katoen Natie Bulk Terminals e.a., overw. 36.

³⁶³ RvS 8 maart 2018, nr. 240.958, GCV dampwinkel.be e.a., overw. 18.

³⁶⁴ RvS 22 september 2022, nr. 254.579, United People, overw. 5.2.

³⁶⁵ Zie *supra* randnummer 94.

nijverheid. De toetsing blijft aldus marginaal, wat wijst op een eerder beperkte epistemologische toetsing aan de evenredigheid.³⁶⁶

Een gelijkaardige benadering vinden we terug in het arrestnr. 240.958, waarin het bemoeilijken van de toegang van minderjarigen tot e-sigaretten als legitiem wordt beschouwd, onder verwijzing naar het belang van de volksgezondheid en het verzorgingsbeginsel. Hoewel de Raad formeel erkent dat een beperking van de vrijheid onderworpen moet worden aan een proportionaliteitstoets, blijft een inhoudelijke analyse van de evenredigheid in feite uit. De Raad beperkt zich tot de vaststelling dat de maatregel noodzakelijk is.³⁶⁷

105. Opmerkelijk strenger is daarentegen arrestnr. 244.504, waarin de structurele toetsingsintensiteit haar hoogste niveau bereikt. Hoewel de Raad, net als in eerdere zaken, het toetsingskader van het Grondwettelijk Hof hanteert, verwijst hij in dit arrest ook expliciet naar rechtspraak van het Hof die een meer verregaande toets vereist dan gebruikelijk. Zo wordt bovenop de eerder aangehaalde toets evenzeer geëist dat een beperking geen discriminerende werking mag hebben, gerechtvaardigd moet zijn om dwingende redenen van algemeen belang en het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel mag bereikt worden. Deze meer indringende toetsing valt op door haar strengere karakter. Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in het procedurele verloop van de zaak: de Raad van State voert hier immers geen definitieve inhoudelijke beoordeling uit, maar formuleert een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.³⁶⁸

Artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet

106. Naast het voorgaande toetsingskader zijn er ook twee arresten waarin de Raad van State een afwijkende beoordeling hanteert, met name in zaken waarin het bestuur zich beroept op artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet om maatregelen te rechtvaardigen in het kader van de openbare veiligheid en rust. In deze context beoordeelt de Raad het gemeentelijk optreden niet via het klassieke evenredigheidskader van het Grondwettelijk Hof, maar toetst hij of de beperking van de vrijheid van handel en nijverheid gesteund is *‘op draagkrachtige motieven en een redelijk verband van evenredigheid vertonen met de concrete ordehandhavingsbehoeften’*. Aangezien het nagestreefde doel, het waarborgen van de openbare orde, in deze context inherent legitiem is, komt het er in de praktijk op neer dat de maatregel enkel toelaatbaar is indien zij pertinent is (draagkrachtige motieven) en de evenredigheidstoets doorstaat.³⁶⁹

In arrestnr. 255.431 kiest de Raad daarbij voor een uitgesproken terughoudende epistemologische benadering. De verzoekende partij wordt verweten geen alternatieve, minder ingrijpende maatregel te hebben voorgesteld dan het ter beschikking stellen van de camerabeelden. Bovendien laat de Raad de beoordeling van de duur van de sluiting, met het oog op het herstel van de openbare orde en het waarborgen van de veiligheid in de toekomst, aan het oordeel van de burgemeester over.³⁷⁰ In het tweede arrest stelt de Raad zich daarentegen epistemologisch strenger op. Niet alleen verwijt hij het bestuur een onzorgvuldige voorbereiding van de bestreden beslissing, maar hij oordeelt tevens dat de maatregel disproportioneel is,

³⁶⁶ RvS 29 april 2021, nr. 250.470, Chaudfontaine loisirs, overw. 34.

³⁶⁷ RvS 8 maart 2018, nr. 240.958, GCV dampwinkel.be e.a., overw. 12 en 18.

³⁶⁸ RvS 16 mei 2019, nr. 244.504, NV Katoen Natie Bulk Terminals e.a., overw. 36-38.

³⁶⁹ RvS 5 januari 2023, nr. 255.431, BV Vinci Club, overw. 6. en RvS 29 juli 2024, nr. 260.465, BV I.T., overw. 7.

³⁷⁰ RvS 5 januari 2023, nr. 255.431, BV Vinci Club, overw. 11-12.

aangezien deze een aanzienlijke beknotting vormt van de vrijheid van ondernemen van de verzoekende partij.³⁷¹

Marginale toetsing bij het belastingencontentieux

107. De derde categorie van arresten zijn de arresten die zich situeren binnen het belastingencontentieux. In arrestnummers 255.351 en 255.352 formuleert de Raad van State het toetsingskader bij een beperking van de vrijheid van handel en nijverheid als volgt (eigen onderstreping):

*'Beperkingen kunnen worden opgelegd, mits er een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat en de beperking niet onevenredig is ten opzichte van het nagestreefde doel. Fiscale maatregelen die op een activiteit drukken, mogen geen verbodsmaatregelen zijn of kennelijk onevenredig zijn. Het toezicht op de proportionaliteit van een belasting moet marginaal blijven. De Raad van State mag een belasting slechts vernietigen indien er sprake is van een kennelijke wanverhouding tussen de opgelegde belasting en de draagkracht van de belastingplichtigen.'*³⁷²

Binnen deze rechtspraak lijkt het onderscheid tussen het toetsingskader en de toepassing ervan te vervagen. Ook in andere arresten hanteert de Raad een vergelijkbare benadering.³⁷³ Zowel structureel als epistemologisch treedt de raad met een duidelijke rechterlijke terughoudendheid naar voren. Van een volwaardige evenredigheidstoets is zogenaamd geen sprake; het volstaat dat het bestuurlijk optreden een marginale proportionaliteitstoets doorstaat. Deze terughoudendheid lijkt hoofdzakelijk ingegeven door het rechtsdomein en de aard van de bestreden bestuurshandeling: een fiscale maatregel. Zo verwijst de raad naar de gemeentelijke autonomie die bestaat op dit rechtsgebied.³⁷⁴ Toch blijkt de toetsingsintensiteit in sommige gevallen hoger dan verwacht. In de arresten nummers 255.351 en 255.352 wordt het bestuur op alle punten in het ongelijk gesteld. De Raad volgt de aangevoerde motieven van het bestuur niet, ondanks hun onderbouwing. Dat de Raad in deze gevallen overgaat tot een grondige toetsing, lijkt mede ingegeven door de onderbouwde cijfermatige gegevens van de verzoekende partijen, die overtuigend aantonen dat de opgelegde belastingmaatregelen een ernstige aantasting vormen van hun vrijheid van handel en nijverheid.³⁷⁵ Ook in het arrestnr. 234.417 besluit de Raad dat de maatregel wel degelijk disproportioneel is aangezien het bestuur geen stukken kan voorleggen die de redelijke verhouding kunnen staven en oordeelt bijgevolg dat het middel gegrond is.³⁷⁶

Terughoudendheid wegens gebrek aan expertise

108. Dat de Raad meer terughoudend is tijdens de coronapandemie wordt nogmaals bevestigd in het arrestnr. 254.579 waar hij verwijst naar de bijzondere gezondheidscontext.³⁷⁷ Meer inzicht

³⁷¹ RvS 29 juli 2024, nr. 260.465, BV I.T., overw. 7-9.

³⁷² RvS 21 december 2022, nr. 255.351 en 255.352, Mulkens e.a., overw. 5.2.1.

³⁷³ RvS 25 november 2021, nr. 252.216, Ramabel e.a.; RvS 5 mei 2017, nr. 238.107, Ferraz da Cruz en RvS 29 maart 2021, nr. 250.245, la commune de Frameries.

³⁷⁴ RvS 29 maart 2021, nr. 250.245, la commune de Frameries.

³⁷⁵ RvS 21 december 2022, nr. 255.351 en 255.352, Mulkens e.a., overw. 5.2.1.

³⁷⁶ RvS 16 april 2016, nr. 234.417, FEDCAF BELGIUM.

³⁷⁷ RvS 22 september 2022, nr. 254.579, United People, overw. 5.2.

verschafft echter het arrestnr. 247.452, waarin de Raad opmerkelijk transparant is over zijn terughoudende houding en de onderliggende motieven. Zo wijst de Raad naast het bestaan van een uitzonderlijke en zeer ernstige gezondheids crisis, dat de overheid zich met het oog op een zorgvuldige besluitvorming laat omringen door deskundigen met de daartoe vereiste expertise. Bovendien stelt de Raad van State dat zij niet in staat is te beoordelen dat de door de verzoekende partij gesuggereerde maatregel om, bovenop de DHZ-zaken en de tuincentra, ook nog de gespecialiseerde handelszaken te openen, het mogelijk hadden gemaakt om de door de verwerende partij nagestreefde doelstelling te bereiken; minstens die doelstelling niet in gevaar te brengen.³⁷⁸ De Raad lijkt zich hier terughoudend op te stellen precies omdat zij niet beschikt over de noodzakelijke medische of epidemiologische expertise om de proportionaliteit van dergelijke maatregelen te beoordelen. De Raad kwalificeert het middel als niet ernstig. Toch is de terughoudendheid deels verrassend aangezien de Raad wel degelijk erkent dat de maatregel een zeer verregaande beperking op het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid vormt.

Conclusie van de toetsingsintensiteit van de vrijheid van handel en nijverheid

109. De structurele toetsingsintensiteit van de Raad van State wordt in aanzienlijke mate beïnvloed door het toetsingskader dat het Grondwettelijk Hof ontwikkelde. Hoewel de epistemologische toetsingsintensiteit in de rechtspraak varieert, blijkt de Raad zich in de meeste gevallen eerder terughoudend op te stellen bij de beoordeling van de evenredigheid van een beslissing. Een verhoogde structurele toetsingsintensiteit deed zich voor in een arrest waarin een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie werd gesteld. Deze doorverwijzing lijkt een indicatie te zijn van een verscherpte rechterlijke toetsing. Wat de epistemologische toetsingsintensiteit betreft, blijkt dat deze toeneemt naarmate de aantasting van de vrijheid van de verzoekende partij ingrijpender is. Voorts stelt de Raad zich in beginsel marginaal op in fiscale geschillen. De aard van de bestuurshandeling en het bijbehorende rechtsdomein, met name het belastingencontentieux, verklaren in dergelijke gevallen een eerder terughoudende toetsing. Niettemin kan de Raad, wanneer verzoekende partijen overtuigend cijfermateriaal (zoals boekhoudkundige gegevens) aanleveren waaruit de impact van de maatregel blijkt, toch overgaan tot een grondigere beoordeling van de evenredigheid. Tot slot heeft de Raad hier nog eens expliciet erkend dat zijn toetsingsintensiteit mede wordt bepaald door zijn eigen (gebrek aan) inhoudelijke expertise³⁷⁹: de rechter oordeelt terughoudender wanneer het bestuur zich laat adviseren door deskundigen, maar ook wanneer de Raad zelf niet over de vereiste inhoudelijke kennis beschikt om een volwaardige toetsing door te voeren.

³⁷⁸ RvS 27 april 2020, nr. 247.452, NV Andreas Stihl, overw. 44.

³⁷⁹ zie ook *supra* randnummer 97.

DEEL IV. CONCLUSIE

110. Na de gedetailleerde analyse van de onderscheiden fundamentele rechten, dringt zich de beantwoording van de drie deelonderzoeksvragen op: **(1)** welke variërende toetsingsintensiteit hanteert de Raad van State, en welke redenen liggen ten grondslag aan de keuze voor een **(2)** lagere dan wel **(3)** strengere toetsingsintensiteit?

O.Z.D.V.1: ‘Wat is de variëteit van de toetsingsintensiteit van de Raad van State bij beperkingen op fundamentele rechten en vrijheden?’

111. Uit dit onderzoek blijkt dat de Raad van State zich, ook wanneer fundamentele rechten en vrijheden in het geding zijn, in de regel terughoudend opstelt ten aanzien van het bestuur. Deze tendens manifesteert zich in het merendeel van de 109 geanalyseerde arresten. De Raad hanteert daarbij doorgaans geen volwaardige proportionaliteitstoets, maar beperkt zich tot een beoordeling van de *‘redelijke evenredigheid’*. Deze bevinding sluit aan bij de gevestigde rechtspraak van de Raad, zoals in de inleiding reeds werd toegelicht.³⁸⁰

Afwijkingen op deze standaardtoetsing zijn echter wel degelijk waarneembaar. Enerzijds blijkt uit tien arresten dat de Raad zich beperkt tot de sanctionering van enkel de *‘kennelijk onevenredige’* bestuurshandeling. Anderzijds wordt vastgesteld dat de Raad, met betrekking tot het recht op vreedzame vergadering, in tegenstelling tot de ander onderzochte rechten en vrijheden, stelselmatig een volwaardige proportionaliteitstoets toepast, waarbij de beoordelingsvrijheid van het bestuur aanzienlijk wordt ingeperkt. **Hieruit volgt dat de intensiteit van de rechterlijke toetsing varieert tussen (i) een kennelijk niet-onevenredigheidscontrole, (ii) de redelijkheidstoets als standaard, en (iii) een volledige proportionaliteitstoets.**

Opvallend in dit verband is dat van de tien zaken waarin de Raad de uiterst terughoudende benadering van de kennelijke onevenredigheid hanteerde, er acht afkomstig waren van de Franstalige afdeling. Dat valt des te meer op, aangezien het onderzochte geheel grotendeels Nederlandstalige arresten omvat. Deze vaststelling suggereert dat de Franstalige afdeling van de Raad in de praktijk meer beoordelingsruimte aan het bestuur laat.

112. Wanneer we kijken naar de structurele toetsingsintensiteit, valt op dat de Raad het toetsingskader van het EHRM weliswaar kent en toepast, maar dat ook hier een duidelijke variatie merkbaar is. Het spectrum van structurele toetsingsintensiteit loopt van het recht op een eerlijk proces, waar een toetsingskader vrijwel altijd ontbreekt, tot het eigendomsrecht, waar de Raad bijna consequent een volledig toetsingskader kader vooropstelt waaraan de inperking moet verantwoorden.

Nu de onderzoeksvraag naar de variatie in toetsingsintensiteit is beantwoord, kunnen we ons richten op de twee volgende deelvragen: welke motieven liggen aan de basis van een lagere toetsingsintensiteit en welke rechtvaardigen een strengere toetsingsintensiteit?

³⁸⁰ Zie *supra* randnummer 2.

O.Z.D.V.2: ‘Wat zijn de beweegredenen van de Raad van State om zich terughoudend op te stellen?’

113. Uit de onderzochte rechtspraak blijkt dat de Raad van State om uiteenlopende redenen kiest voor een terughoudende toetsingsintensiteit. Een eerste bepalende factor is de maatschappelijke en politieke context waarin een zaak zich afspeelt. Tijdens **de coronapandemie** verleende de Raad het bestuur een ruimere beoordelingsvrijheid, voornamelijk omdat hij zelf onvoldoende deskundigheid meende te hebben op virologisch en epidemiologisch vlak.³⁸¹ Het bestuur liet zich daarentegen adviseren door gespecialiseerde experts, wat de Raad ertoe bracht zich grotendeels te beperken tot een kennelijk-niet-onevenredigheidscontrole. Ook buiten de pandemie valt eenzelfde patroon op: in **technische dossiers** treedt de Raad overwegend terughoudend op.³⁸² In **politiek of maatschappelijk gevoelige aangelegenheden** is die houding eveneens zichtbaar, waarbij de Raad uitdrukkelijk de beleidsvrijheid van het bestuur respecteert.³⁸³

Daarnaast speelt **de hoedanigheid en positie van de verzoekende partij** een belangrijke rol. Wanneer het bijvoorbeeld om ambtenaren gaat, houdt de Raad bij de bepaling van de toetsingsintensiteit expliciet rekening met de plichten die uit hun functie voortvloeien en met hun hiërarchische positie. Evenzeer geldt dat, wanneer de uitoefening van **fundamentele rechten en vrijheden van derden** in het gedrang komt, de Raad geneigd is zijn toetsing te beperken tot een marginale controle.³⁸⁴ Ook **de omvang en focus van het aangevoerde middel** beïnvloeden de intensiteit van de toetsing. Wanneer verzoekers hun argumentatie toespitsen op een specifiek onderdeel, beperkt de Raad zijn beoordeling doorgaans tot datzelfde element.³⁸⁵ Ook **procesrechtelijke factoren** dragen bij tot terughoudendheid: zo stelt de Raad zich terughoudender op wanneer een partij afwezig is of nalaat te repliceren op de memorie van antwoord, in welk geval vaak wordt volstaan met een verwijzing naar het auditoraatsverslag.³⁸⁶

Het beginsel van **rechtszekerheid** vormt een bijkomende grond voor een lagere toetsingsintensiteit.³⁸⁷ Wanneer de Raad kan terugvallen op bestaande rechtspraak of eerder behandelde middelen in andere gelijkaardige arresten, gaat hij meestal niet verder dan het herbevestigen van die rechtsopvatting, zonder nieuwe diepgaande toetsing.³⁸⁸ Maar ook **de volgorde waarin middelen aan bod** komen in hetzelfde arrest, speelt een rol: wanneer het redelijkheidsbeginsel reeds afzonderlijk is onderzocht, acht de Raad een bijkomende proportionaliteitstoets doorgaans overbodig.³⁸⁹ Tot slot valt op dat de Raad in **bepaalde rechtsdomeinen** meer beoordelingsvrijheid aan het bestuur laat. In het bijzonder in sociaaleconomische aangelegenheden, in dossiers met betrekking tot zorgfinanciering en in het fiscaal contentieus laat de Raad de beslissingsruimte aan het bestuur en beperkt hij zich tot een marginale controle.³⁹⁰

³⁸¹ Zie *supra* randnummers 32, 53, 60 en 108.

³⁸² Zie *supra* randnummer 97.

³⁸³ Zie *supra* randnummer 42.

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ Zie *supra* randnummers 42, 60 en 108.

³⁸⁶ Zie *supra* randnummers 76 en 94.

³⁸⁷ Zie *supra* randnummer 67.

³⁸⁸ Zie *supra* randnummers 71 en 85.

³⁸⁹ Zie *supra* randnummer 94.

³⁹⁰ Zie *supra* randnummers 90, 94 en 107.

O.Z.D.V.3: ‘Wat zijn de beweegredenen van de Raad van State om een hogere toetsingsintensiteit te hanteren?’

114. Uit de onderzochte rechtspraak blijkt dat de Raad van State in specifieke omstandigheden afwijkt van zijn gebruikelijke terughoudendheid en een hogere toetsingsintensiteit toepast. Een eerste bepalende factor is de ernst van de inperking van fundamentele rechten: naarmate de aantasting ingrijpender is³⁹¹, neemt de Raad een strengere toetsingshouding aan. Daarnaast treedt de Raad strikter op wanneer de beperking een *ongelijke behandeling* van fundamentele rechten en vrijheden impliceert.³⁹² Ook de aard en het gewicht van de zaak beïnvloeden de intensiteit: in principiële dossiers, wanneer de Raad in algemene vergadering uitspraak doet³⁹³ of een prejudiciële stelt³⁹⁴, is het toetsingskader merkbaar hoger. Andere rechtspraak speelt eveneens een rol: indien het Grondwettelijk Hof of het EHRM reeds een strenge maatstaf hebben ontwikkeld³⁹⁵, sluit de Raad zich daarbij in zijn controle. Bovendien valt op dat de Raad in bepaalde rechtsdomeinen systematisch kritischer optreedt, zoals bij beperkingen op de vrijheid van vergadering, in dossiers rond privacy en gegevensbescherming³⁹⁶, en bij kwesties inzake gelijke behandeling in overheidsopdrachten.³⁹⁷ Tot slot kan ook het optreden van het bestuur zelf aanleiding geven tot een strengere beoordeling, met name wanneer sprake is van herhaalde fouten.³⁹⁸

³⁹¹ Zie *supra* randnummers 106 en 107.

³⁹² Zie *supra* randnummers 53 en 85.

³⁹³ Zie *supra* randnummer 82.

³⁹⁴ Zie *supra* randnummer 105.

³⁹⁵ Zie *supra* randnummer 72.

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ Zie *supra* randnummer 99.

³⁹⁸ Zie *supra* randnummer 98.

DEEL V. BIBLIOGRAFIE EN BIJLAGEN

V.I. Bibliografie

I. WETGEVING

Europese wetgeving

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948, BS 31 maart 1949.

Verdrag van 4 november 1950 tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

Interne wetgeving

Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, BS 17 februari 1994.

Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

De wet van 23 December 1946 houdende instelling van een Raad van State, BS 9 januari 1947.

Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, BS 21 maart 1973.

Gecoördineerde Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988.

Wetboek van Economisch Recht, BS 29 maart 2013.

Decreet 17 maart 1791 portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissement des droits de patente.

-

Koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, BS 8 oktober 1937.

Omz. Vl. 6 juli 2011, Deontologische code voor de personeelsleden van de Vlaamse overheid, https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1712218325/omzendbrief-BZ-2011-6_mf9l2r.pdf.

Soft Law

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Rule of Law Checklist*, 2016.

II. RECHTSPRAAK

Internationale en Europese rechtspraak

EHRM 21 februari 1975, nr. 4451/70, Golder t. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 19 mei 1976, nr. 6959/75, Brüggemann en Scheuten t. Duitsland.

EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71 e.a., Engel en anderen t. Nederland.

EHRM 13 juni 1979, nr. 6833/74, Marckx t. België.

EHRM 16 juli 1980, 8440/78, Christians against Racism and Fascism t. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 23 september 1982, nr. 7151/75 e.a., Sporrong en Lönnroth.

EHRM 26 maart 1985, nr. 8978/80, X en Y t. Nederland.

EHRM 21 februari 1986, nr. 8793/79, James en anderen t. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 28 augustus 1986, nr. 9228/80, Glasenapp t. Duitsland.

EHRM 28 augustus 1986, nr. 9704/82, Kosiekt t. Duitsland.

EHRM 18 december 1986, nr. 9697/82, Johnston en anderen t. Ierland.

EHRM 21 juni 1988, 10126/82, "Ärzte für das Leben" t. Oostenrijk.

EHRM 30 maart 1989, nr. 10461/83, Chappell t. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 26 april 1991, 11800/85, Ezelin t. Frankrijk.

EHRM 16 december 1992, nr. 13710/88, Niemietz t. Duitsland.

EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88, Kokkinakis t. Griekenland.

EHRM 23 november 1993, nr. 14838/89, A. t. Frankrijk.

EHRM 27 oktober 1994, nr. 18535/91, Kroon en anderen t. Nederland.

EHRM 25 november 1994, nr. 12884/84, Ortenberg t. Oostenrijk.

EHRM 9 december 1994, nr. 13092/87 e.a., The Holy Monasteries t. Griekenland.

EHRM (GK) 26 september 1995, nr. 17851/91, Vogt t. Duitsland.

EHRM 20 november 1995, nr. 17849/91, Pressos Compania Naviera S.A. en anderen t. België.

EHRM 16 september 1996, nr. 15777/89, Matos e Silva, Lda. en anderen t. Portugal.

EHRM 24 april 1998, nr. 23184/94 e.a., Selçuk en Asker t. Turkije.

EHRM 2 september 1998, Ahmed e.a. t. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 25 maart 1999, nr. 31107/96, Iatridis t. Griekenland.

EHRM 28 oktober 1999, nr. 28396/95, Wille t. Lichtenstein.

EHRM 8 december 1999, 23885/94, Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) t. Turkije [GC].

EHRM 5 januari 2000, nr. 33202/96, Beyeler t. Italië.

EHRM 29 februari 2000, nr. 39293/98, Fuentes Bobo t. Spanje.

EHRM 25 mei 2000, nr. 46346/99, Noack en anderen t. Duitsland.

EHRM 27 juni 2000, nr. 27417/95, Cha'are Shalom Ve Tsedek t. Frankrijk.

EHRM 27 juni 2000, nr. 30979/96, Frydlender t. Frankrijk.

EHRM 11 januari 2001, nr. 38460/97, Platakou t. Griekenland.

EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95, Chapman t. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 7 juni 2001, nr. 39594/98, Kress t. Frankrijk.

EHRM 13 december 2001, nr. 45701/99, Metropolitan Church of Bessarabia en anderen t. Moldavië.

EHRM 16 april 2002, nr. 36677/97, S.A. Dangeville t. Frankrijk.

EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02, Pretty t. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 28 November 2002, nr. 25701/94, de voormalige koning van Griekenland en anderen t. Griekenland.

EHRM 17 juli 2003, nr. 25337/94, Craxi (nr.2) t. Italië.

EHRM 22 juni 2004, nr. 31443/96, Broniowski t. Polen.

EHRM 20 oktober 2005, 44079/98, the United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov t. Bulgarije.

EHRM 8 november 2005, 4251/02, Saliba t. Malta.

EHRM 29 juni 2006, 76900/01, Öllinger t. Oostenrijk.

EHRM 14 november 2006, nr. 52589/99, Skibińscy t. Polen.

EHRM 5 december 2006, 74552/01, Oya Ataman t. Turkije.

EHRM 11 januari 2007, nr. 73049/01, Anheuser-Busch Inc. t. Portugal.

EHRM 3 april 2007, nr. 62617/00, Copland t. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 12 april 2007, nr. 52435/99, Ivanova t. Bulgarije.

EHRM 19 april 2007, nr. 63235/00, Vilho Eskelinen t. Finland.

EHRM 3 mei 2007, 1543/06, Bączkowski e.a. t. Polen.

EHRM 5 juli 2007, nr. 28743/03, Melnychuk t. Oekraïne.

EHRM 26 juli 2007, 10519/03, Barankevich t. Rusland.

EHRM 18 september 2007, nr. 25379/04 e.a., Paeffgen GmbH t. Duitsland.

EHRM (GK) 12 februari 2008, nr. 14277/04, Guja t. Moldavië.

EHRM 12 februari 2009, nr. 2512/04, Nolan en K. t. Rusland.

EHRM 5 maart 2009, 31684/05, Barraco t. Frankrijk.

EHRM 17 november 2009, 26258/07 e.a., Rai en Evans t. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 2 februari 2010, 25196/04, Christian Democratic People's Party t. Moldavië (no. 2).

EHRM 21 oktober 2010, 4916/07 e.a., Alekseyev t. Rusland.

EHRM 24 maart 2011, 23458/02, Giuliani en Gaggio t. Italië.

EHRM 7 juli 2011, nr. 23459/03, Bayatyan t. Armenië.

EHRM 17 januari 2012, nr. 36760/06, Stanev t. Bulgarije.

EHRM 1 maart 2012, 8080/08 e.a., Schwabe en M.G. t. Duitsland.

EHRM 24 juli 2012, 40721/08, Fábér t. Hongarije.

EHRM 27 november 2012, 58050/08, Sáska t. Hongarije.

EHRM 15 januari 2013, nr. 48420/10 e.a., Eweida en anderen t. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 31 januari 2013, nr. 50615/07, Association des Chevaliers du Lotus d'Or t. Frankrijk.

EHRM 11 april 2013, 20372/11, Vyerentsov t. Oekraïne.

EHRM 7 mei 2013, Koufaki en Adedy t. Griekenland.

EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07, Winterstein en anderen t. Frankrijk.

EHRM 15 mei 2014, 19554/05, Taranenko t. Rusland.

EHRM 12 juni 2014, 17391/06, Primov e.a. t. Rusland.

EHRM 12 juni 2014, nr. 56030/07, Fernández Martínez t. Spanje.

EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11, S.A.S. t. Frankrijk.

EHRM 16 juli 2014, nr. 60642/08, Ališić en anderen tegen Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Servië, Slovenië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

EHRM 2 oktober 2014, nr. 97/11, DELTA PEKÁRNY a.s. t. Tsjechië.

EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, Kudrevičius e.a. t. Litouwen.

EHRM 5 januari 2016, 74568/12, Frumkin t. Rusland.

EHRM 21 juni 2016, nr. 5809/08, Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland.

EHRM 24 januari 2017, nr. 25358/12, Paradiso en Campanelli t. Italië.

EHRM 23 maart 2017, nr. 53251/13, A.-M.V. t. Finland.

EHRM 14 juni 2017, nr. 77703/01, Svyato - Mykhaylivska Parafiya t. Oekraïne.

EHRM 20 juni 2017, 67667/09 e.a., Bayev e.a. t. Rusland.

EHRM 5 september 2017, nr. 61496/08, Bărbulescu t. Roemenië.

EHRM 9 januari 2018, nr. 12003/04, Catalan t. Roemenië.

EHRM, 22 februari 2018, nr. 588/13, Libert t. Frankrijk.

EHRM 13 maart 2018, nr. 32207/16, A.L. t. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 15 maart 2018, nr. 51357/07, Naït-Liman t. Zwitserland.

EHRM 7 juli 2018, nr. 44460/16, O’Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd t. Ierland.

EHRM 25 september 2018, nr. 76639/11, Denisov t. Oekraïne.

EHRM 15 november 2018, 29580/12 e.a., Navalnyy t. Rusland.

EHRM 11 december 2018, nr. 36480/07, Lekić t. Slovenië.

EHRM 24 maart 2020, nr. 4601/06, Elif Kizil t. Turkije.

EHRM 6 oktober 2020, 41462/17, Laguna Guzman t. Spanje.

EHRM 24 november 2020, nr. 75414/10, Kurban t. Turkije.

EHRM 17 december 2020, nr. 459/18, Saber t. Noorwegen.

EHRM 9 februari 2021, nr. 23662/08, Tokel t. Turkije.

EHRM 8 april 2021, nr. 47621/13 e.a., Vavříčka en anderen t. Tsjechië.

EHRM 7 september 2021, nr. 27516/14, M.P. t. Portugal.

EHRM 23 november 2021, 37477/11, Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia en Frolov t. Rusland.

EHRM 8 maart 2022, nr. 53069/15, Sabani t. België.

EHRM 15 maart 2022, nr. 43572/18, Grzęda t. Polen.

EHRM 8 september 2022, nr. 3153/16 e.a., Drelon t. Frankrijk.

EHRM 6 oktober 2022, 69483/13 e.a., Mustafa Hajili and Others t. Azerbeidzjan.

EHRM 6 december 2022, nr. 39859/14, Pannon Plakát Kft en anderen t. Hongarije.

EHRM 13 december 2022, nr. 56862/15, Tonchev en anderen t. Bulgarije.

EHRM 12 januari 2023, nr. 7286/16, Potoczka en Adamčo t. Slowakije.

EHRM 9 februari 2023, nr. 43932/19 e.a., Katona en Závorský t. Slowakije.

EHRM 6 juni 2023, 2134/23 e.a., Pivkina e.a. t. Rusland.

EHRM februari 2024, nr. 16760/22 e.a., Executief van de Moslims van België en anderen t. België.

EHRM 21 februari 2024, 56896/17 e.a., Laurijsen e.a. t. Nederland.

EHRM 5 maart 2024, nr. 64220/19, Föderation der Aleviten Gemeinden in Österreich t. Oostenrijk.

EHRM 24 oktober 2024, nr. 27849/15 e.a., Drozdyk en Mikula t. Oekraïne.

-

SCOTUS, United States v. Carolene Products Co., 304 U.S. 144 (1938)

-
RvS NL 2 februari 2022, 202002668/1/A3, Harderwijk.

Belgische rechtspraak

GwH 13 juli 2001, nr. 100/2001.

-

Cass., 27 mei 1971, Franco-Suisse Le Ski.

-

RvS 14 juli 2008, nr. 185.388, xxxx.

RvS 10 juli 2012, nr. 220.242, Universiteit Gent.

RvS 10 juli 2012, nr. 220.243, Universiteit Gent.

RvS 22 maart 2013, nr. 222.953, CVBA Typographics.

RvS 29 mei 2013, nr. 223.630, xxx.

RvS 26 februari 2015, nr. 230.331, Colenbie e.a.

RvS 9 maart 2015, nr. 230.441, Zeeuws.

RvS 20 november 2015, nr. 232.999, Verbeeck.

RvS 17 december 2015, nr. 233.276, De Neef.

RvS 5 januari 2016, nr. 233.392, Private Stichting Ikhlaas.

RvS 26 januari 2016, nr. 233.609, Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique.

RvS 9 februari 2016, nr. 233.777, de Orde van Vlaamse Balies.

RvS 8 maart 2016, nr. 234.060, NV Thomas Cook Airlines Belgium.

RvS 16 april 2016, nr. 234.417, FEDCAF BELGIUM.

RvS 17 oktober 2016, nr. 236.130, De Smet.

RvS 17 november 2016, nr. 236.433, Norbert Dentressangle Logistics Welkenraedt.

RvS 17 januari 2017, nr. 237.054, NV Grond- en Afbraakwerken Verplanck.

RvS 28 februari 2017, nr. 237.498, xxxx.

RvS 28 februari 2017, nr. 237.515, NV Geertrans-Hellings.

RvS 5 mei 2017, nr. 238.107, Ferraz da Cruz.

RvS 4 juli 2017, nr. 238.753, NV Verhelst Logistics.

RvS 22 september 2017, nr. 239.193, Meersman.

RvS 17 november 2017, nr. 239.900, Mikom-Sped.

RvS 17 november 2017, nr. 239.901, Taabicht e.a.

RvS 30 november 2017, nr. 240.030, NV Goederenbeheer - Gérance des biens.

RvS 18 december 2017, nr. 240.215, xxxx.

RvS 6 februari 2018, nr. 240.678, VZW Voorpost.

RvS 8 februari 2018, nr. 240.691, xxx.

RvS 23 januari 2018, nr. 240.525, BVBA Transport van Aken.

RvS 25 januari 2018, nr. 240.559, BVBA Verbauwhede Transport.

RvS 30 januari 2018, nr. 240.617, Vital De Matos.

RvS 6 maart 2018, nr. 240.913, Veys.

RvS 8 maart 2018, nr. 240.958, GCV dampwinkel.be e.a.

RvS 29 mei 2018, nr. 241.630, Dom.

RvS 29 juni 2018, nr. 242.017, M'Beka Matundu Puati.

RvS 26 juli 2018, nr. 242.148, bvba Didakta.

RvS 14 december 2018, nr. 243.250, Van Langenhove e.a.

RvS 24 januari 2019, nr. 243.480, Benameur.

RvS 16 mei 2019, nr. 244.504, NV Katoen Natie Bulk Terminals e.a.

RvS 16 mei 2019, nr. 244.520, Mahi.

RvS 5 juni 2019, nr. 244.695, Destadsbader.

RvS 14 juni 2019, nr. 244.806, Donckers e.a.

RvS 21 oktober 2019, nr. 245.827, Belgische Staat.

RvS 5 november 2019, nr. 245.992, VZW Liga voor Mensenrechten.

RvS 10 december 2019, nr. 246.360, Desmet.

RvS 27 april 2020, nr. 247.452, NV Andreas Stihl e.a.

RvS 12 mei 2020, nr. 247.529, xxxx.

RvS 28 mei 2020, nr. 247.674, Suenens e.a.

RvS 14 juni 2020, nr. 247.790, Brikci-Nigassa.

RvS 26 juni 2020, nr. 247.922, de Orde van Vlaamse Balies.

RvS 6 juli 2020, nr. 248.002, Vande Castele.

RvS 6 oktober 2020, nr. 248.477, VZW Speedy e.a.

RvS 30 oktober 2020, nr. 248.818, NV Umami.

RvS 20 november 2020, nr. 248.994, xxxx.

RvS 27 november 2020, nr. 249.083, xxxx.

RvS 8 december 2020, nr. 249.177, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a.

RvS 16 december 2020, nr. 249.258, Boonen e.a.

RvS 22 december 2020, nr. 249.313, l'a.s.b.l. Saint-Joseph.

RvS 22 december 2020, nr. 249.315, Leroy e.a.

RvS 26 januari 2021, nr. 249.594, Carette e.a.

RvS 11 februari 2021, nr. 249.821, City Mall Verviers.

RvS 23 februari 2021, nr. 249.864, Matthee e.a.

RvS 9 maart 2021, nr. 250.036, xxxx.

RvS 23 maart 2021, nr. 250.190, Dewinter e.a.

RvS 29 maart 2021, nr. 250.245, la commune de Frameries.

RvS 22 april 2021, nr. 250.374, Querinjean e.a.

RvS 29 april 2021, nr. 250.470, Chaudfontaine loisirs.

RvS 28 mei 2021, nr. 250.728, NV Patrilam e.a.

RvS 10 juni 2021, nr. 250.864, xxx.

RvS 14 juni 2021, nr. 250.892, Heyens e.a.

RvS 29 juni 2021, nr. 251.125, xxxx.

RvS 8 juli 2021, nr. 251.232, BV De Vogelenzang.

RvS 24 september 2021, nr. 251.601, Van Gremberghe e.a.

RvS 12 oktober 2021, nr. 251.826, Zatalovski.

RvS 29 oktober 2021, nr. 252.028, Talboom e.a.

RvS 25 november 2021, nr. 252.216, Ramabel e.a.

RvS 1 februari 2022, nr. 252.839, Herbert e.a.

RvS 8 maart 2022, nr. 253.176, xxxx.

RvS 29 maart 2022, nr. 253389, Van De Putte.

RvS 21 april 2022, nr. 253.540, Herkes.

RvS 17 juni 2022, nr. 254.041, Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp e.a.

RvS 23 juni 2022, nr. 254.087, Hermans e.a.

RvS 6 september 2022, nr. 254.390, vzw actieve verdediging der wapenliefhebbers e.a.

RvS 22 september 2022, nr. 254.579, United People.

RvS 21 oktober 2022, nr. 254.841, xxxx.

RvS 5 december 2022, nr. 255.172, Matthys.

RvS 8 december 2022, nr. 255.217, vzw wildbeheereenheid westland e.a.

RvS 21 december 2022, nr. 255.351 en 255.352, Mulkens e.a.

RvS 4 januari 2023, nr. 255.429, BV Hilton Engineering.

RvS 5 januari 2023, nr. 255.431, BV Vinci Club.

RvS 20 januari 2023, nr. 255.545, NV Heyrman - De Roeck.

RvS 21 februari 2023, nr. 255.745, VZW Kaai 5 e.a.

RvS 22 maart 2023, nr. 256.099, BV Academic Software.

RvS 24 april 2023, nr. 256.327, BVBA Algrob.

RvS 26 mei 2023, nr. 256.613, Caluwé e.a.

RvS 26 mei 2023, nr. 256.620, VZW Vrijheidsfonds.

RvS 27 mei 2023, nr. 256.621, Brikci.

RvS 8 juni 2023, nr. 256.737, Tirez.

RvS 15 juni 2023, nr. 256.792, Turistik Hava Tasımaçılık A.S. h.o.d.n. Corendon Airlines.

RvS 17 juli 2023, nr. 257.116, NV EMG Belgium.

RvS 21 augustus 2023, nr. 257.184, vzw Ijzerwake.

RvS 30 september 2023, nr. 257.900, La Ruche ASBL e.a.

RvS 24 oktober 2023, nr. 257.715, Leyssens.

RvS 17 november 2023, nr. 257.924, SPRL Mekar.

RvS 13 december 2023, nr. 258.216, CVBA HDS.

RvS 8 januari 2024, nr. 258.353, VZW Raakzaam e.a.

RvS 6 februari 2024, nr. 258.703, F.C.

RvS 1 maart 2024, nr. 259.009, NV Simplex Diam.

RvS 28 maart 2024, nr. 259.307, I.D. e.a.

RvS 16 april 2024, nr. 259.502, Autonome Verzorgingsinstelling Az Sint-Jan Brugge-Oostende.

RvS 17 april 2024, nr. 259.510, Mathias Corvinus Collegium Alapítvány.

RvS 11 juni 2024, nr. 260.077, NV Residentie Ofelia.

RvS 29 juli 2024, nr. 260.465, BV I.T.

RvS 6 augustus 2024, nr. 260.477, BV Aon Belgium.

RvS 23 oktober 2024, nr. 261.181, xxx.

III. RECHTSLEER

Boeken en verzamelwerken

ALEXY R., *A theory of constitutional rights*, Oxford university press, 2002.

BATSELÉ D., MORTIER T. en SCARCEZ M., *Algemeen Administratief Recht*, Bruylant, 2012.

BEHRENDT C. en VRANCKEN M., *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, die Keure, 2022.

BERX C., *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid: Een analyse van het systeem van administratieve rechtspraak in België*, Intersentia, 2000.

BRADY A., *Proportionality and deference under the UK Human Rights Act: An institutionally sensitive approach*, Cambridge University Press, 2012.

BYTTEBIER K., WERA T., BORGERHOFF J., GESQUIÈRE M., *Handboek handels- en ondernemingsrecht*, die Keure, 2016.

DAMBRE M., *De huurprijs*, die Keure, 2008.

DE JONCKHEERE M. en DEBERSAQUES G., *Inleiding tot het recht*, die Keure.

DE PRINS D., *Handboek Politieke partijen*, die Keure, 2011.

DE STAERCKE J., *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap*, Vanden Broele, 2002.

EGGERMONT F. en THEUNIS J., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, die Keure, 2025.

FALLON R., *The nature of constitutional rights: the invention and logic of strict judicial scrutiny*, Cambridge University Press, 2019.

GEARTY C., *Principles of Human Rights Adjudication*, Oxford University Press 2004.

GOEDERTIER G., VANDE LANOTTE J., DE PELSMAEKER T., *handboek Belgisch publiekrecht*, die Keure, 2013.

GOEDERTIER G., VANDE LANOTTE J., DE PELSMAEKER T., GOOSSENS J., HAECK Y., *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, 2015.

KAVANAGH A., *Constitutional review under the UK Human Rights Act*, Cambridge University Press, 2009.

LAGASSE D., *L'erreur manifeste d'appréciation en droit administratif*, Bruylant, 1986.

LAVRYSEN L., *De bevoegdheden van de gewesten*, die Keure, 2016.

LEMMENS K., *Fundamentele rechten en vrijheden*, 2018.

LONCKE L. *Het administratief cassatieberoep*, die Keure, 2022.

MARTYN G. en CANNOOT P., *Fundamentele rechten en vrijheden*, 2023.

- MOONEN, T. en RIEMSLAGH, J., *Syllabus Staatsrecht*, 2022.
- OPDEBEEK I. en DE SOMER S., *Algemeen bestuursrecht (tweede editie)*, Intersentia, 2019.
- PALU G.A.A., *Grundrechte, Spielräume und Kompetenzen: Eine Untersuchung formeller Prinzipien vor dem Hintergrund der Prinzipientheorie*, Nomos, 2019.
- POPELIER P., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, die Keure, 2006.
- RENDERS D., *Droit administratif général*, 4e édition, Larcier, 2022.
- ROSSIGNOL K., *De (on)belastbaarheid van de overheid*, die Keure, 2016.
- SCHLAICH K. en KORIOTH S., *Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen: ein Studienbuch*, C.H. Beck, 2015.
- SCHRAM F., *België, een handleiding - 4de editie*, Politeia, 2017.
- SCHUTGENS R.J.B., SCHLÖSSELS R.J.N., KROMMENDIJK J., PETERS J.A.F., BULTEN C.D.J., TERLOUW A.B., VAN DER WERF E.G.A., *Toetsingsintensiteit: een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter*, Wolters Kluwer Nederland, 2022.
- TODTS L., *Het proportionaliteitsbeginsel in het gemeentelijke openbareordehandvingsrecht: naar een meer gelijklopende proportionaliteitstoets?*, die Keure, 2018.
- TODTS L., *Beginselen van behoorlijk bestuur: het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel*, die Keure, 2025.
- VANDAELE A.-S., *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurshandelingen. De rechtsmacht van de Raad van State in het annulatiecontentieux*, die Keure, 2014.
- VAN DAMME M., *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, die Keure, 2015.
- VAN DAMME M., *De cassatiebevoegdheid van de Raad van State in een historisch en evolutief perspectief*, die Keure, 2022.
- VAN HAEGENBORGH G., *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, die Keure, 2011.
- VELAERS J., *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar*, die Keure, 2019.
- WIRTGEN A., *De Grondwet en Jan Velaers. IV. Een vriendschapsgewijze commentaar*, die Keure, 2022.

Doctoraten

- MEEUSEN B., *Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof*, Wolters Kluwer, 22 maart 2024, 366.

Tijdschriften

- BRORING H., *Het evenredigheidsbeginsel als gedragsnorm voor het overheidsbestuur*, *Ars Aequi*, 2022, 755.

CHAN C., *Proportionality and invariable baseline intensity of review*, 2012, *Legal Studies* 2013, vol. 33, afl. 1, (1), 26.

DE BOCK E., BLOMME N., *Bescherming burgers tegen onwettige besluiten burgemeester. Artikel 133 juncto artikel 135 §2 Nieuwe Gemeentewet*, *NjW* 2023, afl. 478, 194.

DECLERCQ A., *Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor mensenrechten*, *T.Vreemd*, 2017, afl. 2, 118.

DUCH GIMENEZ M., NELLES M., *Liberté de manifester et numérique : potentialités et menaces. Etude à travers le cas de la Belgique lors de la crise sanitaire*, *Rev.b.dr.const.* 2022, afl. 4, 389.

EVERS G.J.M. en DE POORTER J.C.A., *Rechterlijke toetsing van regelgeving: Wat is de betekenis van recente ontwikkelingen in de rechtspraak voor de wetgevingspraktijk van de bestuurswetgever?*, *Regelmaat*, 2021, 6.

GRIMM D., *Proportionality in Canadian and German constitutional jurisprudence*, *University of Toronto Law Journal*, 2007, 383.

HUBEAU B., *Het spreekrecht van ambtenaren: over de zwoegers uit het vooronder*, *Maklu, Panopticon*, 38 (3), 2017, 157.

HUISMAN P.J. en JAK N., *Beslissingsruimte: handvatten voor de rechterlijke toetsingsintensiteit*, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2019, 212.

JAK N. en VERMONT J., *De Nederlandse rechter en de margin of appreciation: de rol van de margin of appreciation in de interne horizontale relatie tussen de rechter, de wetgever en het bestuur*, *NJCM-Bulletin*, jrg. 32 (2007).

KING J.A., *Institutional approaches to judicial restraint*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2008, 409.

LAVRYSEN L., *Mensenrechten in tijden van corona*, *TvMR* nr. 2, 2020, 10.

LELOUP M., *De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde: een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak*, *TBP* 2016, afl. 10, 560.

LELOUP, M., *Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens preciseert de toegestane beperkingen met betrekking tot de locatie en het tijdstip van een betoging*, *T.Gem.* 2018, afl. 2, 158.

MAES G., *Juridische afdwingbaarheid van grondrechten op minimumvoorzieningen*, *Tijdschrift voor Sociaal Recht / Revue de droit social* - 2005/4, 2005, 613.

MEEUSEN B., *De terughoudendheid van de Raad van State bij de beoordeling van maatregelen genomen in het kader van de coronacrisis*, *Publiekrechtelijke kronieken*, vol. 2020, no. 1-2, 2021, 33.

NACHBAR T.B., *The rationality of rational basis review*, *Virginia Law Review*, 2016, 1650.

RIVERS J., *Proportionality and Variable Intensity of Review*, *Cambridge Law Journal*, 65(1), March 2006, 174.

STROOBANT M., *Artikel 23 van de Grondwet en de armoedeproblematiek, in Armoede - waardigheid - mensenrechten. 10 jaar Samenwerkingsakkoord*, F. De Boe en E. Delruelle (eds.), *Cassochrome*, 2008, 39.

THAYER J.B., *The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law*, Harvard Law Review, 1893, Vol. 7, No. 3, 129.

VANDAELE A.-S., *De aanhouder wint? Een A-attest onder dwang(som)*, CDPK 2013, 275.

VAN DER WERF E.G.A., *Toetsingsintensiteit. Verslag van het symposium*, NTB 2022/306, 543.

VAN DE WEYER P.-J., *De rechtspraak van het Marktenhof in het licht van het recht op een effectieve rechtsbescherming*, TRNI 2018, afl. 3, 155.

VAN DE WEYER P.-J., *Toetsing van het bestuurshandelen in het publiekrecht*, Platform voor publiek- en privaatrecht in dialoog - reeks nr. 1, Uitgeverij WLP, 2020, 63.

VAN STEENBERGEN J., *De loyaliteits eis van het overheids personeel versus het spreekrecht en het recht op toegang tot de rechter*, Tijdschrift voor gemeenterecht, 2021:3-4, p. 129.

IV. ANDERE BRONNEN

Online websites

Link: <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/TOETSEN> (laatste keer geraadpleegd op 13 augustus 2025)

Link: <https://www.vlaanderen.be/team-taaladvies/taaladviezen/toetsen-aftoetsen> (laatste keer geraadpleegd op 13 augustus 2025)

Link: <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/intensiteit> (laatste keer geraadpleegd op 13 augustus 2025)

V.II. Bijlagen

BIJLAGE 1: EXCEL-BESTAND ' HET RECHT OM VREEDZAAM TE VERGADEREN'

ALGEMENE INFORMATIE								STRUCTUREEL: wat vereist de Raad?			EPISTEMOLOGISCH			CONCLUSIE?	OVERWEGINGEN
FUNDAMENTEEL RECHT	ARRESTNUMMER	DATUM	TYPE PROCEDURE	TYPE BESTUURSHANDELING	NL/FR	GEGROND?	SPECIFIEKE CONTEXT	Wettelijke basis	legitiem doel	evenredigheid	wettelijke basis	legitiem doel	evenredigheid		
vreedzaam vergaderrecht	nr. 240.678	6/feb/18	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individuele strekking	NL	Ernstig & urgent	Weigering betoging	Veronderstelt aanwezig te zijn	Veronderstelt aanwezig te zijn	Onderdeel van toetsingskader: Redelijk verband met evenredigheid	artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet	De openbare rust en veiligheid	Disproportioneel	STRENG	Overw. 7-23
vreedzaam vergaderrecht	nr. 242.017	29/jun/18	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individuele strekking	FR	Ernstig & urgent	Weigering betoging	Veronderstelt aanwezig te zijn	Veronderstelt aanwezig te zijn	Onderdeel van toetsingskader	De nieuwe gemeentewet	De openbare orde	Disproportioneel	STRENG	VI.3. en VII.3.
vreedzaam vergaderrecht	nr. 243.250	14/dec/18	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individuele strekking	NL	Ernstig & urgent	Weigering betoging	/	Veronderstelt aanwezig te zijn	"De beperkingen moeten echter steunen op draagkrachtige motieven"	/	De openbare rust en veiligheid	"Onvoldoende daadkrachtig"	STRENG	Overw. 7-15
vreedzaam vergaderrecht	nr. 245992	5/nov/19	Vernietigingsberoep	Reglementair besluit	NL	Gegron	beperking van bijeenkomsten in openlucht en openbare vergaderingen niet in openlucht	/	Veronderstelt aanwezig te zijn	Onderdeel van toetsingskader	/	de bescherming van de openbare orde en van de rechten van anderen	Disproportioneel	STRENG	Overw. 29.2-33.3
vreedzaam vergaderrecht	nr. 247.790	14/jun/20	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individuele strekking	FR	Niet ernstig	Weigering betoging tijdens coronapanemie	/	Veronderstelt aanwezig te zijn	/	/	bescherming van de volksgezondheid	/	TERUGHOUDEND	V.2.
vreedzaam vergaderrecht	nr. 250.190	23/mrt/21	Vernietigingsberoep	Reglementair besluit	NL	Gegron	politieverordening met verbod tot bijeenkomsten	Onderdeel van het toetsingskader	/	/	Gebrekkige toepassing art. 134 van de nieuwe gemeentewet	Openbare orde en vrede	/	STRENG	Overw. 11-19
vreedzaam vergaderrecht	nr. 256.620	26/mei/23	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individuele strekking	NL	Ernstig & urgent	Weigering betoging	Veronderstelt aanwezig te zijn	Veronderstelt aanwezig te zijn	"De beperkingen moeten echter steunen op draagkrachtige motieven"	artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet	De openbare rust en veiligheid	Disproportioneel	STRENG	Overw. 8.1-13.2
vreedzaam vergaderrecht	nr. 256.621	27/mei/23	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individuele strekking	FR	Ernstig & urgent	Weigering betoging	Veronderstelt aanwezig te zijn	Veronderstelt aanwezig te zijn	Onderdeel van het toetsingskader	de Nieuwe Gemeentewet	handhaving van de openbare orde	Disproportioneel	STRENG	VII.3. en VIII.3.
vreedzaam vergaderrecht	nr. 257.184	21/aug/23	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individuele strekking	NL	Ernstig & urgent	Geen toelating evenement	Onderdeel van het toetsingskader	Veronderstelt aanwezig te zijn	"De beperkingen moeten echter steunen op draagkrachtige motieven"	gebrekkige wet + artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet	de openbare rust en veiligheid is niet pertinent	"Onvoldoende daadkrachtig"	STRENG	Overw. 9-20
vreedzaam vergaderrecht	nr. 257.900	30/sep/23	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individuele strekking	FR	Niet ernstig	Verbod op het houden van een bijeenkomst	Veronderstelt aanwezig te zijn	Veronderstelt aanwezig te zijn	Onderdeel van het toetsingskader	de Nieuwe Gemeentewet	handhaven van de openbare orde	evenredig	EERDER TERUGHOUDEND	IX.2.
vreedzaam vergaderrecht	nr. 257.715	24/okt/23	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individuele strekking	NL	Ernstig & urgent	intrekking van de goedkeuring voor de organisatie van een lezing	Onderdeel van het toetsingskader	Onderdeel van het toetsingskader	"De beperkingen moeten echter steunen op draagkrachtige motieven"	artikel A.2.c van de Institutionele Code	handhaving van de openbare orde en veiligheid is niet pertinent	"Onvoldoende daadkrachtig"	STRENG	Overw. 14-21
vreedzaam vergaderrecht	nr. 259.510	17/apr/24	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individuele strekking	NL	Ernstig & urgent	Verbod Congres	Onderdeel van het toetsingskader	Onderdeel van het toetsingskader	Onderdeel van het toetsingskader	schending artikel 134 van de Nieuwe Gemeentewet	bedreiging van de openbare orde niet pertinent	niet evenredig	STRENG	Overw. 8-11

BIJLAGE 2: EXCEL-BESTAND: 'DE VRIJHEID VAN MENINGSUITING'

FUNDAMENTEEL RECHT	ARRESTNUMMER	DATUM	ALGEMENE INFORMATIE				STRUCTUREEL: wat vereist de Raad?			EPISTEMOLOGISCH			CONCLUSIE?	OVERWEGINGEN	
			TYPE PROCEDURE	TYPE BESTUURSHANDELING	NL/FR	GEGROND?	SPECIFIEKE CONTEXT	Wettelijke basis	legitiem doel	evenredigheid	wettelijke basis	legitiem doel			evenredigheid
Vrijheid van meningsuiting	nr. 230.441	9/mrt/15	vernietigingsberoep	Individueel	NL	ongegrond	ambtenarencontentieux	Geen vooropgesteld toetsingskader			Afwezig: 'discretionaire beoordelingsvrijheid bestuur'			TERUGHOUDEND	overw.53-58
Vrijheid van meningsuiting	nr. 236.130	17/okt/16	vernietigingsberoep	Individueel	NL	ongegrond	ambtenarencontentieux	onderdeel toets	onderdeel toets	onderdeel toets	de wet van 7 december 1998, de tuchtwet en de bij koninklijk besluit vastgestelde deontologische code	de belangen van de dienst	niet onevenredig (maar slechts in globo getoetst)	GEMIDDELD	overw. 14
Vrijheid van meningsuiting	nr. 244.520	16/mei/19	vernietigingsberoep	Individueel	FR	ongegrond	ambtenarencontentieux	Geen vooropgesteld toetsingskader			neutraliteitsdecreet + koninklijk besluit van 22 maart 1969	eer of de waardigheid van zijn ambt	geen kennelijke beoordelingsfout	ZEER TERUGHOUDEND	VI.2.
Vrijheid van meningsuiting	nr. 245.992	5/nov/19	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	/	beperkingen op openbare vergadering in de openlucht	onderdeel toets	onderdeel toets	onderdeel toets	Nieuwe politiereglement	Openbare rust en veiligheid	vernietigt o.b.v. disproportioneel met vrijheid van vergadering	STRENG	Overw. 29.1.-35
Vrijheid van meningsuiting	nr. 246.360	10/dec/19	vernietigingsberoep	Individueel	NL	ongegrond	ambtenarencontentieux	Veronderstelt aanwezig te zijn			het decreet rechtspositie personeelsleden Gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991	het belang van de dienst en de waardigheid van het ambt	pertinent en evenredig	TERUGHOUDEND	overw. 5-14
Vrijheid van meningsuiting	nr. 247.529	12/mei/20	vernietigingsberoep	Individueel	NL	ongegrond	ambtenarencontentieux	Afwezig	Veronderstelt aanwezig te zijn		Afwezig	De eer en waardigheid van haar ambt en de belangen van het Gemeenschapsonderwijs	niet onevenredig (maar slechts in globo getoetst)	TERUGHOUDEND	overw. 33-35
Vrijheid van meningsuiting	nr. 248.477	6/okt/20	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegrond	Radio-omroepen	onderdeel toets	onderdeel toets	onderdeel toets	Afwezig	Afwezig	evenredig	GEMIDDELD	overw. 16-25
Vrijheid van meningsuiting	nr. 251.125	29/jun/21	vernietigingsberoep	Individueel	NL	ongegrond	ambtenarencontentieux	Veronderstelt aanwezig te zijn	Afwezig	Redelijkheidsbeginsel	het koninklijk besluit van 2 oktober 1937	Afwezig	redelijkheid als grens: in orde (ruime beoordelingsvrijheid)	TERUGHOUDEND	overw. 22-27
Vrijheid van meningsuiting	nr. 253.176	8/mrt/22	vernietigingsberoep	Individueel	FR	ongegrond	ambtenarencontentieux	Veronderstelt aanwezig te zijn	Veronderstelt aanwezig te zijn	Afwezig	de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten	Het vertrouwen van het publiek in het bestuur, de autoriteit en de reputatie van zijn collega's en oversten	geen kennelijke beoordelingsfout	ZEER TERUGHOUDEND	IV.2.
Vrijheid van meningsuiting	nr. 253.389	29/mrt/22	vernietigingsberoep	Individueel	NL	ongegrond	ambtenarencontentieux	Veronderstelt aanwezig te zijn	Veronderstelt aanwezig te zijn	Redelijkheidsbeginsel	de wet van 14 januari 1975	Afwezig	niet onredelijk	TERUGHOUDEND	Overw. 15-21
Vrijheid van meningsuiting	nr. 256.737	8/jun/23	vernietigingsberoep	Individueel	NL	ongegrond	ambtenarencontentieux	Afwezig	Veronderstelt aanwezig te zijn	Veronderstelt aanwezig te zijn	Afwezig	het belang van de dienst en de waardigheid van het ambt	niet onredelijk	TERUGHOUDEND	Overw. 12-19

BIJLAGE 3: EXCEL-BESTAND 'DE VRIJHEID VAN GODSDIENST EN LEVENSBESCHOUWING'

ALGEMENE INFORMATIE								STRUCTUREEL: wat vereist de Raad?			EPISTEMOLOGISCH			CONCLUSIE?	OVERWEGINGEN
FUNDAMENTEEL RECHT	ARRESTNUMMER	DATUM	TYPE PROCEDURE	TYPE BESTUURSHANDELING	NL/FR	GEGROND?	SPECIFIEKE CONTEXT	Wettelijke basis	legitiem doel	evenredigheid	wettelijke basis	legitiem doel	evenredigheid		
Vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing	nr. 243.480	24/jan/19	Vernietigingsprocedure	Individueel	FR	Gegron	straf niet onderbreken gebed	Onderdeel van de toets	Onderdeel van de toets	Onderdeel van de toets	Afwezig	doelstelling orde en rust te handhaven was onterecht	een kennelijke beoordelingsfout	terughoudend tot gemiddeld	overw. 12-15
Vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing	nr. 247.674	28/mei/20	uiterst dringende noodzakelijkheid	Reglementair	NL	Niet urgent	Coronamaatregelen	Geen toets uitgevoerd			Geen toets uitgevoerd			TERUGHOUDEND	overw. 7-13
Vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing	nr. 249.083	27/nov/20	uiterst dringende noodzakelijkheid	Reglementair	NL	Niet urgent	Coronamaatregelen	Geen toets uitgevoerd			Geen toets uitgevoerd			TERUGHOUDEND	overw. 7-9
Vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing	nr. 249.177	8/dec/20	uiterst dringende noodzakelijkheid	Reglementair	NL	Ernstig en urgent	Coronamaatregelen	Afwezig	wordt veronderstelt: Dwingende maatschappelijke behoefte nodig	Onderdeel van de toets	Afwezig	de beteugeling van de gezondheids crisis	Disproportioneel	STRENG	overw. 10-22
Vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing	nr. 249.313	22/dec/20	uiterst dringende noodzakelijkheid	Reglementair	FR	niet ernstig en niet urgent	Coronamaatregelen	Afwezig	wordt veronderstelt: Dwingende maatschappelijke behoefte nodig	Onderdeel van de toets	Afwezig	de bescherming van de volksgezondheid	Proportioneel (met verwijzing naar beoordelingsvrijheid bestuur)	TERUGHOUDEND	VIII.2. en IX.2.
Vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing	nr. 249.315	22/dec/20	uiterst dringende noodzakelijkheid	Reglementair	NL	Niet ernstig	Coronamaatregelen	Afwezig	wordt veronderstelt: Dwingende maatschappelijke behoefte nodig	Onderdeel van de toets	Afwezig	de bescherming van de volksgezondheid	Proportioneel (met verwijzing naar beoordelingsvrijheid bestuur)	TERUGHOUDEND	overw. 9-23
Vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing	nr. 254.041	17/jun/22	Vernietigingsprocedure	Reglementair	NL	Gegron	Coronamaatregelen	Afwezig	wordt veronderstelt: Dwingende maatschappelijke behoefte nodig	Onderdeel van de toets	het ministerieel besluit van 28 oktober 2020	de bescherming van de volksgezondheid	Disproportioneel	STRENG	overw. 18-28
Vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing	nr. 255.745	21/feb/23	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individueel	NL	Ernstig en urgent	Sluiting moskee	Onderdeel van de toets	Afwezig	Afwezig	reglement niet van toepassing	Afwezig	Afwezig	STRENG	overw. 7-22

BIJLAGE 4: EXCEL-BESTAND 'RECHT OP EIGENDOM'

FUNDAMENTEEL RECHT	ARRESTNUMMER	DATUM	ALGEMENE INFORMATIE				STRUCTUREEL: wat vereist de Raad?			EPISTEMOLOGISCH: hoe toetst de Raad?			CONCLUSIE?	OVERWEGINGEN	
			TYPE PROCEDURE	TYPE BESTUURSHANDELING	NL/FR	GEGROND?	SPECIFIEKE CONTEX	Wettelijke basis	legitiem doel	evenredigheid	wettelijke basis	legitiem doel			evenredigheid
het recht op eigendom	nr. 232.999	20/nov/15	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegron	RUP	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	VCRO	/	wordt geacht evenredig te zijn	TERUGHOUDEND	overw. 21-27
het recht op eigendom	nr. 233.392	5/jan/16	vernietigingsberoep	Individueel	NL	ongegron	voorkooprecht	Enkel citatie van het eerste aanvullende protocol EVRM			/	sociale huurwoningen	evenredig	TERUGHOUDEND TOT GEMIDDELD	overw. 6-15
het recht op eigendom	nr. 239.193	22/sep/17	vernietigingsberoep	beide	NL	ongegron	besluiten van de Vlaamse ministers	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	monumentendecreet	bescherming van onroerend goed dat van algemeen belang is	/	TERUGHOUDEND	overw. 36-37
het recht op eigendom	nr. 240.030	30/nov/17	cassatieberoep	Individueel	NL	ongegron	vergunningencontentieux	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	/	evenredig	TERUGHOUDEND	overw. 14-15
het recht op eigendom	nr. 244.806	14/jun/19	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegron	RUP	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	VCRO	het groene karakter	redelijke evenredigheid	TERUGHOUDEND	overw. 5.1-5.11
het recht op eigendom	nr. 248.818	30/okt/20	uiterst dringende noodzakelijkheid	Reglementair	NL	ongegron	coronapandemie	/	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	beheersing van de gezondheids crisis	niet kennelijk onredelijk	ZEER TERUGHOUDEND	overw. 12-19
het recht op eigendom	nr. 249.594	26/jan/21	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegron	RUP	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	niet aangetoond dat het niet in het algemeen belang is	niet aangetoond dat het niet evenredig is	TERUGHOUDEND	overw. 17-20
het recht op eigendom	nr. 249.821	11/feb/21	uiterst dringende noodzakelijkheid	Individueel	FR	ongegron	politiebesluit van de burgemeester	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	De Nieuwe Gemeentewet	de volksgezondheid en de openbare veiligheid	niet onevenredig	TERUGHOUDEND	VI.2
het recht op eigendom	nr. 249.864	23/feb/21	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegron	RUP	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	de doelstelling van de vergroening	redelijke evenredigheid	TERUGHOUDEND	overw. 19-28
het recht op eigendom	nr. 250.374	22/apr/21	vernietigingsberoep	Individueel	NL	ongegron	bestuurlijke maatregel	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	bosdecreet	het behoud, de bescherming, het beheer en het herstel van de bossen en van hun natuurlijk milieu	niet onevenredig	TERUGHOUDEND	overw. 40-43

het recht op eigendom	nr. 250.728	28/mei/21	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegrond	RUP	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	VCRO	algemeen belang omscheven	niet aangetoond dat het niet evenredig is	TERUGHOUDEND	overw. 5.1-5.8
het recht op eigendom	nr. 251.601	24/sep/21	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegrond	RUP	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	niet aangetoond dat het niet in het algemeen belang is	niet aangetoond dat het niet evenredig is	TERUGHOUDEND	overw. 11.1-11.8
het recht op eigendom	nr. 251.826	12/okt/21	schorsing	Individueel	FR	ongegrond	politiebesluit van de burgemeester	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	de Nieuwe Gemeentewet	de materiële openbare orde	niet kennelijk onredelijk	ZEER TERUGHOUDEND	VI.2.
het recht op eigendom	nr. 252.028	29/okt/21	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegrond	RUP	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	VCRO	niet aangetoond dat het niet in het algemeen belang is	niet aangetoond dat het niet evenredig is	TERUGHOUDEND	overw. 11.1-11.6
het recht op eigendom	nr. 254.087	23/jun/22	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegrond	RUP	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	niet aangetoond dat het niet in het algemeen belang is	/	TERUGHOUDEND	overw. 28-31
het recht op eigendom	nr. 254.390	6/sep/22	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegrond	Ministerieel besluit	/	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	de openbare veiligheid	niet onevenredig	GEMIDDELD	overw. 14
het recht op eigendom	nr. 255.172	5/dec/22	vernietigingsberoep	Individueel	NL	ongegrond	verbod op ontbossing	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	bosdecreet	het behoud, de bescherming, het beheer en het herstel van de bossen en van hun natuurlijk milieu	redelijke evenredigheid	TERUGHOUDEND	overw. 6-13
het recht op eigendom	nr. 255.217	8/dec/22	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegrond	besluit van de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	de bescherming van alle kleinwildsoorten	/	TERUGHOUDEND	overw. 13-14
het recht op eigendom	nr. 257.924	17/nov/23	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegrond	besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	Artikel 30/10 BWRO	algemeen belang omscheven	redelijke evenredigheid	TERUGHOUDEND	overw. 5.3-5.15
het recht op eigendom	nr. 259.009	1/mrt/24	vernietigingsberoep	Individueel	NL	ongegrond	administratieve geldboete	/	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	/	niet aangetoond dat het niet evenredig is	TERUGHOUDEND	overw. 10-11

BIJLAGE 5: EXCEL-BESTAND 'HET RECHT OP EERBIEDIGING VAN HET PRIVÉLEVEN'

FUNDAMENTEEL RECHT	ARRESTNUMMER	DATUM	ALGEMENE INFORMATIE					STRUCTUREEL: wat vereist de Raad?			EPISTEMOLOGISCH: hoe toetst de Raad?			CONCLUSIE?	OVERWEGINGEN
			TYPE PROCEDURE	TYPE BESTUURSHANDELING	NL/FR	GEGROND?	SPECIFIEKE CONTEXT	Wettelijke basis	legitiem doel	evenredigheid	wettelijke basis	legitiem doel	evenredigheid		
eerbiediging van privéleven	nr. 230.331	26/feb/15	vernietigingsprocedure	reglementair	NL	niet gegrond	besluit van Vlaamse minister	Geen toetsingskader uiteengezet			/	/	Niet onredelijk	TERUGHOUDEND	Overw. 9-11
eerbiediging van privéleven	nr. 233.777	9/feb/16	vernietigingsprocedure	reglementair	NL	gegrond	koninklijk besluit	Geen toetsingskader uiteengezet			/	/	/	STRENG	Overw. 24
eerbiediging van privéleven	nr. 240.691	8/feb/18	cassatieprocedure	rechterlijke uitspraak	FR	gegrond	RvWB	/	/	Belangenafweging vereist	/	/	Geen belangenafweging gemaakt	STRENG	/
eerbiediging van privéleven	nr. 245.827	21/okt/19	cassatieprocedure	rechterlijke uitspraak	NL	ongegron	RvVb	/	/	belangenafweging vereist	/	/	enkel de kennelijke beoordelingsfout straffen	ZEER TERUGHOUDEND	Overw. 9-11
eerbiediging van privéleven	nr. 247.922	26/jun/20	vernietigingsprocedure	reglementair	NL	gegrond	beroepsgeheim	onderdeel van toetsingskader	/	evenredigheids - beginsel	Gebrekkige wettelijke grondslag	/	/	STRENG	Overw. 6-9
eerbiediging van privéleven	nr. 248.994	20/nov/20	vernietigingsprocedure	reglementair	NL	gegrond	politierglement	formele wet vereist	/	/	Gebrekkige wettelijke grondslag	/	/	STRENG	Overw. 24-30
eerbiediging van privéleven	nr. 250.036	9/mrt/21	vernietigingsprocedure	reglementair	NL	gegrond	politierglement	VERWIJZING NAAR ARRESTNR. 248.994						VERWIJZING	overw. 14-15
eerbiediging van privéleven	nr. 250.864	10/jun/21	cassatieprocedure	rechterlijke uitspraak	FR	gegrond	RvWB	/	/	Belangenafweging vereist	/	/	enkel de kennelijke beoordelingsfout straffen	ZEER TERUGHOUDEND	IV.2.
eerbiediging van privéleven	nr. 259.307	28/mrt/24	vernietigingsprocedure	reglementair	NL	ongegron	besluit van de Vlaamse regering	formele wet vereist	vereiste van dwingende maatschappelijke behoefte	evenredigheid vereist	wettelijke basis aanwezig	/	/	STRENG	overw. 21-26
eerbiediging van privéleven	nr. 261.181	23/okt/24	cassatieprocedure	rechterlijke uitspraak	NL	ongegron	RvWB	/	/	Belangenafweging vereist	/	/	belangenafweging gemaakt	TERUGHOUDEND	overw. 6-9

BIJLAGE 6: EXCEL-BESTAND 'RECHT OP EEN EERLIJK PROCES'

ALGEMENE INFORMATIE								Toetsingskader?	Inhoudelijke toetsing?	Conclusie	Overwegingen
FUNDAMENTEEL RECHT	ARRESTNUMMER	DATUM	TYPE PROCEDURE	TYPE BESTUURSHANDELING	NL/FR	GEGROND?	SPECIFIEKE CONTEXT				
artikel 6 EVRM	nr. 233.609	26/jan/16	vernietigingsberoep	reglementair	NL en FR (alg. verg.)	gegrond	koninklijk besluit	afwezig	aan toegang tot de rechter	Kritisch	overw. 41-42
artikel 6 EVRM	nr. 234.060	8/mrt/16	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	administratieve geldboete	afwezig	beginsel van het persoonlijk karakter van de straf	Gemiddeld	overw. 22-27 en 32-41
artikel 6 EVRM	nr. 236.433	17/nov/16	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	administratieve geldboete	Artikel 6, lid 3, a)	Taalaspect	Gemiddeld	overw. 7-12
artikel 6 EVRM	nr. 237.054	17/jan/17	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	administratieve geldboete	afwezig	verwijzing ander arrest	terughoudend	overw. 4.10. - 4.12.
artikel 6 EVRM	nr. 237.515	28/feb/17	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	administratieve geldboete	afwezig	verwijzing ander arrest	terughoudend	overw. 4.10. - 4.12.
artikel 6 EVRM	nr. 238.753	4/jul/17	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	administratieve geldboete	afwezig	verwijzing auditoraatsverslag	terughoudend	overw. 4.5-4.7
artikel 6 EVRM	nr. 239.900	17/nov/17	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	administratieve geldboete	artikel 6, lid 3, a) en e),	Taalaspect	Gemiddeld	overw. 13-19
artikel 6 EVRM	nr. 239.901	17/nov/17	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	administratieve geldboete	artikel 6, lid 3, a) en e),	Taalaspect	Gemiddeld	overw. 7-11
artikel 6 EVRM	nr. 240.215	18/dec/17	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	tuchtsanctie	afwezig	toegang tot de rechter	terughoudend	overw. 14-16
artikel 6 EVRM	nr. 240.525	23/jan/18	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	administratieve geldboete	afwezig	verschillende aspecten artikel 6 evrm	terughoudend	overw. 12-17
artikel 6 EVRM	nr. 240.559	25/jan/18	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	administratieve geldboete	afwezig	verschillende aspecten artikel 6 evrm	terughoudend	overw. 12-18
artikel 6 EVRM	nr. 240.617	30/jan/18	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	gedetineerde	afwezig	engel-criteria	terughoudend	overw. 16-20
artikel 6 EVRM	nr. 240.913	6/mrt/18	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	gedetineerde	afwezig	engel-criteria	terughoudend	overw. 6-11
artikel 6 EVRM	nr. 248.002	6/jul/20	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	beslissing ANB	afwezig	recht op een eerlijk proces	terughoudend	overw. 18
artikel 6 EVRM	nr. 251.232	8/jul/21	cassatieberoep	rechterlijke uitspraak	NL	ongeground	beslissing RvVB	afwezig	indeplaatstelling RvVb	terughoudend	overw. 5-15
artikel 6 EVRM	nr. 253.540	21/apr/22	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	beslissing ANB	toetsingskader aanwezig	toegang tot de rechter	terughoudend	overw. 17-20
artikel 6 EVRM	nr. 256.792	15/jun/23	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	administratieve geldboete	afwezig	verwijzing naar ander arrest	terughoudend	overw. 28-33
artikel 6 EVRM	nr. 258.703	6/feb/24	cassatieberoep	individueel	NL	ongeground	beslissing Kamer van beroep	afwezig	verschillende aspecten artikel 6 evrm	terughoudend	overw. 15-21
artikel 6 EVRM	nr. 259.009	1/mrt/24	vernietigingsberoep	individueel	NL	ongeground	administratieve geldboete	afwezig	volle rechtsmacht RvS	terughoudend	overw. 12-13
artikel 6 EVRM	nr. 261.547	28/nov/24	cassatieberoep	rechterlijke uitspraak	NL	ongeground	arrest Handhavingscollege	afwezig	verschillende aspecten artikel 6 evrm	terughoudend	overw. 9-24

BIJLAGE 7: EXCEL-BESTAND 'HET GELIJKHEIDSBEGINSEL EN HET VERBOD OP DISCRIMINATIE'

FUNDAMENTEEL RECHT	ARRESTNUMMER	DATUM	ALGEMENE INFORMATIE				STRUCTUREEL: wat vereist de Raad?				EPISTEMOLOGISCH: hoe toetst de Raad?				CONCLUSIE?	OVERWEGINGEN	
			TYPE PROCEDURE	TYPE BESTUURSHANDELING	NL/FR	GEGROND?	SPECIFIEKE CONTEXT	wettig doel nastreven	objectief criterium	pertinentie	evenredigheid	wettig doel nastreven	objectief criterium	pertinentie			evenredigheid
gelijkheidsbeginsel	nr. 233.276	17/dec/15	vernietiging	reglementair	NL	gegrond	vaststelling van functieprofiel	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	te waarborgen dat de kandidaat een voldoende ervaring bezit	/	/	die redelijkerwijze niet evenredig zijn	STRENG	overw. 10-16
gelijkheidsbeginsel	nr. 233.609	26/jan/16	vernietiging	reglementair	NL en FR (alg. verg.)	gegrond	koninklijk besluit	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	overheidsfinanciën	private en publieke RP'n	pertinent	/	STRENG	overw. 21-45
gelijkheidsbeginsel	nr. 237.498	28/feb/17	vernietiging	individueel	NL	ongegegrond	niet geslaagd opleiding	Geen toetsingskader				/	Geen ongelijke behandeling	/	Geen 'disproportionele' behandeling	TERUGHOUDEN D	overw. 24-25
gelijkheidsbeginsel	nr. 242.148	26/jul/18	uiterst dringende noodzakelijkheid	individueel	NL	ernstig en urgent	overheidsopdrachten	Geen toetsingskader				De verzoekende partij doet daarbij terecht gelden, zo lijkt het, dat de offertes niet daadwerkelijk werden onderzocht door de aanbestedende overheid. De verwerende partij erkent in de nota dat zij louter op zicht van de beschrijving en afbeeldingen in de offertes heeft beslist.				STRENG	overw. 6.2.1. - 6.3.4
gelijkheidsbeginsel	nr. 244.695	5/jun/19	vernietiging	individueel	NL	ongegegrond	medisch ongeschikt verklaard	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	de inzetbaarheid en de goede werking van de politiediensten	lichaamslengte van 152 cm	niet aangetoond niet geschikt	onredelijk niet aangetoond	TERUGHOUDEN D	overw. 12-15
gelijkheidsbeginsel	nr. 249.258	16/dec/20	vernietiging	reglementair	NL	ongegegrond	koninklijk besluit	Geen toetsingskader				overheidsfinanciën	/	/	niet onredelijk	TERUGHOUDEN D	overw. 8.1-9
gelijkheidsbeginsel	nr. 250.470	29/apr/21	vernietiging	reglementair	NL	ongegegrond	koninklijk besluit	Geen toetsingskader				doeltreffende consumentenbescherming en het voorkomen van geldverkwisting door gokactiviteiten	/	/	niet onredelijk	TERUGHOUDEN D	overw. 30-35
gelijkheidsbeginsel	nr. 250.892	14/jun/21	vernietiging	reglementair	NL	ongegegrond	koninklijk besluit	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	arbeidsmarkt helpen	/	maatregelen zijn relevant	verschil is 'deugdelijk'	TERUGHOUDEN D	overw. 13.1-14
gelijkheidsbeginsel	nr. 252.839	1/feb/22	vernietiging	reglementair	NL	gegrond	invoering LEZ-zone	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	het leefmilieu en de gezondheid	Geen objectieve verantwoording	Geen pertinente verantwoording	Geen redelijke verantwoording	STRENG	overw. 7.4-7.9
gelijkheidsbeginsel	nr. 254.841	21/okt/22	uiterst dringende noodzakelijkheid	individueel	NL	urgent en ernstig	beslissing van de beroepsinstantie van het toelatingsexamen voor de opleiding tot tandarts	Geen toetsingskader				gaat zij in tegen het voorlopig gezag van gewijsde van het voormelde arrest.'				STRENG	overw. 5-15

gelijkheidsbeginsel	nr. 255.429	4/jan/23	uiterst dringende noodzakelijkheid	individueel	NL	urgent en ernstig	overheidsopdrachten	Artikel 4, eerste lid, van de wet overheidsopdrachten 2016 bepaalt dat "de aanbesteders [...] de ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze [behandelen] en handelen op een transparante en proportionele wijze".				zijn verschillend behandeld'				STRENG	overw. 7-16
gelijkheidsbeginsel	nr. 255.545	20/jan/23	uiterst dringende noodzakelijkheid	individueel	NL	urgent en ernstig	overheidsopdrachten	Artikel 4, eerste lid, van de wet overheidsopdrachten 2016 bepaalt dat "de aanbesteders [...] de ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze [behandelen] en handelen op een transparante en proportionele wijze".				/	Geen objectieve verantwoording	/	Geen redelijke verantwoording	STRENG	overw. 14-20
gelijkheidsbeginsel	nr. 256.099	22/mrt/23	uiterst dringende noodzakelijkheid	individueel	NL	niet ernstig	overheidsopdrachten	Artikel 4, eerste lid, van de wet overheidsopdrachten 2016 bepaalt dat "de aanbesteders [...] de ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze [behandelen] en handelen op een transparante en proportionele wijze".				/	/	is pertinent	niet buiten de redelijkheid	TERUGHOUDEN D	overw. 22-27
gelijkheidsbeginsel	nr. 256.327	24/apr/23	vernietiging	individueel	NL	ongegrond	beslissing van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid	/	onderdeel van toets	/	onderdeel van toets	De schending van het gelijkheidsbeginsel wordt niet aangetoond.'				TERUGHOUDEN D	overw. 25
gelijkheidsbeginsel	nr. 256.613	26/mei/23	vernietiging	reglementair	NL	ongegrond	besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering	Geen toetsingskader				dat de Raad van State het auditoraatsverslag kan bijvallen.				TERUGHOUDEN D	overw. 5-11
gelijkheidsbeginsel	nr. 257.116	17/jul/23	uiterst dringende noodzakelijkheid	individueel	NL	niet ernstig	concessie	Artikel 24, eerste lid, van dezelfde wet bepaalt dat de aanbestedende overheid zorgt voor de plaatsing en uitvoering van concessies overeenkomstig de beginselen van niet-discriminatie en gelijke behandeling van de ondernemers en dat zij op transparante en evenredige wijze handelt.				Verzoekende partij toont niet aan dat objectieve vergelijking niet mogelijk was geweest'				TERUGHOUDEN D	overw. 21-25
gelijkheidsbeginsel	nr. 258.216	13/dec/23	vernietiging	reglementair	NL	gegrond	coronasteunmaatregelen	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	doelbaar	objectief criterium	niet pertinent	/	STRENG	overw. 15-22
gelijkheidsbeginsel	nr. 258.353	8/jan/24	vernietiging	reglementair	NL	ongegrond	besluit vlaamse regering	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	budgetneutrale wijze de zorgcontinuïteit te garanderen	/	niet aangetoond niet geschikt	onredelijk niet aangetoond	TERUGHOUDEN D	overw. 11-19
gelijkheidsbeginsel	nr. 259.502	16/apr/24	vernietiging	individueel	NL	ongegrond	beslissing tijdelijke constructie van het genoomanalyse platform coronapandemie	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	indeling van provincies	/	/	TERUGHOUDEN D	overw. 24-26
gelijkheidsbeginsel	nr. 260.477	6/aug/24	uiterst dringende noodzakelijkheid	individueel	NL	niet ernstig	overheidsopdrachten	moeten de inschrijvers van de aanbestedende overheid een gelijke kans krijgen om de opdracht in de wacht te slepen, wat inhoudt dat zij zich zowel in de fase van voorbereiding van hun aanbiedingen als bij de beoordeling ervan door de aanbestedende overheid in een gelijke positie moeten bevinden.'				geoordeeld dat er geen gelijke behandeling is				GEMIDDELD	overw. 12-29

BIJLAGE 8: EXCEL-BESTAND 'DE VRIJHEID VAN HANDEL EN NIJVERHEID'

FUNDAMENTEEL RECHT	ALGEMENE INFORMATIE							STRUCTUREEL: wat vereist de Raad?			EPISTEMOLOGISCH: hoe toetst de Raad?			CONCLUSIE?	OVERWEGINGEN
	ARRESTNUMMER	DATUM	TYPE PROCEDURE	TYPE BESTUURSHANDELING	NL/FR	GEGROND?	SPECIFIEKE CONTEXTE	Wettelijke basis	legitiem doel	evenredigheid	wettelijke basis	legitiem doel	evenredigheid		
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 234.417	16/apr/16	vernietigingsberoep	Reglementair	FR	gegrond	gemeentereglement belastingen	/	/	onderdeel van toets	/	de bevoegdheid van de gemeentelijke overheid om belastingen of retributies vast te stellen	onevenredig	STRENG	/
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 238.107	5/mei/17	vernietigingsberoep	Reglementair	FR	ongegron	beslissing gemeenteraad belastingen	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	/	geen kennelijke wanverhouding	ZEER TERUGHOUDEND	VI.B.
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 240.958	8/mrt/18	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegron	koninklijk besluit	/	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	Reguleren rookwaren minderjarigen	/	TERUGHOUDEND	overw. 17-18
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 244.504	16/mei/19	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	prejudiciële vraag	koninklijk besluit	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets		vraag aan HvJEU		structureel uitermate hoog	overw. 37-46
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 247.452	27/apr/20	uiterst dringende noodzakelijkheid	Reglementair	NL	niet ernstig	coronapandemie	onderdeel van toets	onderdeel van toets	onderdeel van toets	wetten op de civiele bescherming en civiele veiligheid	gezondheids crisis aanpakken	niet onevenredig	ZEER TERUGHOUDEND	overw. 42-46
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 250.245	29/mrt/21	vernietigingsberoep	Reglementair	FR	ongegron	ministerieel besluit belastingen	/	/	/	/	aanmoedigen openbaar vervoer	/	TERUGHOUDEND	IV.2.
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 250.470	29/apr/21	vernietigingsberoep	Reglementair	NL	ongegron	koninklijk besluit	/	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	doeltreffende consumentenbescherming en het voorkomen van geldverkwisting door gokactiviteiten	niet onredelijk	TERUGHOUDEND	overw. 30-35
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 252.216	25/nov/21	vernietigingsberoep	Reglementair	FR	ongegron	gemeentereglement belastingen	/	onderdeel van toets	onderdeel van toets	/	belasting met ontradringsdoel	geen kennelijke wanverhouding	ZEER TERUGHOUDEND	V.2.
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 254.579	22/sep/22	uiterst dringende noodzakelijkheid	individueel	FR	ongegron	besluit burgemeester (coronapandemie)	/	onderdeel van toets	onderdeel van toets	artikel 134ter van de Nieuwe Gemeentewet	gezondheids crisis aanpakken	geen kennelijke onevenredigheid	ZEER TERUGHOUDEND	V.2.
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 255.351 en 255.352	21/dec/22	vernietigingsberoep	Reglementair	FR	gegrond	gemeentereglement belastingen	/	onderdeel van toets	mogen niet kennelijk onevenredig zijn	/	stadsfinanciën	onevenredig	ZEER TERUGHOUDEND	V.2.
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 255.431	5/jan/23	uiterst dringende noodzakelijkheid	individueel	NL	niet ernstig	exploitatieverbod	wordt veronderstelt aanwezig te zijn	wordt veronderstelt aanwezig te zijn	moet een redelijk verband tonen	artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet	in een goede politie te voorzien over de openbare veiligheid en rust	er is een redelijk verband van evenwicht	TERUGHOUDEND	overw. 6-14
vrijheid van handel en nijverheid	nr. 260.465	29/jul/24	uiterst dringende noodzakelijkheid	Reglementair	NL	ernstig en urgent	politierglement	wordt veronderstelt aanwezig te zijn	wordt veronderstelt aanwezig te zijn	moet een redelijk verband tonen	artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet	in een goede politie te voorzien over de openbare veiligheid en rust	niet bewezen dat het een redelijk verband toond	STRENG	overw. 7-14