



NOTA

Grondwettelijk Hof vernietigt genadeloos "bestuurlijke lus" Raad voor Vergunningsbetwistingen

5 juni 2014

In een arrest van 8 mei 2014 (nr. 74/2014) vernietigde het Grondwettelijk Hof (GwH) een aantal bepalingen uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Het gaat meer bepaald om de artikelen 4.8.4 en 4.8.28, § 2 VCRO.

Artikel 4.8.4 VCRO en de bestuurlijke lus

Artikel 4.8.4 VCRO voorziet in de mogelijkheid om de "bestuurlijke lus" toe te passen. De toepassing van de bestuurlijke lus geeft het vergunningverlenende bestuursorgaan in elke stand van het geding met een tussenuitspraak de mogelijkheid om binnen de termijn die de Raad bepaalt een onregelmatigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen, tenzij belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.11, daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld (artikel 4.8.4, § 1 VCRO). Aan de toepassing van de bestuurlijke lus zijn nog twee andere voorwaarden verbonden. Zo dient de onregelmatigheid in de bestreden beslissing herstelbaar te zijn (er zijn wel materieel goede motieven voor de bestreden beslissing voorhanden, doch deze dienen geëxpliciteerd te worden. De bestuurlijke lus geeft het bestuursorgaan daartoe de gelegenheid en vermijdt zodoende de vernietiging van de beslissing wegens vormgebrek, zie ook *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/3, 3). Daarnaast dient voldaan te zijn aan de voorwaarde dat de "beslissing gehandhaafd kan blijven". De mogelijkheid van handhaving verwijst naar de verplichting om de materiële draagwijdte van de handeling te behouden. De herstelhandeling kan met andere woorden niet neerkomen op een inhoudelijk andersluidende beslissing (wanneer bijv. het toekennen van een vergunning wordt door de herstelhandeling omgevormd zou worden tot een weigering). In casu voeren verzoekers in eerste instantie aan dat artikel 4.8.4 VCRO op discriminerende wijze afbreuk doet aan het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter enerzijds en aan de rechten van verdediging, het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot de rechter anderzijds.

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Het GwH oordeelde uiteindelijk dat de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid geschonden zijn doordat de regeling de Raad voor Vergunningsbetwistingen de mogelijkheid bood bij het voorstel tot toepassing van de bestuurlijke lus reeds zijn standpunt over de uitkomst van het geschil kenbaar te maken (B.7.4).

Rechten van verdediging, het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot de rechter

Het GwH stelde ook een schending vast van de rechten van verdediging, het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot de rechter. Deze rechten dienen immers op niet-discriminerende wijze te worden geëerbiedigd. Zulks is niet het geval wanneer de partijen geen mogelijkheid wordt geboden om een tegensprekelijk debat te houden over het voorstel tot toepassing van de bestuurlijke lus. Volgens de vernietigde regeling konden zij hun standpunt slechts duidelijk maken nadat het betrokken bestuursorgaan de mogelijkheid van de bestuurlijke lus had benut. Het GwH stelt de noodzaak van een tegensprekelijk debat voorop in geval een rechtscollege een element aanbrengt dat van aard is de beslechting van het geding te beïnvloeden, zoals de mogelijkheid tot toepassing van de bestuurlijke lus. Bovendien wijst het GwH in dit kader tevens op de afwezigheid van beroepsmogelijkheid tegen de beslissing die het bestuursorgaan met toepassing van de bestuurlijke lus heeft genomen.

Formele motiveringsplicht

Daarnaast besloot het GwH tot een schending van de formele motiveringsplicht, zoals gewaarborgd door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van individuele bestuurshandelingen. Deze wet bevat een standstill-verplichting die de deelstaten verbiedt afbreuk te doen aan de bescherming die zij biedt met betrekking tot de naleving van de formele motiveringsplicht. De decreetgever schendt volgens het GwH de wet van 29 juli 1991 door het betrokken bestuursorgaan toe te staan een niet uitdrukkelijk gemotiveerde individuele bestuurshandeling na toepassing van de bestuurlijke lus te voorzien van de vereiste motivering. Het recht op uitdrukkelijke motivering strekt er immers toe het juridictioneel toezicht op de individuele bestuurshandeling te versterken en de wapengelijkheid in het kader van het administratief contentieux te verstevigen (B.9.5). Ook artikel 6, lid 9 van het Verdrag van Aarhus vereist de bekendmaking van een bestuurshandeling die onder de toepassing van dat verdrag valt "tezamen met de redenen en overwegingen waarop het besluit is gebaseerd" (B.9.5 in fine). Een beroep op de impliciete bevoegdheden van de Vlaamse decreetgever uit artikel 10 BWHI kan ook niet worden ingeroepen ter rechtvaardiging van de inbreuk op de beschermingsregeling van de wet van 29 juli 1991, nu artikel 4.8.4 VCRO een meer dan marginale weerslag heeft op de federale regeling. Artikel 4.8.4 VCRO staat immers toe dat de motieven van een beslissing met betrekking tot de aanvraag van een vergunning, validering of registratie die niet in de handeling zelf voorkomen, in de loop van een procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen worden bekendgemaakt (B9.6).

Artikel 4.8.28, § 2, derde lid, VCRO en de kostenregeling

De tweede norm die verzoekers aanvechten betreft artikel 4.8.28, § 2, derde lid, VCRO. Deze regeling bepaalt dat de Raad de kosten (rolrecht en/of getuigengeld) geheel of gedeeltelijk ten laste legt van de vergunningverlenende overheid bij toepassing van de bestuurlijke lus. Artikel 4.8.28, § 2, eerste lid, VCRO bepaalt dat de Raad de kosten geheel of gedeeltelijk ten laste legt van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Bij de vaststelling van een onregelmatigheid en de daarop volgende vernietiging van een bestuurshandeling worden de kosten aldus geheel of gedeeltelijk ten laste gelegd van het bestuursorgaan dat de bestreden beslissing heeft genomen. In geval de

bestuurlijke lus wordt toegepast en de onregelmatigheid hersteld is, wordt het beroep voor de Raad verworpen. In dat geval worden de kosten geheel of gedeeltelijk ten laste gelegd van de verzoekende partij. Deze laatste is dan immers “ten gronde in het ongelijk gesteld”. De raad “kan” in dat geval wel de kosten geheel of gedeeltelijk ten laste van het vergunningverlenende bestuursorgaan leggen. Het GwH stelde in dit kader een schending vast van het gelijkheidsbeginsel. De regeling komt erop neer dat de kosten volledig ten laste van verzoekende partijen kunnen worden gelegd voor zover gebruik is gemaakt van de bestuurlijke lus en het beroep werd verworpen (artikel 4.8.28, § 2, tweede lid bevat geen verplichting tot toepassing van de bijzondere kostenregeling bij toepassing van de bestuurlijke lus). De kosten kunnen echter niet volledig ten laste worden gelegd van de verzoeker die vernietiging heeft bekomen wanneer de bestuurlijke lus niet werd toegepast (artikel 4.8.28, § 2, eerste lid, VCRO; kosten geheel of gedeeltelijk ten laste van het bestuursorgaan). Beide situaties zijn nochtans gelijkaardig, voor zover in beide gevallen de onregelmatigheid van een bestuurshandeling werd aangevochten en die vervolgens ook door de Raad voor Vergunningsbetwistingen is vastgesteld. De decreetgever had erin moeten voorzien dat de kosten evenmin volledig ten laste kunnen worden gelegd van de verzoekende partijen wanneer hun beroep wordt verworpen ten gevolge van de toepassing van de bestuurlijke lus. Het Hof ziet voor deze discriminatie geen redelijke verantwoording (B.12.4).

Besluit

Het arrest van het GwH plaatst in eerste instantie de gevoeligheid van het Hof voor de noodzaak aan doeltreffende rechtsbescherming tegen het bestuur voor het voetlicht. Gebruik maken van een bestuurlijke lus kan slechts onder strengere voorwaarden dan de formulering van de vernietigde bepaling toelaat. Een en ander roept vragen op met betrekking tot de instelling van de mogelijkheid om gebruik te maken van een bestuurlijke lus met betrekking tot de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De mogelijkheid werd in artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ingevoerd bij artikel 13 van de Wet van 20 januari 2014 Wet houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State (B.S., 3 februari 2014). Zou het GwH dezelfde van dezelfde redenering gebruikmaken bij een mogelijk beroep tot vernietiging tegen artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State? In ieder geval hebben de partijen wel de gelegenheid om een tegensprekelijk debat te voeren bij over het voorstel tot gebruikmaking van de bestuurlijke lus (artikel 38, § 1, tweede lid gecoördineerde wetten op de Raad van State). Van de andere kant dient ook gewezen te worden op het feit dat de Raad van State de mogelijkheid heeft zich in het tussenarrest uit te laten over de te wijzigen aspecten van de bestreden beslissing. Een en ander zou eveneens een probleem kunnen vormen in het licht van de beginselen van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid (artikel 38, § 1, derde lid artikel 38, § 1, tweede lid, gecoördineerde wetten op de Raad van State).
