

Grondwettelijk Hof

vernietigt bestuurlijke lus bij Raad van State

Na de vernietiging door het Grondwettelijk Hof van de bestuurlijke lus bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen meer dan een jaar geleden, is nu ook de bestuurlijke lus bij de Raad van State gesneuveld. De Vlaamse decreetgever heeft ondertussen een nieuwe Vlaamse lus klaar.

Jurgen Goossens

De wet van 20 januari 2014 op de hervorming van de bevoegdheid, procedureregeling en organisatie van de Raad van State beoogt een oplossingsgerichte, meer definitieve geschillenbeslechting. Het is de bedoeling van de wetgever om de Raad van State de mogelijkheid te geven kale vernietigingen wegens schending van één bepaald vormvoorschrift te vermijden. Geregeld vindt immers ‘bestuurlijk pingpongen’ plaats. Verzoekers behalen daarbij een pyrusoverwinning bij de Raad van State, waarna een tweede beroep wordt ingesteld wegens vermeende onregelmatigheden in de nieuwe beslissing. Dat leidt tot zware maatschappelijke kosten.

In navolging van succesvolle hervormingen in de Nederlandse bestuursrechtspraak, heeft het Vlaams gewest in 2012 naar Nederlands voorbeeld een bestuurlijke lus ingevoerd bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Vervolgens heeft de federale wetgever begin 2014 een bijna identieke regeling ingevoerd voor de Raad van State. Op 8 mei 2014 heeft het Grondwettelijk Hof evenwel de bestuurlijke lus van de Raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigd. Het viel dan ook te verwachten dat de lus van de Raad van State hetzelfde lot stond te wachten.

Met de lus kon de Raad bij tussenarrest de mogelijkheid bieden aan het bestuur om binnen een bepaalde termijn een onregelmatigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen om zo een (kale) vernietiging te vermijden. Volgens de parlementaire voorbereiding kan de lus enkel worden gebruikt voor onregelmatigheden ‘van weinig belang’. Zo kan de Raad van State bijvoorbeeld toelaten het ontbreken van een handtekening recht te zetten of de formele motivering van een bestuurshandeling aan te vullen met motieven die al zijn opgenomen in het administratief dossier. Bij zo’n beperkte invulling van de lus heeft ze echter weinig toegevoegde waarde ten aanzien van de vereiste van belang bij het middel.

Het herstel van de onregelmatigheid moet tot een definitieve beslechting van het geschil kunnen leiden, zodat de Raad van State alle middelen moet onderzoeken. In tegenstelling tot Nederland, mag de toepassing van de lus bij de Belgische Raad van State geen weerslag hebben op de inhoud van de bestuurshandeling. Aangezien de toepassing van de lus dus niet kan leiden tot een beslissing met een gewijzigde inhoud, kan de toepassing van de bestuurlijke lus eigenlijk enkel het bestuur ten goede komen.

Opnieuw in tegenstelling tot Nederland, heeft de aangevochten Belgische lus een terugwerkende kracht. Een volledig herstel van het gebrek na toepassing van de lus leidt dus tot een verwerping van het vernietigingsberoep, aangezien de herstelde onwettigheid wordt geacht nooit te hebben bestaan.

DRIE REDENEN

Volgens het Grondwettelijk Hof is de bestuurlijke lus van de Raad van State om drie redenen ongrondwettig. Ten eerste doet de regeling op discriminerende wijze afbreuk aan het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, hoewel het Hof dat bijzonder cryptisch verwoordt. Wanneer de Raad van State de toepassing van de lus voorstelt, die tot dezelfde beslissing moet leiden, maakt de Raad volgens het Hof op ongrondwettige wijze zijn standpunt over de uitkomst van het geschil kenbaar. De staatsraden laten zich immers in met de vaststelling van de inhoud van een discretionaire bestuursbeslissing. Dat laatste is de taak van het bestuur, niet de rechter.

Ten tweede wordt het recht op toegang tot de rechter beperkt. In tegenstelling tot de door het Grondwettelijk Hof vernietigde lus van de Raad voor Vergunningsbetwistingen bepaalt het wetsartikel over de lus van de Raad van State niet dat belanghebbenden, al dan niet partij in het geding, door de toepassing van de lus niet onevenredig benadeeld mogen worden. Aangezien daarnaast geen mogelijkheid is voorzien voor belanghebbenden om een beroep in te stellen tegen de beslissing die met toepassing van de lus is genomen, wordt op discriminerende wijze afbreuk gedaan aan het recht op toegang tot de rechter.

Ten derde is het in strijd met de formele motiveringsverplichting dat overheden via de bestuurlijke lus de vereiste motivering kunnen aanleveren na instelling van een vernietigingsberoep. De lus doet afbreuk aan het recht om onmiddellijk in de

beslissing zelf kennis te nemen van de motieven van een individuele bestuurshandeling.

BESTUURLIJK LUS BIS

Het Grondwettelijk Hof erkent in zijn arrest de bekommernis van de wetgever voor een effectieve, definitieve geschillenbeslechting, maar heeft hem terecht opnieuw op de vingers getikt. De wetgever heeft de term ‘bestuurlijke lus’ uit Nederland geleend, maar is niet geslaagd voor het vak rechtsvergelijking.

De Vlaamse decreetgever heeft ondertussen zijn huiswerk overgedaan in het decreet van 3 juli 2015. Hij heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen en nu ook het Milieuhandavingscollege de bevoegdheid verleend tot toepassing van een bestuurlijke lus voor formele én materiële gebreken. Gelet op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en de aanpassing van het wetsontwerp aan het advies is volgens mij met succes tegemoetgekomen aan de grondwettigheidsbezwaren. Kortom, de nieuwe Vlaamse lus heeft een uitgebreid toepassingsgebied en heeft nu wel een grote kans om de grondwettigheidstoets te doorstaan.

De toepassing van de Vlaamse lus leidt nu tot een nieuwe herstelbeslissing waarvan de inhoud gewijzigd kan zijn. Het voorwerp van het beroep wordt vervolgens van rechtswege uitgebreid tot die herstelbeslissing.

Daarnaast leidt een herstel van de onwettigheid dat niet is aangetast door een nieuw opgeworpen onwettigheid tot een vernietiging van de gebrekkige beslissing en verwerpt het bestuursrechtcollege het beroep tegen de nieuwe herstelbeslissing. Bovendien legt de Raad de kosten geheel of gedeeltelijk ten laste van het bestuursorgaan dat de onregelmatigheid heeft begaan. Na bekendmaking van de herstelbeslissing kunnen belanghebbenden die niet zijn betrokken in het geding bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen een beroep instellen tegen de herstelbeslissing, weliswaar na uitputting van het georganiseerd administratief beroep bij de deputatie.

Jurgen Goossens is doctoraal onderzoeker in het vakgebied grondwettelijk recht aan de UGent.

GwH, arrest nr. 103/2015, 16 juli 2015

www.grondwettelijkhof.be

De wetgever heeft de term ‘bestuurlijke lus’ uit Nederland geleend, maar is niet geslaagd voor het vak rechtsvergelijking.

De nieuwe Vlaamse lus heeft een uitgebreid toepassingsgebied en heeft nu wel een grote kans om de grondwettigheidstoets te doorstaan.

Overige bepalingen grondwettig

In zijn arrest van 16 juli 2015 heeft het Grondwettelijk Hof een aantal andere beroepen verworpen tegen de bepalingen van de hervormingswet Raad van State.

Daarnaast besluit het Grondwettelijk Hof op basis van een grondwetsconforme interpretatie tot grondwettigheid van de vereiste van belang bij het middel en de uitbreiding van de mogelijkheid tot handhaving van de gevolgen van een nietigverklaring tot individuele bestuurshandelingen.

De hervormingswet voert de algemene verplichting in dat verzoekers bij de Raad van State een belang moeten hebben bij elk aangevoerd middel. De wetgever wil zo vooral vernietigingen voorkomen op grond van een onregelmatigheid die geen praktische gevolgen kon hebben voor de situatie van de verzoeker. De aangevoerde onregelmatigheid dient een invloed te hebben op de bestreden beslissing, maar volgens het Grondwettelijk Hof ligt die bewijslast niet bij de verzoeker. De Raad van State zelf moet vaststellen dat de bestreden bestuurshandeling zonder de aangevoerde procedurefout niet anders had geluid.

Het Grondwettelijk Hof verduidelijkt eveneens dat de wetbepaling niet zo kan worden geïnterpreteerd dat een vereniging die een collectief belang nastreeft enkel middelen zou kunnen aanvoeren waarbij zij een persoonlijk belang

heeft. Daarnaast benadrukt het Hof dat de toepassing van de regeling het EU-recht moet respecteren.

Ook bij de bestreden wetsbepaling inzake het handhaven van de gevolgen van een vernietigde bestuurshandeling waarschuwt het Hof dat de interpretatie van de regeling conform het Unierecht moet plaatsvinden. Enkel onder restrictieve voorwaarden uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kan de Raad van State de gevolgen handhaven van een wegens schending van het Unierecht vernietigde bestuurshandeling.

Daarenboven moeten de andere rechtscolleges nog steeds met het Unierecht rekening houden wanneer de Raad van State wegens schending van een andere norm dan het Unierecht een bestuurshandeling vernietigt met handhaving van de gevolgen voor een bepaalde duur. Indien een ander rechtscollege besluit tot schending van het Unierecht door een vernietigde bestuurshandeling waarvan de gevolgen nog steeds zijn gehandhaafd, moet zij de bestuurs-handeling in principe buiten toepassing laten. (JG)