

ADVIES
VAN 17 DECEMBER 2014
OVER DE WIJZIGING VAN HET VOORONTWERP DECREET
BETREFFENDE DE VLAAMSE BESTUURSRECHTSCOLLEGES

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	1
III.	ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING	3

I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering gaf op 7 november 2014 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet tot wijziging van artikel 4.8.19 van de VCRO en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges. De Vlaamse Regering besliste om over dit voorontwerp van decreet advies in te winnen bij SERV, Vlabest, Minaraad en SARO.

SARO ontving op 20 november 2014 een adviesvraag van minister Liesbeth Homans over dit decreet. De adviesvraag gaat uit van een adviestermijn van dertig dagen. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 17 december 2014, komt SARO tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.

2. De voorgestelde wijzigingen aan het decreet inzake de Vlaamse Bestuursrechtscolleges zijn het gevolg van deze recente arresten van het Grondwettelijk Hof: arrest nummer 74/2014 van 8 mei 2014 over de bestuurlijke lus en arrest nummer 94/2014 van 30 juni 2014 i.v.m. de bezoldiging van de bestuursrechters die benoemd zijn bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (overgangsmaatregel) en de vervaltermijn om een verzoek tot voortzetting in te dienen na een uitspraak over de schorsing.¹

Het Grondwettelijk Hof heeft op 8 mei 2014 het artikel 4.8.4 van de VCRO vernietigd. De bezwaren situeren zich op het vlak van (1) de schending van het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, (2) schending van de rechten van verdediging, het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot de rechter, (3) schending van de formele motiveringsplicht en (4) schending van het recht op gelijke toegang tot de rechter wat betreft de gerechtskosten.

3. Voorliggend advies focust op de wijzigingen die worden voorgesteld aan het decreet inzake de Vlaamse bestuursrechtscolleges met het oog op de bestuurlijke lus.² De raad spreekt zich met voorliggend strategisch advies niet uit over de juridische aspecten van dit dossier.

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. De raad staat achter het principe van de bestuurlijke lus en stelt vast dat met voorliggend decreet een invulling wordt gegeven aan de beleidsintenties, zoals opgenomen in de beleidsnota 'Algemeen Regeringsbeleid'.³ De minister uitte in de beleidsnota de intentie om de

¹ Artikel 4.8.4 van de VCRO verleende aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) de bevoegdheid om de bestuurlijke lus toe te passen: '§ 1. Ter oplossing van een voor de Raad gebrachte betwisting kan de Raad het vergunningverlenende bestuursorgaan in elke stand van het geding met een tussenuitspraak de mogelijkheid bieden 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. Onder de onregelmatigheid in de bestreden beslissing, vermeld in het eerste lid, wordt verstaan een onregelmatigheid die herstelbaar is zodat de bestreden beslissing niet langer onregelmatig is in de zin van artikel 4.8.2, tweede lid, en de beslissing gehandhaafd kan blijven.'

² SARO 2013|015. Advies van 5 juni 2013 over het ontwerp van decreet inzake de Vlaamse bestuursrechtcolleges. www.sarovlaanderen.be

³ Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid: 2014-2019. Geert Bourgeois minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed.

nodige maatregelen te nemen opdat de bestuursrechtcolleges zo snel mogelijk het instrument van bestuurlijke lus kunnen toepassen. Het decreetale initiatief om tegemoet te komen aan de bezwaren van het Grondwettelijk Hof moet de weg vrijmaken voor de verdere implementatie van het DBRC-decreet.

SARO benadrukt dat - zoals reeds gesteld in de inleiding - de raad zich met voorliggend strategisch advies niet uitspreekt over de juridische aspecten van dit dossier. Het is evident dat ook voorliggend decreet niet in strijd mag zijn met de grondwet. Het is voor de raad geen uitgemaakte zaak in hoeverre de nieuwe regeling voor de bestuurlijke lus in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel, het recht van verdediging en het onpartijdigheidsbeginsel. De raad vraagt om dit verder te onderzoeken. In de mate dat uit dit onderzoek zou blijken dat een aanpassing van voorliggend decreet noodzakelijk is; vraagt SARO dat dit opnieuw voor advies wordt voorgelegd aan de raad.

5. Het voorgestelde decreet kadert binnen een verdere vernieuwing van het Vlaams bestuursrecht en de operationalisering van nieuwe instrumenten (o.a. bestuurlijke lus). De bestuurlijke lus is één van de nieuwe uitspraakbevoegdheden die aan de RvVb worden toegekend met het oog op een oplossingsgerichte rechtsbedeling die komt tot een definitieve oplossing van het geschil tussen de burger en de overheid.⁴

De verfijning van de uitspraakbevoegdheid van de bestuursrechter zal ervoor zorgen dat hij maatregelen kan nemen die voor de burger op een meer effectieve manier kunnen bijdragen tot de oplossing van zijn concreet geschil met de overheid.⁵ De raad ondersteunt aldus voluit de doelstelling om geschillen zoveel mogelijk definitief te beslechten en te vermijden dat carrousels of 'bestuurlijke pingpong' ontstaan, waarbij na vernietigingen weer nieuwe beroepsprocedures volgen. Door dergelijke carrousels duurt het vaak lang voordat er een einde komt aan het geschil en kunnen de kosten hoog oplopen.

Voor een verzoeker is de bestuurlijke lus bovendien interessant omdat geen nieuw beroep moet worden ingesteld na een herstelbeslissing, gezien de rechter in de einduitspraak al een oordeel geeft over de wijze van het herstel van het gebrek.

Het is ook positief dat de bestuurlijke rechter voor het bereiken van de doelstelling over diverse instrumenten beschikt.

6. Voor de raad is het evenwel geen uitgemaakte zaak in hoeverre de bestuurlijke lus ook effectief vaak zal worden gebruikt. Een goede opvolging van het instrument is dan ook noodzakelijk. Enkel zo kan worden vastgesteld of de doelstellingen van de decreetgever ook worden bereikt.

Als de rechter tijdens de procedure een onwettigheid in een beslissing constateert, moet hij beslissen of hij de bestuurlijke lus toepast om de onwettigheid te laten herstellen. In tegenstelling tot de regelgeving in Nederland heeft de Vlaamse rechter niet de verplichting om een geschil zo definitief mogelijk te beslechten.⁶ Het gevolg hiervan is dat de rechter niet moet onderzoeken of hij de bestuurlijke lus kan toepassen en of dit zinvol is.

De raad erkent dat er uiteraard verschillende verantwoorde redenen zijn waarom de rechter niet voor een bestuurlijke lus kiest. Als er bijvoorbeeld meerdere onwettigheden zijn in de bestreden beslissing of als de regelgeving ondertussen gewijzigd is, zal de bestuurlijke lus niet of minder snel toegepast kunnen worden. De vernietigingsarresten van de RvVb tonen aan dat bijna steeds wordt vernietigd omwille van één middel en dat tegelijkertijd bepaald wordt dat het bestuur binnen een bepaalde termijn een nieuwe beslissing moet nemen. In dat geval moeten niet alle middelen worden onderzocht.

⁴ Memorie van Toelichting: pag. 10.

⁵ Vlaams Parlement. Stuk 2383 (2013-2014) – Nr. 1. 24 januari (2013-2014). Ontwerp van decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges.

⁶ Algemene wet bestuursrecht. Awb: artikel 8:41a.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

7. Het beslechten van de andere middelen. Met artikel 5 van voorliggend decreet wordt artikel 34 van het decreet DBRC vervangen. Artikel 34, §3 bepaalt dat het Vlaams bestuursrechtcollege met een tussenuitspraak beslist over de toepassing van de bestuurlijke lus en de termijn bepaalt waarin de herstelbeslissing wordt genomen.

Het laatste lid van dit artikel specificeert verder dat de tussenuitspraak ook alle overige middelen moet beslechten. Dat is positief. Zoals terecht wordt geduïd in de Memorie van Toelichting is dit nodig om carrousels te vermijden. Het is niet wenselijk de bestuurlijke lus toe te passen voor één bepaalde onwettigheid om naderhand te constateren dat een andere onwettigheid niet te herstellen is en het verzoek tot vernietiging ingewilligd moet worden.⁷

De raad merkt op dat het niet duidelijk is of de partijen dan nog de kans hebben daarop te reageren binnen de lopende procedure, of de tussenuitspraak als een definitief arrest moet beschouwd worden wat de overige middelen betreft. In dat laatste geval stelt zich de vraag wat de gevolgen zijn, meer bepaald of er reeds een cassatieberoep mogelijk is tegen de tussenuitspraak die de andere middelen beslecht. Dat zou tot gevolg hebben dat er voor een deel van het beroep een cassatieprocedure kan lopen, terwijl er nog uitspraak over de bestreden beslissing en de herstelbeslissing moet worden genomen (art. 34, §6, laatste lid). De raad vraagt om dit verder te verduidelijken.

De vraag is ook of de rechter zelf mag terugkomen op het tussenarrest. Dit moet desgevallend mogelijk zijn, om te voorkomen dat de rechter op een ondeugdelijke grondslag een eindarrest moet nemen.

De raad meent dat vermeden moet worden dat cassatieprocedures bij de Raad van State worden ingesteld tegen een tussenarrest. Er moet aldus duidelijk worden gesteld dat er pas een cassatieberoep mogelijk is tegen de definitieve beslissing over het geheel (bedoeld in §6). Dit zowel om proces-economische redenen (anders moet de verzoeker wiens middelen ongegrond worden verklaard twee cassatieprocedures opstarten: tegen de tussenuitspraak en tegen het eindarrest) als ter vrijwaring van de belangen van derden-belanghebbenden die nog beroep kunnen instellen tegen de herstelbeslissing.

8. Uitspraak over het beroep. Artikel 34, §6, tweede lid bepaalt dat het Vlaams bestuursrechtcollege - als het vaststelt dat de onwettigheid is hersteld - uitspraak doet over het beroep tegen de bestreden beslissing en over het herstelbeslissing.

Met deze bepaling wordt het beroep van rechtswege uitgebreid tot de herstelbeslissing. De raad merkt op dat de Memorie van Toelichting stelt dat het rechtcollege op dat ogenblik enerzijds de oorspronkelijke bestreden (en dus gebrekkige) beslissing moet vernietigen en anderzijds het beroep tegen de (nieuwe) herstelbeslissing moet verwerpen.⁸

De raad merkt op dat deze bepaling niet terug te vinden is in het voorliggend decreet. Het bevat geen verplichting voor de rechter om de eerste beslissing te vernietigen als de herstelbeslissing wettig wordt geacht. Met de formulering in het decreet lijkt het alsof de mogelijkheid bestaat dat beide beslissingen (geheel of deels) naast elkaar kunnen blijven bestaan. Dat kan niet de bedoeling zijn. De raad vraagt aldus om dit verder te verduidelijken in het voorliggend decreet.

9. Bekendmaking herstelbeslissing. Artikel 34, §8 bepaalt dat na de betekening van de uitspraak door het Vlaams rechtcollege; de herstelbeslissing worden bekend gemaakt conform de bepalingen van artikel 2,1°,b) van het decreet. Artikel 34, §9 specificeert verder dat de personen, die daartoe belang hebben, beroep kunnen instellen tegen de herstelbeslissing.

De raad vraagt hieromtrent verdere verduidelijking. De bepalingen van artikel 34, §8 zijn niet duidelijk en dit zowel wat betreft de concrete toepassing als de gevolgen. Wordt de

⁷ Memorie van Toelichting: pag. 13.

⁸ Memorie van Toelichting: pag. 17.

herstelbeslissing aangeplakt en betekend aan alle betrokken adviesinstanties en overheden in de zin van artikel 4.7.23 VCRO? Kan dan (enkel) beroep worden ingesteld door belanghebbenden die in de administratieve beroepsprocedure waren tussengekomen, maar (nog) geen beroep bij de RvVb hadden ingesteld? De voorwaarde blijft immers nog bestaan dat een belanghebbende aan wie kan worden verweten dat hij geen gebruik had gemaakt van de administratieve beroepsprocedure bij de deputatie, wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de RvVb te wenden.

De raad merkt bovendien op dat de inhoud van een 'herstelbeslissing' zowel een inhoudelijk nieuwe beslissing kan zijn als een behoud van de beslissing met bijvoorbeeld een aanvullende motivering. Als derden beroep willen indienen tegen een herstelbeslissing, is dat begrijpelijk als het gaat om een nieuwe beslissing. Het is echter minder te verantwoorden als derden kunnen opkomen tegen een herstelbeslissing die inhoudelijk dezelfde is als de bestreden beslissing. De vraag stelt zich of derden in dat geval een voldoende belang kunnen aantonen om de herstelbeslissing aan te vechten, gezien ze de bestreden beslissing niet hadden aangevochten.