

Rolnummer 6317
Arrest nr. 153/2016 van 1 december 2016

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 4, 5 en 6 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 juli 2015 « tot wijziging van artikel 4.8.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges », ingesteld door M.A. en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 december 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 december 2015, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 4, 5 en 6 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 juli 2015 « tot wijziging van artikel 4.8.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 juli 2015) door M.A., D.M., E.N., A.M., J.S., A.C., H.B., P.M., de vzw « Ademloos », de vzw « Straatego » en de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. E. Storme, advocaat bij de balie te Gent, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 21 september 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 19 oktober 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 19 oktober 2016 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 4, 5 en 6 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 juli 2015 tot wijziging van artikel 4.8.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna : het decreet van 3 juli 2015). Daartoe voeren zij elf verschillende middelen aan.

A.1.2. De Vlaamse Regering werpt op dat het verzoekschrift deels onontvankelijk is, in zoverre het gericht is tegen de artikelen 4 en 6 van het decreet van 3 juli 2015, aangezien tegen voormelde artikelen geen middelen worden aangevoerd.

Eerste middel (schending van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid, redelijke termijn en rechten van verdediging)

A.2.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden artikelen de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet schenden, al dan niet in samenhang gelezen met diverse Europeesrechtelijke bepalingen, algemene rechtsbeginselen en andere grondwetsbepalingen. Dienaangaande worden zeven onderdelen opgeworpen.

A.2.2. De Vlaamse Regering merkt op dat door de verzoekende partijen een hele reeks bepalingen en beginselen worden aangevoerd, maar dat in de diverse onderdelen enkel met de verschillende toetsingsnormen rekening moet worden gehouden in zoverre die toetsingsnormen uitdrukkelijk, dan wel minstens impliciet en voldoende duidelijk zijn aangevoerd.

A.3.1. Als eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen zeven grieven aan die aantonen dat de bestuursrechter niet onpartijdig is, omdat hij de verwerende partij een voordeel gunt door de bestreden beslissing niet onmiddellijk te vernietigen, maar de beslissing daarover uitstelt tot de uitspraak over de herstelbeslissing. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het geval waarin de verwerende partij zelf om de toepassing van de bestuurlijke lus vraagt en het geval waarin de bestuurlijke lus ambtshalve door het bestuursrechtcollege wordt voorgesteld.

A.3.2.1. De verzoekende partijen merken op dat, indien het de verwerende partij is die zelf om de toepassing van de bestuurlijke lus vraagt, en indien de bestuursrechter de toepassing van de bestuurlijke lus toestaat, hij op voorhand zijn standpunt over de uitkomst van het geschil kenbaar maakt.

A.3.2.2. Indien het de bestuursrechter is die ambtshalve de toepassing van de bestuurlijke lus voorstelt aan de verwerende partij, dan is er, volgens de verzoekende partijen, een nog grotere schending.

A.3.3.1. De Vlaamse Regering merkt op dat wanneer de bestuursrechter ingaat op de vraag van de verwerende partij om de bestuurlijke lus toe te passen, dit niet kan worden geacht strijdig te zijn met de beginselen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Immers, het betreft *in casu* een tussenuitspraak of tussenarrest waarin de rechter geschilpunten beslecht. De vraag of aan de voorwaarden voor een bestuurlijke lus is voldaan, is een dergelijk geschilpunt dat na tegenspraak wordt beslecht. Het kan niet worden aangenomen dat een rechter partijdig of afhankelijk is omdat hij, na tegenspraak, een geschilpunt beslecht en dus per definitie de ene of de andere partij op dat punt gelijk geeft. Wanneer de rechter na tegenspraak een maatregel neemt waarin wettelijk is voorzien, vervult hij enkel zijn opdracht als rechter, ook al geeft hij daarmee een partij een voordeel die hij aan de andere niet geeft.

Door het openen van de bestuurlijke lus, oordeelt de rechter dat in het licht van de *ratio* van de geschonden rechtsregel een herstel ervan door middel van een nieuwe beslissing mogelijk is binnen een redelijke termijn en dat in het licht van die herstelbaarheid de bestreden beslissing tijdelijk kan worden gehandhaafd; voormeld oordeel neemt de rechter na tegenspraak en in volle onafhankelijkheid.

De Vlaamse Regering wijst erop dat de bestuurlijke lus enkel kan worden geopend in de vernietigingsprocedure en niet in de schorsingsprocedure; de tijdelijke handhaving vindt derhalve slechts plaats wanneer de verzoeker de schorsing niet heeft gevorderd of wanneer een arrest is gevelde waarin de schorsing niet is toegekend. De tijdelijke handhaving van een bestuursbeslissing, die naar het onafhankelijke oordeel van de rechter herstelbaar is, en dit gedurende een periode die noodzakelijk is om te zien of het gebrek al dan niet hersteld wordt door het bestuur, is op geen enkele wijze een inbreuk op de beginselen van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter, van het recht op tegenspraak en van de wapengelijkheid. Bovendien betreft de maatregel van de bestuurlijke lus een maatregel die de rechtszekerheid en de continuïteit van de openbare dienst moet helpen verzekeren en die niet verder reikt dan hetgeen daartoe nodig is (arrest nr. 18/2012).

A.3.3.2. Wanneer de bestuursrechter ambtshalve de bestuurlijke lus voorstelt, doet dit, volgens de Vlaamse Regering, geen afbreuk aan de vaststelling dat de rechter in volle onafhankelijkheid en onpartijdigheid die beslissing neemt. Het is een algemene regel dat de rechter steeds ambtshalve middelen die de openbare orde aanbelangen, kan opwerpen (arrest nr. 152/2015, overweging B.43.4). Ook de mogelijkheid voor een bestuursrechter om ambtshalve de gevolgen van de vernietiging onder bepaalde voorwaarden te handhaven, is in overeenstemming met de aangevoerde nationale en internationale bepalingen (arrest nr. 152/2015, overweging B.65.1). Bovendien verleent artikel 34 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges (hierna: het decreet van 4 april 2014), zoals

gewijzigd bij het bestreden artikel 5 van het decreet van 3 juli 2015, de partijen de mogelijkheid om over de bestuurlijke lus een standpunt in te nemen en is er derhalve in tegenspraak voorzien.

A.3.4. De verzoekende partijen antwoorden dat het best kan zijn dat de bestuursrechter noch partijdig, noch afhankelijk is wanneer hij een ambtshalve middel opwerpt. Maar wanneer de bestuursrechter de bestuurlijke lus instelt, heeft hij per hypothese de onwettigheid van de bestreden beslissing reeds vastgesteld. Bovendien is het niet de opdracht van de rechter om zelf in de plaats van de overheid op te treden en zijn bode te zijn.

A.4.1. Als tweede onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van de beginselen van openbare terechtzittingen en openbaar uitgesproken rechterlijke beslissingen, aangezien de tussenuitspraken, waarbij de bestuursrechter uitspraak doet over de toepassing van de bestuurlijke lus, niet openbaar zijn. In dat specifieke geval is er geen sprake van een openbare zitting, omdat er geen zitting is en geen openbare uitspraak omdat er geen tussenuitspraak is, enkel een discrete beslissing.

A.4.2. De Vlaamse Regering werpt op dat er bij de verzoekers verwarring bestaat tussen de openbaarheid van de uitspraak en de betekening ervan.

Allereerst staat het al dan niet betekenen van de uitspraak los van de grondwettelijke openbaarheid van de uitspraak zelf. Bovendien dient te worden aangenomen dat wanneer het decreet bepaalt dat een beslissing wordt uitgesproken, dit gebeurt in een openbare zitting, tenzij het tegendeel is bepaald. Als het decreet handelt over een tussenuitspraak is dit een openbaar uitgesproken tussenarrest dat ook op de website van het rechtscollege wordt gepubliceerd (artikel 4.8.28, § 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, hierna VCRO) (arrest nr. 98/2014, overweging B.6.3).

Bovendien gelden voor ordemaatregelen in het kader van de regeling van de procedure, die enkel de bepaling van een proceduretermijn of vaststelling van een zitting betreffen, niet dezelfde vereisten als voor een beslissing over een geschilpunt.

A.4.3. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de stelling van de Vlaamse Regering, als zouden de tussenuitspraken openbaar zijn, onjuist is. De Vlaamse Regering heeft blijkbaar vergeten dat artikel 4.8.28, § 3, van de VCRO is opgeheven; thans gelden enkel nog de artikelen 32 en 33 van het decreet van 4 april 2014, die evenwel enkel van toepassing zijn op einduitspraken en niet op tussenuitspraken.

A.4.4. De Vlaamse Regering stelt dat artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 algemeen is en dat geen enkel element van het voormelde decreet de regel van de openbaarheid beperkt tot einduitspraken en dus zou inhouden dat tussenuitspraken niet in openbare zitting zouden moeten worden uitgesproken.

A.5.1. Als derde onderdeel van het eerste middel geven de verzoekers een globale evaluatie van de grieven weer.

A.5.2. De Vlaamse Regering meent dat dit onderdeel niets toevoegt aan de eerste twee onderdelen, en dat het derhalve niet ontvankelijk is.

A.6.1. Als vierde onderdeel van het eerste middel merken de verzoekende partijen op dat de voormelde schendingen niet worden rechtgezet door artikel 34, § 6, van het decreet van 4 april 2014, dat bepaalt dat als « de onwettigheid is hersteld [...], [...] het Vlaams bestuursrechtscollege uitspraak [doet] over de eventuele toepassing van artikel 36 ». Met andere woorden, het uitstel van de uitspraak van de vernietiging van de bestreden beslissing wordt niet verantwoord door het perspectief op een handhaving van de rechtsgevolgen.

Volgens de verzoekers is het bestuursrechtscollege *de facto* des te meer geneigd om te besluiten tot het bestaan van een correct herstel (en dus om de herstelbeslissing niet te vernietigen) omdat in het tegenovergestelde geval er ook geen handhaving van de gevolgen kan zijn. Zonder handhaving van de gevolgen zou dan blijken dat aan de verweerder-overheid volkomen ten onrechte het voordeel van de tijd werd gegund, hetgeen de bestuursrechter kan missen als kiespijn.

A.6.2. Opnieuw merkt de Vlaamse Regering op dat die grief niets toevoegt aan het eerste onderdeel van het eerste middel, aangezien het enkel een herhaling betreft met betrekking tot het uitstellen van de nietigverklaring van de oorspronkelijke aangevochten beslissing. Bovendien wordt artikel 36 niet aangevochten in de huidige vernietigingsprocedure.

De Vlaamse Regering is van oordeel dat het vierde onderdeel van het eerste middel niet meer is dan een intentieproces jegens de bestuursrechter, namelijk dat die « geneigd zou zijn te besluiten tot een keurig herstel », hetgeen evenwel niet steunt op enige realiteit. Bovendien verwarren de verzoekende partijen een voor hen nadelige tussenuitspraak van de rechter met een schijn van partijdigheid. De verzoekende partijen gaan ervan uit dat de rechter geen onderscheid zou kunnen maken tussen een beoordeling van de herstelbaarheid van het gebrek en de beoordeling van een effectief herstel van dat gebrek nadat er over de herstelbeslissing tegenspraak is gevoerd, een beoordeling die hij in een arrest weergeeft. Dit is, volgens de Vlaamse Regering, een kennelijke onderschatting van het beoordelingsvermogen van de bestuursrechter.

A.7.1. Het vijfde onderdeel van het eerste middel vloeit, volgens de verzoekende partijen, voort uit de vaststelling dat de redelijke termijn wordt geschonden omdat er geen aanneembare verantwoording is voor het uitstellen van de uitspraak van de vernietiging van de onwettig bevonden bestuursbeslissing, beslist op grond van de vaststelling van de onwettigheid (artikel 34, § 1, eerste lid, van het decreet van 4 april 2014). De onwettige beslissing wordt gehandhaafd en de tussenuitspraak bestendigt de uitvoerbaarheid ervan, ondanks de vaststelling van onwettigheid ervan.

A.7.2. De Vlaamse Regering voert aan dat het vijfde onderdeel van het eerste middel opnieuw niets toevoegt aan het eerste onderdeel van het eerste middel. Volgens de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet de naleving van de vereiste van een redelijke termijn van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens steeds globaal worden beoordeeld aan de hand van het geheel van een concrete procedure. Artikel 6 vereist vanzelfsprekend niet dat alle termijnen in een procedure op voorhand zouden vastliggen en dat daarbij geen marge mogelijk zou zijn.

Volgens de Vlaamse Regering geven de verzoekende partijen geen enkele concrete aanwijzing waaruit zou blijken dat het gebruik van de bestuurlijke lus ertoe zou leiden dat op het tijdstip van de vernietiging van de aangevochten beslissing de redelijke termijn steeds of in de meeste gevallen zal zijn overschreden. Dat de mogelijkheid bestaat dat bij toepassing van een bepaald type van incidentele procedure waarin een zekere marge bestaat qua termijnen, de redelijke termijn ooit wel eens zou kunnen worden overschreden, maakt nog niet dat die procedure als dusdanig *in abstracto* strijdig zou zijn met de vereiste van een redelijke termijn van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Bovendien gebruiken de verzoekende partijen de uitdrukking « herstel *in natura* » op een wijze die eigenlijk het tegenovergestelde betekent van de normale betekenis van die uitdrukking; herstel *in natura* houdt normaal in dat een partij die in gebreke is om een norm of verplichting na te leven de kans wordt gegeven om dat verzuim of gebrek te herstellen. Met andere woorden, de bestuurlijke lus is bij uitstek een toepassing van herstel *in natura*, veeleer dan een schending ervan.

A.7.3. De verzoekende partijen stellen dat de woordspeling van de Vlaamse Regering misplaatst is. Met de term « herstel *in natura* » bedoelen de verzoekende partijen de situatie die er was vóór het nemen van de betwiste onwettige bestuursbeslissing. De figuur van de bestuurlijke lus strijdt met de eis tot herstel *in natura*, omdat ze een terugkeer naar de oorspronkelijke situatie belet.

A.7.4. De Vlaamse Regering stelt vast dat de verzoekende partijen niet betwisten dat de naleving van de vereiste van de redelijke termijn van artikel 6 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens steeds globaal wordt beoordeeld aan de hand van het geheel van een concrete procedure. Daaruit vloeit derhalve voort dat artikel 6 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens niet de verplichting oplegt om voor elk afzonderlijk aspect van de procedure in de wetgeving vaste termijnen te bepalen.

A.8.1. De verzoekende partijen voeren als zesde onderdeel van het eerste middel een schending aan van de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, omdat de bestuursrechter, bij toepassing van de bestuurlijke lus, het verlengstuk van het bestuur is, of minstens wordt geacht dit te zijn. Immers, het is de bestuursrechter die een eventuele herstelbeslissing verzendt aan de andere partijen in het geding (artikel 34, § 5, van het decreet van 4 april 2014).

A.8.2. De Vlaamse Regering meent dat het verzenden van een eventuele herstelbeslissing aan de andere partijen in het geding, niets te maken heeft met de regels inzake de bekendmaking van bestuursbeslissingen aan het publiek. Niets in artikel 34 van het decreet van 4 april 2014 doet afbreuk aan de regels inzake de bekendmaking van de wetten, verordeningen en bestuursbeslissingen, die telkens volgens hun eigen regels dienen te worden bekendgemaakt (zie artikel 34, § 8, van het decreet van 4 april 2014). De bestreden regel is de

gewone regel van procedure en proceseconomie, die niet wezenlijk verschilt van de regels inzake de procedure voor het Hof of voor de Raad van State, die ook bepalen dat het rechtscollege de stukken die één van de partijen neerlegt, overzendt aan de andere partijen. De mogelijkheid om rekening te houden met redenen van proceseconomie wordt ook aanvaard inzake ruimtelijke ordening (EHRM, 18 juli 2013, *Schädler-Eberle t. Liechtenstein*, §§ 97-109, geciteerd in het arrest nr. 98/2014, overweging B.6.1).

Bovendien is het de griffie, en niet de bestuursrechter, die bij toepassing van artikel 34, § 5, van het decreet van 4 april 2014, de door het bestuur meegedeelde herstelbeslissing overzendt aan de andere partijen om de tegenspraak te garanderen; de onpartijdigheid van de bestuursrechter kan hierdoor dus niet in het gedrang komen.

A.8.3. De verzoekende partijen benadrukken dat de bestreden artikelen handelen over « het bestuursrechtcollege ». De stelling van de Vlaamse Regering dat *de facto* enkel de griffier de herstelbeslissing bezorgt, faalt in feite. De griffier is immers geen magistraat en treedt niet op als het bestuursrechtcollege. Enkel het verzoekschrift en de nota's van antwoord en wederantwoord zijn procedurestukken. De herstelbeslissing is geen procedurestuk, maar toch wordt die herstelbeslissing niet genotificeerd aan de partijen, noch bekendgemaakt door het bestuur.

A.8.4. De Vlaamse Regering merkt op dat de stelling van de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord berust op een kwaadwillige lezing van artikel 34, § 5, van het decreet van 4 april 2014. Immers, de griffier is evenzeer een orgaan van een rechtscollege als de rechters dat zijn.

Bovendien is het antwoord van de verzoekende partijen, dat enkel het verzoekschrift en nota's van antwoord en wederantwoord procedurestukken zijn, naast de kwestie. In een administratieve procedure is het de regel dat de griffie, en dus het rechtscollege zelf, de stukken van het administratief dossier ter beschikking stelt van de andere partijen; een eventuele herstelbeslissing hoort daar ook bij.

A.9.1. Als laatste onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van het recht op gelijke toegang tot de rechter. Er is een verschil tussen de belanghebbende partijen; de ene neemt van de herstelbeslissing kennis tijdens de procedure (via de bestuursrechter) en de andere neemt hiervan pas kennis na de bekendmaking. De toegang tot de rechter veronderstelt echter de kennisname van de griefhoudende bestuurshandeling, waarbij korte beroepstermijnen een onevenredige beperking inhouden van het recht op toegang tot de rechter; uitstel van bekendmaking schendt het recht van toegang tot een rechter, temeer wanneer het publiek zo voor voldongen feiten wordt geplaatst.

Dienaangaande voeren de verzoekende partijen opnieuw aan dat de bestuursrechter niet de mogelijkheid heeft om ambtshalve middelen van openbare orde op te werpen tegen de herstelbeslissing. Enkel de partijen kunnen hiertegen middelen opwerpen, maar in bepaalde gevallen zullen er geen andere partijen aanwezig zijn omdat de initiële aangevochten beslissing een weigeringsbeslissing was. De herstelbeslissing is de belanghebbenden niet bekend, vermits er *ab initio* sprake was van een weigeringsbeslissing en de bestuurlijke lus niet voorziet in openbaarheid en bekendmaking van de tussentijdse beslissingen en uitspraken.

A.9.2. De Vlaamse Regering merkt opnieuw op dat bestuursrechters altijd middelen van openbare orde ambtshalve kunnen opwerpen (arrest nr. 152/2015). Bovendien is het onderdeel geheel vreemd aan de bestreden bepaling. Het nadeel dat de verzoekende partijen aanvoeren, kan immers maar ontstaan in de mate waarin een bestuursbeslissing, *in casu* een herstelbeslissing, reeds uitvoerbaar is vooraleer ze wordt gepubliceerd. Het is niet artikel 34 van het decreet van 4 april 2014 dat iets bepaalt over de vraag of bestuursbeslissingen uitvoerbaar kunnen zijn vooraleer ze worden gepubliceerd.

Daarnaast verhindert de bestreden bepaling niet dat andere belanghebbenden eerder kennis kunnen krijgen van de herstelbeslissing; de bepaling versterkt integendeel de positie van derde belanghebbenden doordat hun een nieuwe beroepstermijn van 45 dagen wordt gegarandeerd na de bekendmaking van de herstelbeslissing. Die maatregel is in het voordeel van de derde belanghebbenden omdat zij over een termijn van 45 dagen beschikken nadat de grieven van de oorspronkelijke partijen reeds zijn beoordeeld, en zij niet verplicht worden om nodeeloos te procederen tegen een herstelbeslissing die reeds het voorwerp uitmaakt van een rechterlijke beoordeling. Zij kunnen het oordeel van de rechter over de middelen van de oorspronkelijke partijen afwachten en zijn reeds gewaarschuwd door de publicatie van de tussenuitspraak, dat er een herstelbeslissing op komst is en binnen welke termijn die moet worden genomen.

A.9.3. De verzoekende partijen menen dat het decreet wel expliciet de bekendmaking van de herstelbeslissing regelt : die bekendmaking wordt uitgesteld tot na de einduitspraak over de bestuurlijke lus. Bovendien moet de bestuursrechter zich beperken tot de door de partijen opgeworpen onwettigheden en mag hij niet ambtshalve middelen van openbare orde opwerpen.

Echter, zodra de herstelbeslissing is genomen, bestaat zij en is zij uitvoerbaar. Net omdat het decreet niets bepaalt inzake de uitvoerbaarheid en uitsluitend erin voorziet dat enkel de procespartijen door toedoen van de bestuursrechter kennis krijgen van de herstelbeslissing, ondergaan de belanghebbende partijen de uitvoering van die nieuwe beslissing zonder er weet van te hebben.

Tweede middel (het procedureel gemeen recht en de standstill-verplichting)

A.10.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden artikelen de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet schenden, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwets-, Europeesrechtelijke en internationale bepalingen en algemene rechtsbeginselen. Daartoe voeren zij zes onderdelen aan.

A.10.2. Opnieuw merkt de Vlaamse Regering op dat door de verzoekende partijen een hele reeks bepalingen en beginselen worden aangevoerd, maar dat in de diverse onderdelen enkel met de verschillende toetsingsnormen rekening moet worden gehouden wanneer die toetsingsnormen uitdrukkelijk, dan wel minstens impliciet en voldoende duidelijk zijn aangevoerd.

A.11.1. Als eerste onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden artikelen de diverse grondwets-, Europeesrechtelijke bepalingen en algemene rechtsbeginselen schenden omdat de nieuwe summiere procedure van de bestuurlijke lus afwijkt van het procedureel gemeen recht van de vernietigingsprocedure die van toepassing is ten aanzien van alle bestreden beslissingen, aangezien het procedureel gemeen recht altijd voorziet in een op tegenspraak gevoerde schriftelijke procedure.

A.11.2. De Vlaamse Regering merkt op dat het eerste onderdeel van het tweede middel uitgaat van de verkeerde veronderstelling dat de bestuurlijke lus nog kan worden geopend indien de bestuursrechter in de tussenuitspraak oordeelt dat één van de overige middelen, die dus niet tot de bestuurlijke lus leidt, gegrond is. Echter, de tussenuitspraak over de bestuurlijke lus dient alle overige middelen te beslechten, zodat, wanneer in de tussenuitspraak een middel gegrond wordt verklaard zonder dat over het desbetreffende gebrek de bestuurlijke lus is geopend, de beslissing daarmee reeds is vernietigd.

A.11.3. De verzoekende partijen herhalen in hun memorie van antwoord dat het decreet van 4 april 2014 nergens bepaalt dat het aanwenden van de nieuwe bestuurlijke lus ondergeschikt wordt gemaakt aan het beantwoorden van middelen die niet het voorwerp hebben uitgemaakt van de initiële bestuurlijke lus. Ook bepaalt het bestreden decreet niet dat door het aanwenden van de nieuwe bestuurlijke lus de andere middelen zijn onderzocht en afgewezen.

A.12.1. Als tweede onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden artikelen strijdig zijn met de vermelde internationale en nationale bepalingen, alsook met de algemene rechtsbeginselen, omdat er te dezen een ernstige afbouw van de bestaande rechtsbescherming is doordat ten aanzien van de herstelbeslissing een verkorte procedure wordt gevolgd. Het beschermingsniveau dat tot op heden werd geboden, wordt in aanzienlijke mate verminderd, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Bovendien wordt het recht van toegang tot een rechter ernstig beperkt en geschonden; dat grondrecht wordt des te meer geschonden omdat het tot op heden volstond de onwettige bestuursbeslissing in te trekken en een wetsconforme nieuwe beslissing te nemen die men kon betwisten overeenkomstig het procedureel gemeen recht.

Daarnaast is het bestuursrechtcollege niet gehouden aan een maximumtermijn om te beslissen met een tussenuitspraak over het gebruik van de bestuurlijke lus en het bestuursrechtcollege bepaalt eveneens zelf de termijn waarin de herstelbeslissing wordt genomen, ook al ondergaat de verzoekende partij zo verder een beslissing waarvan de onwettigheid reeds definitief werd vastgesteld. Bovendien kan het bestuursrechtcollege zonder inspraak van de verzoekende partij de geboden hersteltermijn nog eens verlengen. Het voorgaande geldt des te meer wanneer men geconfronteerd wordt met de tweede bestuurlijke lus, namelijk wanneer het bestuursrechtcollege vaststelt dat de onwettigheid niet is hersteld of dat het herstel is aangetast door een nieuw opgeworpen onwettigheid. In dat geval wordt de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk vernietigd alsook de

herstelbeslissing, tenzij het bestuursrechtcollege beslist om opnieuw toepassing te maken van de bestuurlijke lus.

A.12.2. De Vlaamse Regering voert aan dat de door de verzoekende partijen aangevoerde vermeende vermindering van het beschermingsniveau op generlei wijze wordt aangetoond. De Vlaamse Regering ziet niet in hoe de bescherming van het leefmilieu wordt aangetast, omdat er in het kader van een geding waar partijen reeds uitvoerig schriftelijk en mondeling de oorspronkelijke beslissing hebben besproken, voor de beoordeling van de wettigheid van de herstelbeslissing in een iets kortere procedure wordt voorzien. De procedure na herstelbeslissing bepaalt dat de termijnen voor de partijen niet korter mogen zijn dan dertig dagen, hetgeen door het Hof reeds als een redelijke termijn werd bevonden.

Het recht van verdediging vereist bovendien niet dat elke partij kan antwoorden op de memories van de andere partijen; enkel wordt vereist dat elke partij ten aanzien van de zaak zelf een stelling heeft kunnen innemen. Overeenkomstig artikel 34 van het decreet van 4 april 2014 kunnen alle gedingvoerende partijen een standpunt innemen en worden alle partijen gehoord in openbare zitting.

A.12.3. De verzoekende partijen menen dat het recht van verdediging vereist dat de partijen kunnen antwoorden op de memories van de andere partijen; het is niet voldoende dat de partijen een standpunt ten aanzien van de zaak kunnen innemen. Volgens de verzoekende partijen verwacht de Vlaamse Regering het recht van verdediging in jurisdictionele procedures met de hoorplicht in administratieve zaken.

A.12.4. De Vlaamse Regering volhardt in haar uiteenzetting; als elke gedingvoerende partij steeds op elke memorie van de andere partijen schriftelijk moet kunnen antwoorden, eindigt een procedure nooit tenzij door uitputting van alle spelers.

A.13.1. Het derde onderdeel van het tweede middel heeft, volgens de verzoekende partijen, betrekking op de vaststelling dat het niet aan de bestuursrechter toekomt om ambtshalve middelen van openbare orde op te werpen zodat de herstelbeslissing niet meer ambtshalve kan worden onderzocht door de bestuursrechter, maar enkel op vraag van de partijen.

A.13.2. De Vlaamse Regering herhaalt dat het onderdeel aangevoerd door de verzoekende partijen berust op de foute veronderstelling dat de bestuursrechter geen ambtshalve middelen van openbare orde zou kunnen opwerpen, zodat het onderdeel ongegrond is.

A.14.1. Het vierde onderdeel van het tweede middel vloeit, volgens de verzoekende partijen, voort uit de vaststelling dat de bestuursrechter de herstelbeslissing niet zou kunnen toetsen aan de kennelijke onredelijkheid of de onzorgvuldigheid van de toetsing, door het bestuur, aan de goede ruimtelijke ordening, die evenwel van openbare orde zijn.

A.14.2. Opnieuw herhaalt de Vlaamse Regering dat dit onderdeel berust op de foute veronderstelling dat de bestuursrechter geen ambtshalve middelen van openbare orde zou kunnen opwerpen, zodat het onderdeel ongegrond is.

A.15.1. Het vijfde onderdeel van het tweede middel omvat twee verschillende grieven, te weten de vaststelling dat de bestuursrechter niet aan korte proceduretermijnen is gebonden zodat hij het geding kan afhandelen zoals en wanneer hij wil en de vaststelling dat procespartijen tegen de herstelbeslissing slechts een beperkt verweer kunnen voeren, terwijl andere belanghebbenden tegen de herstelbeslissing beroep kunnen instellen na publicatie van de herstelbeslissing, en behalve de beroepstermijn ook nog beschikken over termijnen voor het indienen van memories.

A.15.2. De Vlaamse Regering merkt op dat de eerste grief ongegrond is, aangezien er geen enkele grondwettelijke bepaling bestaat die de wetgever verplicht om voor de bestuursrechter soortgelijke proceduretermijnen op te leggen als degene die gelden voor de procespartijen (zie ook het arrest nr. 98/2014, overweging B.6.5). De rechter is wel gebonden door de redelijke termijn van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van mens, maar die redelijke termijn wordt beoordeeld op grond van de procedure in haar geheel.

Voor wat de tweede grief betreft, meent de Vlaamse Regering dat die grief ervan uitgaat dat de oorspronkelijke procespartijen nooit beroep kunnen instellen na de publicatie van de herstelbeslissing. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden artikelen kan niet worden afgeleid dat de oorspronkelijke partijen

nooit een belanghebbende kunnen zijn in de zin van artikel 34, § 9, van het decreet van 4 april 2014. Echter, het beroep na publicatie staat uitdrukkelijk open voor alle personen die daartoe belang hebben overeenkomstig de bepalingen van het decreet. Indien één van de oorspronkelijke partijen op het ogenblik van de publicatie van de herstelbeslissing een belanghebbende is in de zin van het decreet van 4 april 2014, kan die partij beroep instellen tegen de herstelbeslissing volgens de gewone procedure.

A.15.3. De verzoekende partijen merken in hun memorie van antwoord op dat de Vlaamse Regering de memorie van toelichting van het bestreden decreet tegenspreekt. Bovendien holt de Vlaamse Regering zo de *ratio legis* van de bestuurlijke lus uit. Wat baat immers de bestuurlijke lus als de procespartijen wel de mogelijkheid zouden hebben om een nieuw beroep in te dienen tegen de herstelbeslissing ?

Daarnaast veronderstelt het recht van toegang tot de rechter in het administratief contentieux dat de partijen over de nodige tijd beschikken om een beredeneerd verzoekschrift op te maken en daarna te antwoorden op het antwoord van de overheid, zoals daarin wordt voorzien door de VCRO. De bestuurlijke lus miskent al die waarborgen omdat de herstelbeslissing andersluidend kan zijn dan de initiële beslissing.

A.16.1. Het laatste onderdeel van het tweede middel gaat uit van de veronderstelling dat de verwerende partij het administratief dossier niet moet aanvullen met alle nieuwe documenten, waardoor het kan volstaan de herstelbeslissing te bezorgen aan het bestuursrechtscollege. Daardoor worden echter de rechten van verdediging miskend aangezien de verzoekende partijen geen kennis krijgen van de nieuwe stukken en zij ook niet beschikken over de volledige nieuwe termijn van dertig dagen om met gehele en tijdige kennis van alle nieuwe stukken een standpunt over het herstel van het gebrek mee te delen en nieuwe middelen op te werpen. In vergelijking met het gemeenrechtelijke procedureel recht verschilt dit te veel om nog in redelijkheid te verantwoorden te zijn. Immers, in het procedureel recht beschikken de verzoekers over een termijn van 45 dagen en hebben zij de mogelijkheid om op grond van het vervolledigd administratief dossier nieuwe middelen op te werpen in een memorie van wederantwoord.

A.16.2. De Vlaamse Regering stelt vast dat een termijn van dertig dagen niet onredelijk is voor partijen die reeds alle elementen van de zaak kennen. Bovendien bepaalt artikel 34 van het decreet van 4 april 2014 nergens dat het administratief dossier niet zou moeten worden aangevuld. Daarnaast zal de herstelbeslissing pas dan geldig zijn indien de beslissing zelf aan alle waarborgen beantwoordt en met name volledig gemotiveerd is. Daarmee beschikken de partijen over alle grondwettelijk vereiste waarborgen.

A.16.3. De verzoekende partijen menen dat een termijn van 30 dagen te kort is.

Derde middel (ruimer toepassingsgebied voor tweede bestuurlijke lus in vergelijking met eerste bestuurlijke lus)

A.17.1. De verzoekende partijen voeren als derde middel een schending aan door de bestreden bepalingen van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met diverse grondwets-, Europeesrechtelijke en internationale bepalingen en algemene rechtsbeginselen, omdat het toepassingsgebied van de tweede bestuurlijke lus ruimer is dan het toepassingsgebied van de eerste bestuurlijke lus. Daartoe voeren zij drie onderdelen aan.

A.17.2. De Vlaamse Regering merkt op dat het derde middel van de verzoekende partijen berust op een verkeerde lezing van artikel 34, § 6, eerste zin, van het decreet van 4 april 2014, dat bepaalt « tenzij het Vlaams bestuursrechtscollege beslist om opnieuw toepassing te maken van de bestuurlijke lus overeenkomstig de bepalingen van dit artikel ». Daaruit volgt, volgens de Vlaamse Regering, dat voor de toepassing van een tweede bestuurlijke lus moet zijn voldaan aan de vereisten van artikel 34, § 1, van het decreet van 4 april 2014, en dus aan dezelfde voorwaarden als voor de eerste bestuurlijke lus, waaronder de vereiste dat de onwettigheid herstelbaar moet zijn. Daaruit volgt tevens dat dezelfde procedure dient te worden gevolgd als voor de eerste bestuurlijke lus.

De voormelde zinsnede komt erop neer dat de partijen reeds over de gebreken van de herstelbeslissing stelling hebben kunnen innemen en er een gebrek is opgeworpen, dat opnieuw aan de partijen de gelegenheid wordt gegeven een standpunt in te nemen ten aanzien van het openen van de bestuurlijke lus, gevolgd door een zitting, dat er opnieuw een tussenarrest komt over die opening en dat er opnieuw een termijn is om ten aanzien van de tweede herstelbeslissing stelling in te nemen en een zitting daarover te organiseren.

Derhalve dient het derde middel als ongegrond te worden afgewezen.

A.18.1. Als eerste onderdeel van het derde middel, voeren de verzoekende partijen aan dat de tweede bestuurlijke lus een ruimer toepassingsgebied heeft dan de eerste bestuurlijke lus, omdat ten aanzien van de onwettige herstelbeslissing geldt dat de bestuurlijke lus opnieuw kan worden aangewend, zo nodig dus ook ambtshalve, na vaststelling van de gegrondheid van de nieuwe opgeworpen onwettigheid, ook al is er geen sprake van een onwettigheid die herstelbaar is. Die uitbreiding is, volgens de verzoekende partijen, des te minder verantwoord omdat de rechter niet eens de mogelijkheid heeft gehad om in het kader van de eerste bestuurlijke lus tegen de herstelbeslissing middelen van openbare orde ambtshalve op te werpen en omdat de herstelbeslissing ook andersluidend kan zijn. De toepassing van de tweede bestuurlijke lus vindt plaats in omstandigheden die voor de partijen veel nadeliger zijn dan reeds het geval was in het kader van de eerste bestuurlijke lus en die het gebrek aan rechterlijke onpartijdigheid en onafhankelijkheid bevestigen.

A.18.2. De Vlaamse Regering herhaalt dat het eerste onderdeel van het derde middel berust op een verkeerde lezing van artikel 34, § 6, van het decreet van 4 april 2014. Immers, de tweede bestuurlijke lus heeft geen ruimer toepassingsgebied dan de eerste bestuurlijke lus en de bestuursrechter kan in elk geval, ook bij het toepassen van de tweede bestuurlijke lus, middelen van openbare orde ambtshalve opwerpen.

A.18.3. Volgens de verzoekende partijen hebben de procespartijen onvoldoende tijd, omdat de herstelbeslissing niet gelijklopend moet zijn aan de initiële beslissing en de tweede herstelbeslissing niet gelijklopend moet zijn aan de initiële beslissing en de eerste herstelbeslissing.

A.19.1. Het tweede onderdeel van het derde middel heeft, volgens de verzoekende partijen, betrekking op het verschil in behandeling van de partijen die deelnemen aan de eerste bestuurlijke lus en de partijen die deelnemen aan de tweede bestuurlijke lus. De toepassing van de tweede bestuurlijke lus mogelijk te maken in omstandigheden waarbij de rechter zich niet moet houden aan de beperkingen van de eerste bestuurlijke lus, is niet aanvaardbaar.

A.19.2. De Vlaamse Regering herhaalt dat het tweede onderdeel van het derde middel berust op een verkeerde lezing van artikel 34, § 6, van het decreet van 4 april 2014.

A.20.1. Het derde onderdeel van het derde middel heeft betrekking op het gebrek aan openbaarheid van de uitspraken. Volgens de verzoekende partijen wordt de beslissing om opnieuw toepassing te maken van de bestuurlijke lus niet openbaar uitgesproken, maar blijkt de beslissing uit een beschikking die aan de partijen wordt bezorgd, waardoor de decreetgever de beginselen van openbaarheid van zittingen en uitspraken schendt.

A.20.2. De Vlaamse Regering merkt op dat het derde onderdeel van het derde middel opnieuw berust op een, zij het andere, verkeerde lezing van artikel 34, § 6, van het decreet van 4 april 2014. De bestreden bepaling wijkt nergens af van de algemene regel dat beslissingen van de Vlaamse bestuursrechtcolleges openbaar moeten worden uitgesproken. Die algemene regel geldt altijd, tenzij er uitdrukkelijk van wordt afgeweken.

Vierde middel (verschil in behandeling aangaande de termijnregeling tussen de administratieve lus en de bestuurlijke lus)

A.21.1. Het vierde middel gaat uit van een schending door de bestreden artikelen van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met diverse andere grondwets-, Europeesrechtelijke en internationale bepalingen en met algemene rechtsbeginselen. Dienaangaande vergelijken de verzoekende partijen de administratieve lus in het kader van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna : Omgevingsvergunningsdecreet) en de bestuurlijke lus in het decreet van 4 april 2014 en stellen zij vast dat de bestuurlijke lus, in tegenstelling tot de administratieve lus, niet voorziet in een maximumtermijn waarin de herstelbeslissing moet worden genomen, maar wel voorziet in een initiële hersteltermijn die eenmalig kan worden verlengd. Bovendien wordt in het decreet van 4 april 2014 ook nog eens gebruik gemaakt van de tweede bestuurlijke lus. Voor dat verschil in behandeling bestaat geen redelijke verantwoording.

A.21.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het vierde middel berust op een verkeerde lezing waar het stelt dat de bestuursrechter aan geen enkele begrenzing qua termijn is gebonden. Elke rechter dient de redelijke termijn van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te respecteren en die waarborg is de grondwettelijke waarborg die dient te worden gerespecteerd.

Vervolgens meent de Vlaamse Regering dat de verzoekende partijen een vergelijking maken die naast de kwestie is. In beide gevallen wordt aan het bestuur een termijn opgelegd, en het verschil bestaat erin dat de termijn in de administratieve lus van het Omgevingsvergunningsdecreet door de decreetgever zelf wordt bepaald en die in het kader van de bestuurlijke lus in het decreet van 4 april 2014 tijdens de jurisdictionele procedure door een onafhankelijke rechter wordt bepaald.

Tot slot merkt de Vlaamse Regering op dat het verschil in behandeling tussen de administratieve lus in het Omgevingsvergunningsdecreet en de bestuurlijke lus in het decreet van 4 april 2014 verantwoord wordt door de verschillende aard van de procedure en de instantie die de lus toepast, te weten ofwel de bestuurlijke overheid zelf, ofwel een onafhankelijk rechtscollege.

A.21.3. De vaststelling dat er sprake is van een bestuurlijke procedure en een jurisdictionele procedure neemt, volgens de verzoekende partijen, niet weg dat de decreetgever zelf de proceduretermijnen moet vastleggen.

Vijfde middel (gebrek aan criteria inzake termijnen en herstel en nadelen van de lus)

A.22.1. Het vijfde middel vloeit voort uit een schending door de bestreden bepalingen van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met diverse andere grondwetsartikelen, Europeesrechtelijke en internationale bepalingen en algemene rechtsbeginselen. De verzoekende partijen menen dat de bestuurlijke lus veel nadelen bevat voor de verzoekers, niet in het minst omdat de verzoekers een herstelbeslissing niet kunnen betwisten volgens het procedureel gemeen recht en de rechter geen middelen van openbare orde kan opwerpen. Bovendien is bijna elke onregelmatigheid herstelbaar, omdat het recht gegrond is op ficties; het volstaat te stellen dat er *de iure* een (fictief) herstel is.

A.22.2. De Vlaamse Regering stelt vast dat het vijfde middel van de verzoekende partijen in feite een herhaling betreft van de vier eerste middelen. Het enige nieuwe element is de stelling dat de zinsnede « zou kunnen worden hersteld » een onbepaalde en onduidelijke norm is die bijna elke onregelmatigheid zou kunnen dekken, en dat dit steeds zou gebeuren in het voordeel van de overheid.

De Vlaamse Regering stelt opnieuw vast dat de verzoekende partijen een intentieproces voeren, waartegen geen verweer mogelijk noch nodig is. Ook de vaststelling dat de zinsnede « zou kunnen worden hersteld » een onbepaalde en onduidelijke norm zou zijn, berust op een verkeerde lezing van artikel 34, § 1, tweede zin, van het decreet van 4 april 2014. Het bestuursrecht mag vage normen bevatten; het is een legitieme keuze van de decreetgever om in bepaalde rechtsregels te kiezen voor relatief vage begrippen en aldus een bepaalde interpretatiemarge te geven aan de rechter. Echter, stellen dat die vage norm geen enkele betekenis heeft en het mogelijk maakt elke onwettigheid als herstelbaar te kwalificeren, is onjuist. De bestuursrechter is immers gebonden aan de wettelijke en decretale bepalingen waaruit de onwettigheid in eerste instantie voortvloeit. Het heeft geen zin om in een procedureregeling een uitputtende regeling te geven over de herstelbaarheid van de gebreken, nu die afhankelijk is van de geschonden rechtsregel en de *ratio legis* ervan.

A.22.3. De verzoekende partijen herhalen dat de definitie van een « herstelbaar gebrek » dermate allesomvattend is dat de bestuurlijke lus de regel is en zal worden. Het gebrek aan nauwkeurigheid is des te meer te betreuren omdat de bestuurlijke lus ook wordt toegepast in strafzaken, namelijk in het contentieux van het Milieuhandhavingcollege.

Zesde middel (strafrechtelijk contentieux, vrijspraak, formele motivering, non bis in idem)

A.23. Het zesde middel is afgeleid uit de schending door de bestreden bepalingen van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met diverse andere grondwetsbepalingen, Europeesrechtelijke

en internationale bepalingen, en algemene rechtsbeginselen. Daartoe ontwikkelen de verzoekende partijen drie onderdelen.

A.24.1. Het eerste onderdeel van het zesde middel heeft betrekking op een mogelijke schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, waarbij de verzoekende partijen een aantal arresten van het Grondwettelijk Hof citeren.

A.24.2. De Vlaamse Regering stelt vast dat het eerste onderdeel van het zesde middel onontvankelijk is, omdat nergens door de verzoekende partijen wordt aangegeven welke norm door welk element van de bestreden bepalingen wordt geschonden en waarom. Bovendien berust het onderdeel op de verkeerde veronderstelling dat het Milieuhandhavingscollege niet ambtshalve middelen van openbare orde kan opwerpen en op de verkeerde rechtsopvatting dat de bestuursbeslissing tot het opleggen van een geldboete die door een herstelbaar gebrek is aangetast, moet worden beschouwd als een vrijspraak, in welk geval er volgens de verzoekende partijen niet opnieuw een boete zou kunnen worden opgelegd. De Vlaamse Regering merkt op dat er van een vrijspraak geen sprake is, aangezien een vrijspraak een beoordeling ten gronde van de ten laste gelegde feiten impliceert, wat bij een toepassing van de bestuurlijke lus niet het geval is. De vaststelling dat een bestuursbeslissing is aangetast door een gebrek is geen beoordeling ten gronde van de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de bestuurlijke boete.

De bestuurlijke lus kan er nooit toe leiden dat iemand voor dezelfde feiten veroordeeld wordt tot de betaling van twee boetes; in dat opzicht kan er nooit een « *bis* » zijn *in idem*, nu de bestuurlijke lus impliceert dat de eerste boete noodzakelijk zal worden vernietigd.

A.24.3. De verzoekende partijen verduidelijken in hun memorie van antwoord dat met de term « vrijspraak » de situatie wordt bedoeld waarbij de opgelegde sanctie vernietigd moest worden. Dit kan gebeuren om procedurele redenen of om redenen ten gronde. Het kan zijn dat de bestuurlijke lus betekent dat de eerste boete noodzakelijk zal worden vernietigd, maar dit neemt niet weg dat op het ogenblik van het nemen van een herstelbeslissing waarbij een boete wordt opgelegd de initiële geldboete nog steeds bestaat. Ten slotte is de *ratio legis* van de bestuurlijke lus precies die initiële beslissing tijdelijk te handhaven. Beide sancties bestaan naast elkaar.

A.25.1. Het tweede onderdeel van het zesde middel berust op een mogelijke schending van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Daartoe citeren de verzoekende partijen een arrest van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (arrest van 21 juni 2015, nr. 219.885) en een arrest van het Milieuhandhavingscollege (arrest van 31 augustus 2015, MHHC-15/33-K7).

A.25.2. De Vlaamse Regering herhaalt dat het tweede onderdeel van het zesde middel op verkeerde opvattingen berust. Het stelt verkeerdelijk dat het Milieuhandhavingscollege niet ambtshalve middelen van openbare orde kan opwerpen en stelt eveneens verkeerdelijk dat het vaststellen van een gebrek in een bestuursbeslissing die een boete oplegt een vrijspraak inhoudt.

A.26.1. Het derde onderdeel van het zesde middel vloeit voort uit de schending van de formele motiveringsplicht. Daartoe citeren de verzoekende partijen een arrest van het Milieuhandhavingscollege (arrest van 12 maart 2014, MHHC-14/18-VK).

A.26.2. De Vlaamse Regering meent dat het derde onderdeel van het zesde middel volledig miskent dat in de bestuurlijke lus er op geen enkele manier achteraf een motivering wordt aangebracht bij de oorspronkelijk aangevochten beslissing; die beslissing zal immers worden vernietigd. Indien er een herstelbeslissing wordt genomen, wordt die zelfstandig beoordeeld en kan enkel rekening worden gehouden met de motivering van die herstelbeslissing, die evident niet achteraf wordt aangebracht bij de herstelbeslissing.

Zevende middel (strafrechtelijk contentieux – vrijspraak – nieuwe sanctie – hoger beroep)

A.27.1. Het zevende middel is afgeleid uit de schending door de bestreden artikelen van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 2 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, omdat de bestreden artikelen het mogelijk maken dat in het kader van de bestuurlijke lus in geval van een herstelbeslissing een strafsancie wordt opgelegd die enkel aan het Milieuhandhavingscollege kan

worden voorgelegd. Echter, *in casu* gebeurt dit door de ambtshalve uitbreiding van het onderwerp van het beroep voor het Milieuhandhavingcollege. Die strafrechter handelt die nieuwe betwisting af met een summier procedure en handhaaft de nieuwe beslissing, zijnde de herstelbeslissing. Die herstelbeslissing is een veroordeling of schuldigverklaring en hiertegen staat geen beroep open, ook al kan de nieuwe boete oplopen tot 250 000 euro en kan die strafrechter beslissen tot een handhaving van de gevolgen van de eerste bestreden beslissing.

A.27.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het zevende middel onontvankelijk is omdat het nauwelijks te begrijpen valt.

De enige grief die enigszins begrijpelijk is, betreft, volgens de Vlaamse Regering, het recht op hoger beroep, maar die grief is volledig vreemd aan de bestreden bepalingen. De bestuurlijke lus wijzigt op geen enkele manier iets aan de regels die bepalen of er al dan niet hoger beroep kan worden ingesteld. De rechtsmiddelen betreffende de oorspronkelijke sanctie en de per hypothese in een herstelbeslissing opgelegde sanctie zijn exact hetzelfde. Beide beslissingen worden op dezelfde wijze getoetst door de bestuursrechter en er is geen onderscheid wat betreft de beroepsmogelijkheden.

A.27.3. Volgens de verzoekende partijen is er wel een probleem met het recht op hoger beroep. De decreetgever voorziet in een nieuwe sanctie, de herstelbeslissing, waartegen enkel in een beroep in eerste en laatste aanleg is voorzien, namelijk in het kader van de bestuurlijke lus bij de bestuursrechter.

Achtste middel (non ter in idem)

A.28.1. Het achtste middel is afgeleid uit de schending door de bestreden artikelen van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 4, lid 2, van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het rechtsbeginsel *non bis in idem* en de beginselen van de rechtsstaat en de legaliteit. Het rechtsbeginsel *non bis in idem* verbiedt om een sanctie op te leggen voor een feit waarvoor reeds eerder een sanctie werd opgelegd. *A fortiori* geldt het beginsel *non ter in idem*. De initiële sanctie die de verzoeker betwist, bestaat nog steeds op het ogenblik dat een nieuwe sanctie wordt opgelegd in het kader van de toepassing van de bestuurlijke lus.

A.28.2. De Vlaamse Regering stelt vast dat het achtste middel niets relevants toevoegt aan het zesde middel en faalt dan ook om dezelfde redenen.

Negende middel (samenloop en co-existentie van de bestreden beslissing en de herstelbeslissing)

A.29.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden artikelen de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met diverse andere grondwetsbepalingen, Europeesrechtelijke en internationale bepalingen en algemene rechtsbeginselen. In geval van toepassing van de bestuurlijke lus worden verzoekende partijen na het nemen van de herstelbeslissing onderworpen aan twee onderscheiden beslissingen die niet gelijklopend moeten zijn. Het gaat evenwel niet op om de genomen bestreden beslissing en de herstelbeslissing formeel verder samen te laten bestaan en te laten samenlopen op een ogenblik dat de onwettigheid van de initiële beslissing reeds vaststaat. De initiële bestreden beslissing is in een eerste tussenuitspraak reeds onwettig bevonden, maar is nog steeds uitvoerbaar bij gebrek aan een expliciete schorsing, intrekking of vernietiging ervan. De overheid en de begunstigden van de bestreden beslissing kunnen de initiële beslissing verder uitvoeren wegens een schijn van wettigheid.

A.29.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het negende middel niet duidelijk is en daarom onontvankelijk. Voor zover het negende middel kan worden begrepen als de vaststelling dat de vernietiging van de oorspronkelijk aangevochten beslissing wordt uitgesteld tot het tijdstip van de beoordeling van de herstelbeslissing of het ontbreken ervan, voegt dat middel niets toe aan het eerste middel.

Tiende middel (gebrek aan belang)

A.30. De verzoekende partijen voeren in het tiende middel aan dat de bestreden bepalingen de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met diverse andere grondwetsbepalingen,

Europeesrechtelijke en internationale bepalingen en met algemene rechtsbeginselen. Daartoe ontwikkelen zij twee onderdelen.

A.31.1. Het eerste onderdeel van het tiende middel gaat ervan uit dat het Milieuhandavingscollege een bestuursbeslissing waarin een geldboete wordt opgelegd, die naderhand wordt aangevochten en hersteld, kan vervangen door een herstelbeslissing die geen boete oplegt; evenwel kan het bestuursrechtcollege de eerste boete, na nietigverklaring van de bestuursbeslissing om ze op te leggen, handhaven. Dienvolgens is er sprake van een schending van het vermoeden van onschuld, de regel *in dubio pro reo*, de regels van bewijs van de schuld in strafzaken en de rechtszekerheid. Immers, de herstelbeslissing is per hypothese een vrijspraak waarmee de mogelijkheid tot handhaving van de gevolgen van de initieel bestreden beslissing niet te verzoenen is.

A.31.2. Volgens de Vlaamse Regering is de hypothese van de verzoekende partijen absurd. De mogelijkheid om bij een vernietiging van de bestuursbeslissing waarbij een geldboete wordt opgelegd, die geldboete toch te handhaven, vloeit op geen enkele manier voort uit de bestreden bepalingen. De handhaving van de gevolgen is een regeling die terug te vinden is in artikel 36 van het decreet van 4 april 2014, dat evenwel niet wordt aangevochten in de onderhavige vernietigingsprocedure. Bovendien kan de toepassing van artikel 36 nooit leiden tot de hypothese zoals geschetst door de verzoekende partijen.

A.31.3. De verzoekende partijen voeren aan dat het gegeven dat de hypothese onredelijk is, niet betekent dat die hypothese niet kan bestaan. Ook het argument dat artikel 36 van het decreet van 4 april 2014 niet aan de orde is, is niet relevant, aangezien artikel 34, § 6, tweede lid, laatste zin, van het decreet van 4 april 2014 zelf expliciet de verwijzing naar artikel 36 vermeldt.

A.31.4. De Vlaamse Regering herhaalt dat de toepassing van de artikelen 34 en 36 van het decreet van 4 april 2014 niet kan leiden tot de absurde hypothese die de verzoekende partijen opwerpen. Bovendien is een wetsbepaling niet ongrondwettig omdat ze kan worden overtreden.

A.32.1. Als tweede onderdeel van het tiende middel voeren de verzoekende partijen aan dat het niet te verantwoorden is dat in het kader van de bestuurlijke lus de tussenkomen partij middelen opwerpt tegen de herstelbeslissing tot de vernietiging waarvan verzoeker geen belang heeft, omdat hij nu eenmaal genoegdoening heeft gekregen met de andersluidende herstelbeslissing. De ongelijke behandeling ligt in het feit dat een tussenkomen partij voortaan wel middelen kan opwerpen die de verzoeker niet kan opwerpen omdat de verzoekende partij geen belang heeft, dit alles zonder dat die tussenkomen partij in dat geding de hoedanigheid van verzoekende partij had.

A.32.2. De Vlaamse Regering stelt andermaal vast dat dit onderdeel onduidelijk is geformuleerd, maar meent toch twee grieven te kunnen onderscheiden, te weten de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel en de vermeende schending van het recht op verweer.

Wat de mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat de verzoekende partijen niet aangeven welke categorieën van personen dienen te worden vergeleken. Indien de verzoekende partijen menen dat de oorspronkelijke partijen dienen te worden vergeleken met de tussenkomen partijen, omdat de tussenkomen partijen tegen een herstelbeslissing middelen zouden kunnen opwerpen die de oorspronkelijke partijen niet zouden kunnen opwerpen, voert de Vlaamse Regering aan dat de oorspronkelijke partijen *in casu* die middelen niet willen opwerpen. Wat de verzoekende partijen een discriminatie vinden, is een regel die noodzakelijk is om de rechten van de reeds tussengekomen partijen te vrijwaren; zij moeten vanzelfsprekend een standpunt kunnen innemen ten aanzien van de herstelbeslissing. Het valt op geen enkele manier in te zien waarom de Grondwet zou eisen dat zij eerst zouden moeten worden afgewezen en verplicht zouden worden een nieuwe procedure te starten tegen de herstelbeslissing wanneer zij reeds partij zijn in het geding dat op die herstelbeslissing betrekking heeft; het betreft een toepassing van de proceseconomie (arrest nr. 98/2014, overweging B.6.1).

Wat de mogelijke schending van het recht op verweer betreft, omdat de initiële verzoekende partij geen termijn zou krijgen om te antwoorden op de memorie van de tussenkomen partij, merkt de Vlaamse Regering op dat het recht van verdediging niet vereist dat elke partij kan antwoorden op de memorie van de andere partijen; er wordt enkel vereist dat elke partij ten aanzien van de zaak zelf een standpunt kan innemen. In de procedure zoals geregeld bij artikel 34 van het decreet van 4 april 2014, kunnen alle gedingpartijen een standpunt innemen en worden zij allen gehoord in een openbare zitting. Daarmee zijn de rechten van verdediging gevrijwaard.

A.32.3. De verzoekende partijen herhalen dat het recht van verdediging vereist dat de partijen niet alleen hun standpunt naar voren kunnen brengen, maar ook dat zij kunnen antwoorden op de opmerkingen van de andere partijen.

A.32.4. De Vlaamse Regering is van oordeel dat wat de decreetgever heeft gedaan in het decreet van 4 april 2014 niet is een bijzondere procedure invoeren die zou afwijken van het gemeen recht, maar de procedure voor het Vlaamse bestuursrechtcollege dichter brengen bij de gemeenrechtelijke procedure, zoals die geregeld is in het Gerechtelijk Wetboek, door ook in geschillen van bestuur te streven naar een meer oplossingsgerichte rechtsbedeling.

Elfde middel (beperkingen aan het recht van toegang tot de rechter bij toepassing van de tweede bestuurlijke lus)

A.33.1. Als elfde middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de diverse grondwetsbepalingen, Europeesrechtelijke en internationale bepalingen en met algemene rechtsbeginselen. Volgens de verzoekende partijen wordt via de figuur van de tweede bestuurlijke lus, de herstelbeslissing ook een bestreden beslissing, doch zonder dat de partijen voorafgaandelijk de nieuwe beslissing hebben kunnen onderzoeken in het kader van een gemeenrechtelijke procedure waarbij de rechter zelf de ambtshalve middelen heeft kunnen opwerpen.

A.33.2. De Vlaamse Regering merkt opnieuw op dat het elfde middel dezelfde grieven bevat ten aanzien van het beweerdelijk niet kunnen opwerpen van ambtshalve middelen en de verkorte procedure van instaatstelling in het kader van de bestuurlijke lus als het tweede middel. De situering van die grieven in het kader van de tweede bestuurlijke lus verandert daaraan niets, zodat ook het elfde middel ongegrond is.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 4, 5 en 6 van het decreet van 3 juli 2015 tot wijziging van artikel 4.8.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges (hierna : het decreet van 3 juli 2015).

B.1.2. Het Hof bepaalt de omvang van het beroep tot vernietiging op grond van de inhoud van het verzoekschrift en in het bijzonder op basis van de uiteenzetting van de middelen. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de bepalingen waartegen middelen zijn gericht.

Uit de uiteenzetting van de middelen blijkt dat alleen artikel 5 van het decreet van 3 juli 2015 wordt bestreden.

B.1.3. Artikel 5 van het decreet van 3 juli 2015 bepaalt :

« Artikel 34 van [het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges] wordt vervangen door wat volgt :

‘ Art. 34. § 1. Als een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), vaststelt dat het de bestreden beslissing om reden van een onwettigheid moet vernietigen, kan het de verwerende partij in het bodemgeding de mogelijkheid bieden om met een herstelbeslissing de onwettigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen, hierna bestuurlijke lus te noemen.

In dit artikel wordt verstaan onder onwettigheid : een strijdigheid met een geschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel die kan leiden tot vernietiging van de bestreden beslissing, maar die zou kunnen worden hersteld.

§ 2. Het gebruik van de bestuurlijke lus is alleen mogelijk nadat alle partijen de mogelijkheid hebben gehad hun standpunt over het gebruik ervan kenbaar te maken.

Als alle partijen een schriftelijk standpunt over het gebruik van de bestuurlijke lus kenbaar hebben kunnen maken, beslist het Vlaams bestuursrechtscollege over de toepassing van de bestuurlijke lus met een tussenuitspraak als vermeld in paragraaf 3.

Als niet alle partijen hun standpunt over het gebruik van de bestuurlijke lus kenbaar hebben kunnen maken, biedt het Vlaams bestuursrechtscollege bij tussenuitspraak de mogelijkheid om daarover een schriftelijk standpunt in te nemen. De partijen beschikken daarvoor over een vervaltermijn van dertig dagen, die ingaat op de dag na de dag van de betekening van die uitspraak. Daarna beslist het Vlaams bestuursrechtscollege over de toepassing van de bestuurlijke lus met een tussenuitspraak als vermeld in paragraaf 3.

§ 3. Met behoud van de toepassing van artikel 16, zesde lid, organiseert het Vlaams bestuursrechtscollege een zitting over de toepassing van de bestuurlijke lus.

Het Vlaams bestuursrechtscollege beslist met een tussenuitspraak over de toepassing van de bestuurlijke lus en bepaalt de termijn waarin de herstelbeslissing wordt genomen. Op gemotiveerd verzoek van de verwerende partij kan die termijn eenmalig worden verlengd. De termijnverlenging kan de duur van de aanvankelijke hersteltermijn niet overschrijden.

De tussenuitspraak, vermeld in het tweede lid, beslecht, in voorkomend geval, alle overige middelen.

§ 4. De verwerende partij bezorgt de herstelbeslissing aan het Vlaams bestuursrechtscollege binnen de hersteltermijn, vermeld in paragraaf 3.

Het voorwerp van het beroep wordt uitgebreid met de herstelbeslissing.

Het herstel kan alleen betrekking hebben op een onwettigheid die in de tussenuitspraak werd opgegeven.

Als de herstelbeslissing niet tijdig werd meegedeeld, vernietigt het Vlaams bestuursrechtcollege de bestreden beslissing.

§ 5. Het Vlaams bestuursrechtcollege bezorgt de herstelbeslissing aan de overige partijen.

Die partijen kunnen schriftelijk hun standpunt over het herstel meedelen binnen de vervalttermijnen die de Vlaamse Regering heeft bepaald en die niet korter mogen zijn dan dertig dagen.

Met behoud van de toepassing van artikel 16, zesde lid, organiseert het Vlaams bestuursrechtcollege een zitting over het herstel.

§ 6. Als het Vlaams bestuursrechtcollege vaststelt dat de onwettigheid niet is hersteld of dat het herstel aangetast is door een nieuw opgeworpen onwettigheid, vernietigt het Vlaams bestuursrechtcollege de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk en vernietigt het de herstelbeslissing, tenzij het Vlaams bestuursrechtcollege beslist om opnieuw toepassing te maken van de bestuurlijke lus overeenkomstig de bepalingen van dit artikel.

Als het Vlaams bestuursrechtcollege vaststelt dat de onwettigheid is hersteld en dat het herstel niet is aangetast door een nieuw opgeworpen onwettigheid, verwerpt het Vlaams bestuursrechtcollege het beroep tegen de herstelbeslissing. Daarnaast vernietigt het Vlaams bestuursrechtcollege de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk en doet het Vlaams bestuursrechtcollege uitspraak over de eventuele toepassing van artikel 36.

§ 7. De proceduretermijnen die niet in dit artikel worden vermeld, worden geschorst vanaf de datum van de tussenuitspraak die beslist over de toepassing van de bestuurlijke lus tot de datum van de uitspraak van het Vlaams bestuursrechtcollege, vermeld in paragraaf 4, derde lid, of paragraaf 6.

§ 8. Na de betekening van de uitspraak, vermeld in paragraaf 6, tweede lid, door het Vlaams bestuursrechtcollege, vermeld in artikel 2, 1^o, b), wordt de herstelbeslissing bekendgemaakt conform de bepalingen van het decreet, vermeld in artikel 2, 1^o, b).

§ 9. De personen die daartoe belang hebben conform de bepalingen van het decreet, vermeld in artikel 2, 1^o, b), kunnen tegen de herstelbeslissing beroep instellen bij het Vlaams bestuursrechtcollege binnen de termijnen, vermeld in het voormelde decreet. ' ».

B.2.1. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 3 juli 2015 blijkt dat de Vlaamse decreetgever, met het bestreden artikel, wenste tegemoet te komen aan de grondwettigheidsbezwaren van het Hof in zijn arrest nr. 74/2014 van 8 mei 2014, om « op die manier [...] een bijkomende vernietiging van de bepalingen met betrekking tot de bestuurlijke

lus in het decreet DBRC [te] voorkomen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 354/1, p. 8).

Echter, bij het arrest nr. 152/2015 van 29 oktober 2015 werden de artikelen betreffende de bestuurlijke lus in het decreet van 4 april 2014 vernietigd, in navolging van de vernietiging van de bestuurlijke lus in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO).

B.2.2. De parlementaire voorbereiding vermeldt dat de bestuurlijke lus één van de nieuwe uitspraakbevoegdheden is, die aan het Milieuhandhavingcollege en de Raad voor Vergunningsbetwistingen worden toegekend met het oog op een oplossingsgerichte rechtsbedeling, die komt tot een definitieve oplossing van het geschil tussen de burger en de overheid :

« Het nut van een bestuurlijke lus moet binnen [het] brede palet aan uitspraakmogelijkheden worden begrepen. Het gebruik ervan, het gebruik van elk van de oplossingsgerichte uitspraakmogelijkheden, dient voor alles een efficiënte definitieve geschillenbeslechting. De bestuursrechter weegt af welke uitspraakbevoegdheid best een efficiënte definitieve geschillenbeslechting dient » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 354/1, p. 15).

« De grote meerwaarde van de bestuurlijke lus ligt in het herstel van herstelbare onwettigheden onder de controle van de rechter [...].

[...]

De bestuurlijke lus beoogt een einde te kunnen stellen aan scenario's waarin een bestuursbeslissing om één motief wordt vernietigd, waarna naderhand een tweede beroep volgt wegens onwettigheden in de nieuwe beslissing, en eventueel een derde en nog meer zaken tegen verdere beslissingen. Een carrousel met pyrrusoverwinningen die vooral in zaken aangaande openbare werken een zware maatschappelijke kost kan meebrengen. Ook al duurt een geschillenbeslechting met toepassing van de bestuurlijke lus iets langer dan een geschillenbeslechting zonder lus, weegt de kost op het vlak van die ene zaak niet op tegen de vermeden kosten op middellange termijn en tegen de rechtszekerheid die de partijen en belanghebbenden geboden wordt. De uitkomst van een succesvolle lus bestaat immers stelselmatig uit een besluit dat niet vernietigd wordt en dan ook de betrokken belangen regelt. Een kale vernietiging biedt dit niet » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 354/1, p. 15).

Ten gronde

B.3. De elf middelen, in de verschillende onderdelen ervan, zijn alle gericht tegen artikel 5 van het decreet van 3 juli 2015, dat artikel 34 van het decreet van 4 april 2014 vervangt.

De verzoekende partijen voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen, algemene rechtsbeginselen en internationaalrechtelijke bepalingen.

Aangezien de middelen en de onderdelen van middelen tegen de bestreden bepaling nauw met elkaar verbonden zijn, zullen zij veelal samen worden onderzocht.

B.4. De bestreden bepaling is van toepassing op de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Milieuhandhavingscollege.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen doet als administratief rechtscollege inzake ruimtelijke ordening, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot vernietiging van vergunningsbeslissingen, valideringsbeslissingen en registratiebeslissingen (artikel 4.8.2, eerste lid, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Het Milieuhandhavingscollege doet als administratief rechtscollege uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tegen de beslissingen van de gewestelijke entiteit over de oplegging van een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete, en, in voorkomend geval, een voordeelontneming (artikel 16.4.19, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid).

B.5.1. De bestreden bepaling voorziet in de mogelijkheid tot toepassing van een procedure van bestuurlijke lus, waaronder wordt verstaan « de verwerende partij in het bodemgeding de mogelijkheid [te] bieden om met een herstelbeslissing de onwettigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen ».

B.5.2. Oorspronkelijk werd de regeling van de bestuurlijke lus bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen vastgelegd in artikel 4.8.4 van de VCRO, zoals ingevoerd bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012; de voormelde regeling werd evenwel vernietigd bij het arrest nr. 74/2014 van 8 mei 2014.

De regeling van de bestuurlijke lus die vervolgens werd vastgelegd in het oorspronkelijke artikel 34 van het decreet van 4 april 2014, dat van toepassing is op de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Milieuhandhavingscollege, is op haar beurt vernietigd bij het arrest nr. 152/2015 van 29 oktober 2015.

B.5.3. Om tegemoet te komen aan de vaststellingen van ongrondwettigheid vervat in de vernietigingsarresten nrs. 74/2014 en 152/2015, opteert de Vlaamse decreetgever voor het invoeren van een nieuw artikel 34 (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 354/1, pp. 16 e.v.).

B.6. De bestuurlijke lus, zoals vervangen bij het bestreden artikel 5 van het decreet van 3 juli 2015, kan slechts worden toegepast wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

B.7.1. In de eerste plaats is vereist dat de onwettigheid van de bestreden beslissing herstelbaar is. In de parlementaire voorbereiding wordt duidelijk gemaakt dat « de invulling van deze algemene omschrijving [...] in beginsel [wordt] overgelaten aan het Vlaams bestuursrechtcollege dat de procedure van de bestuurlijke lus kan toepassen ».

« De doelstellingen van de bestuurlijke lus rechtvaardigen een dergelijke casuïstische benadering van de toepassing van de bestuurlijke lus. Het is immers aan de bestuursrechter om per individueel geval te beoordelen of de bestuurlijke lus naar verwachting het meest bijdraagt aan een efficiënte en finale geschillenbeslechting binnen een redelijke termijn.

Niettemin kunnen een aantal algemene richtsnoeren worden aangereikt, die de toepassing ervan in voorkomend geval kunnen verantwoorden.

Wat de aard van de potentieel herstelbare onwettigheid betreft, kunnen met de procedure van de bestuurlijke lus zowel materiële als formele gebreken worden hersteld. [...]

De ingeroepen onwettigheid moet daarnaast op een ontvankelijke wijze zijn aangevoerd zodat het tot een vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden. [...]

De omvang van de onwettigheden of het aantal onwettigheden speelt in principe geen rol, zolang de onwettigheid maar herstelbaar is. Wel is van belang of de ingeroepen onwettigheid hersteld zou kunnen worden binnen een *redelijke termijn*. [...]

In het licht van de doelstellingen van de bestuurlijke lus is tevens van belang dat de toepassing ervan kan leiden tot een *definitieve beëindiging* van het voorliggende rechtsgeschil. [...]

Ook de specifieke omstandigheden van de zaak [...] kunnen een factor zijn bij de beoordeling door het rechtscollege of de doelstelling van finale geschillenbeslechting kan worden bereikt via een toepassing van de bestuurlijke lus » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 354/1, pp. 17-19).

B.7.2. In de tweede plaats is het gebruik van de bestuurlijke lus enkel mogelijk nadat alle partijen de mogelijkheid hebben gehad hun standpunt over het gebruik ervan kenbaar te maken.

« Ofwel hebben partijen hierover uit eigen beweging reeds bij het uitwisselen van schriftelijke proceduristukken een debat gevoerd. [...]

Ofwel kan een bestuursrechtcollege ambtshalve in een tussenuitspraak haar voornemen kenbaar maken om aan de verwerende partij de mogelijkheid te bieden om de onwettigheid in de bestreden beslissing te herstellen en de partijen uitdrukkelijk uit te nodigen hun standpunt mee te delen over het mogelijk gebruik van de bestuurlijke lus. [...] » (*ibid.*).

Pas als alle partijen een schriftelijk standpunt over het gebruik van de bestuurlijke lus kenbaar hebben kunnen maken, beslist het Vlaamse bestuursrechtcollege over de toepassing van de bestuurlijke lus met een tussenuitspraak (artikel 34, § 2, van het decreet van 4 april 2014) en bepaalt het de termijn waarin de herstelbeslissing door de verwerende partij dient te worden genomen (artikel 34, § 3, van het decreet van 4 april 2014).

B.7.3. In de derde plaats dient de toepassing van de bestuurlijke lus te kunnen leiden tot een definitieve beëindiging van het rechtsgeschil. « In dat verband moet [...] worden gewezen op de noodzaak van een onderzoek naar de gegrondheid van *alle* aangevoerde middelen in de tussenuitspraak waarin tot de toepassing van de bestuurlijke lus wordt besloten » (artikel 34, § 3, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014) (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 354/1, p. 19). Er werd immers geoordeeld dat het « niet wenselijk » is de bestuurlijke lus toe te passen voor één welbepaalde onwettigheid om naderhand te constateren dat een andere onwettigheid niet te herstellen is en het verzoek tot vernietiging ingewilligd moet worden (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 354/1, p. 17). Ingevolge die vaststelling is de

voorwaarde dat « alle overige middelen » moeten worden beslecht in de tussenuitspraak, thans uitdrukkelijk opgenomen in artikel 34, § 3, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014.

Bovendien is in de parlementaire voorbereiding aangegeven dat omdat de toepassing van de bestuurlijke lus veronderstelt dat alle middelen ten gronde uitvoerig worden onderzocht, die rechtsfiguur uit zijn aard enkel geschikt is om te worden toegepast in de vernietigingsprocedure en niet in de schorsingsprocedure (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 354/1, p. 19).

B.7.4. Ten slotte neemt het herstel van de onregelmatigheid de vorm aan van een nieuwe beslissing, herstelbeslissing genaamd, zodat er niet wordt hersteld binnen de oorspronkelijke bestreden beslissing; het onderwerp van het beroep tegen de bestreden beslissing wordt uitgebreid tot die herstelbeslissing. De schrapping van de voorwaarde dat de bestreden beslissing gehandhaafd moet blijven, heeft tevens tot gevolg dat de inhoud en de strekking van de bestreden beslissing kunnen veranderen na de toepassing van de bestuurlijke lus.

B.8. De diverse middelen en onderdelen van middelen hangen nauw met elkaar samen en worden als volgt gegroepeerd onderzocht :

- 1) de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bestuursrechter (B.9.1 – B.9.7);
- 2) de openbaarheid van de uitspraak (B.10.1 – B.10.3);
- 3) de redelijke termijn (B.11.1 – B.11.4);
- 4) het recht op tegenspraak (B.12.1 – B.12.7);
- 5) het gelijkheidsbeginsel (B.13.1 – B.13.6);
- 6) de *standstill*-verplichting (B.14.1 – B.14.4);
- 7) de formele motiveringsplicht (B.15.1 – B.15.6);
- 8) het vermoeden van onschuld (B.16.1 – B.16.3).

1. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bestuursrechter

B.9.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, omdat de bestuursrechter, door het aanbieden van de mogelijkheid tot toepassing van de bestuurlijke lus en het niet onmiddellijk vernietigen van de bestreden beslissing, reeds op voorhand zijn standpunt over de uitkomst van het geschil kenbaar maakt. Bovendien heeft de bestuursrechter tevens de mogelijkheid om de gevolgen van een vernietigde beslissing te handhaven. Ook het feit dat de bestuursrechter de eventuele herstelbeslissing zou verzenden aan de andere partijen in het geding (artikel 34, § 5, van het decreet van 4 april 2014) wordt in dit opzicht bekritiseerd.

B.9.2. De beginselen van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter en het beginsel van de scheiding der machten zijn fundamentele kenmerken van de rechtsstaat.

Aangezien de bestuursrechter zijn beslissing omtrent de mogelijke toepassing van de bestuurlijke lus neemt in een tussenuitspraak, waarin alle overige middelen zijn beslecht, na kennisname van de schriftelijke standpunten van alle partijen over het gebruik van de bestuurlijke lus en nadat een openbare terechtzitting over de mogelijke toepassing van de bestuurlijke lus is gehouden, doet de beslissing van de bestuursrechter, al dan niet ambtshalve genomen, om aan de verwerende partij de mogelijkheid te bieden om een bestuurlijke lus toe te passen, geenszins afbreuk aan de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Hij beslecht daarmee een geschilpunt, op grond van een hem toegekende wettelijke bevoegdheid, na alle partijen te hebben gehoord. De bestuursrechter doet met een zodanige beslissing op geen enkele wijze afbreuk aan de discretionaire bevoegdheid van het bestuur, noch loopt hij vooruit op de wettigheidstoetsing van de herstelbeslissing die in voorkomend geval het resultaat is van de aanwending van de bestuurlijke lus door de verwerende partij. Bovendien geeft de voormelde tussenuitspraak aan welke de onwettigheid is die dient te worden verholpen en die bij gebrek aan een zodanige remediëring tot de vernietiging zal leiden.

Door de mogelijkheid aan te bieden de bestuurlijke lus toe te passen, oordeelt de bestuursrechter dat in het licht van de *ratio* van de geschonden rechtsregel, een remediëring van die schending door middel van een herstelbeslissing mogelijk is binnen een redelijke termijn en dat, rekening houdend met die herstelbaarheid, de bestreden beslissing tijdelijk kan worden gehandhaafd. De decreetgever vermocht te oordelen dat de « doelstellingen van de bestuurlijke lus [...] een dergelijke casuïstische benadering [rechtvaardigen] » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 354/1, p. 17). Het komt aan de bestuursrechter toe te beoordelen of een eventuele toepassing van de bestuurlijke lus bijdraagt tot een efficiënte en finale geschillenbeslechting binnen een redelijke termijn.

B.9.3. Het rechterlijk toezicht dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Milieuhandhavingscollege uitoefenen, betreft een externe en interne wettigheidscontrole, die evenwel niet zover kan gaan dat een bestuursrechtcollege zijn beoordeling in de plaats zou kunnen stellen van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de administratie. Bij zijn controle vermag de rechter zich niet te begeven op het terrein van de opportuniteit, vermits dat onverenigbaar zou zijn met de beginselen die de verhoudingen regelen tussen het bestuur en de rechtscollages.

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

Eén en ander doet geen afbreuk aan de bevoegdheid die artikel 44 van het decreet van 4 april 2014 aan het Milieuhandhavingscollege toekent inzake de bepaling van het bedrag van de boete en de voordeelontneming, nu het nemen of beoordelen van sanctiebeslissingen tot de essentie van de rechterlijke opdracht inzake handhaving behoort.

B.9.4. De verzending van de herstelbeslissing door het bestuursrechtcollege aan de andere partijen in de vernietigingsprocedure verschilt van de bekendmaking van een bestuursbeslissing aan het publiek. Het is immers een procedureregels die waarborgt dat de stukken die één partij neerlegt, ter kennis worden gebracht van de andere partijen. Het bezorgen van de herstelbeslissing aan de andere partijen, wat overeenkomstig artikel 51, § 1,

van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 « houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges », gewijzigd bij artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 « tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de bestuurlijke lus en diverse andere bepalingen », gebeurt door de griffier, is noodzakelijk teneinde het recht op tegenspraak, zoals bepaald in artikel 34, § 5, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014, te kunnen waarborgen.

B.9.5. Artikel 34, §§ 8 en 9, van het decreet van 4 april 2014 bepaalt dat de herstelbeslissing, na de uitspraak van het Vlaamse bestuursrechtcollege waarin wordt vastgesteld dat het gebrek volledig is hersteld, wordt bekendgemaakt volgens de vereisten van de toepasselijke decreetgeving en opnieuw kan worden aangevochten voor het Vlaamse bestuursrechtcollege (artikel 4.8.11, § 1, van de VCRO). Dat recht op beroep geldt voor alle belanghebbenden.

B.9.6. Zoals het Hof bij zijn arresten nrs. 18/2012, 154/2012, 14/2013, 73/2013, 103/2015 en 152/2015 heeft geoordeeld, is de mogelijkheid voor de bestuursrechter om, wegens uitzonderlijke redenen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een debat op tegenspraak, de gevolgen van de vernietigde verordeningsbepalingen of individuele administratieve akten ambtshalve te handhaven, onder soortgelijke voorwaarden als die welke zijn vermeld in artikel 36 van het decreet van 4 april 2014, niet onbestaanbaar met de aangevoerde nationale en internationale bepalingen, noch met de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Voormelde beginselen zijn evenmin geschonden door de aan de bestuursrechter toegekende bevoegdheid om ambtshalve een debat op tegenspraak te houden over de vraag of er uitzonderlijke redenen zijn voor de handhaving van de gevolgen van een vernietigde beslissing, nu een dergelijke bevoegdheid precies ertoe strekt alle partijen de gelegenheid te geven omtrent die kwestie hun standpunt te bepalen.

B.9.7. De middelen waarin aangevoerd wordt dat afbreuk wordt gedaan aan de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de bestuursrechter, zijn niet gegrond.

2. De openbaarheid van de uitspraak

B.10.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan diverse grondrechten, aangezien de tussenuitspraken, waarbij de bestuursrechter uitspraak doet over de toepassing van de eerste, dan wel tweede bestuurlijke lus, niet openbaar zouden zijn.

B.10.2. Wat de openbaarheid van de uitspraak betreft, bepaalt artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 dat een bestuursrechtscollège zijn arresten uitspreekt in openbare zitting, zonder dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt naargelang het een einduitspraak, dan wel een tussenuitspraak is.

B.10.3. De grief is niet gegrond.

3. De redelijke termijn

B.11.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de redelijke termijn geschonden zou zijn, omdat er geen aanneembare verantwoording is voor het uitstellen van de uitspraak van de vernietiging van de onwettig bevonden bestuursbeslissing. Daarnaast zou de redelijke termijn eveneens worden geschonden doordat, in tegenstelling tot de partijen in een procedure tot toepassing van de bestuurlijke lus, de bestuursrechter niet gebonden is aan enige termijn.

B.11.2. Het recht van iedere rechtzoekende op een behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, houdt in dat de rechter, rekening houdend met de omstandigheden van de zaak en onder meer met de complexiteit ervan, met het gedrag van de verzoeker en met de houding van de bevoegde overheden, nagaat of de redelijke termijn niet is overschreden.

De beoordeling van de redelijke termijn dient steeds te gebeuren aan de hand van het geheel van een concrete procedure. Derhalve wordt, door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet vereist dat alle termijnen in een specifieke procedure op voorhand decretaal zouden vastliggen en dat daarbij geen enkele marge mogelijk zou zijn.

Bovendien houdt de vaststelling dat in een welbepaalde concrete procedure de redelijke termijn zou kunnen worden overschreden, niet in dat de procedure als dusdanig, *in abstracto*, onbestaanbaar zou zijn met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.11.3. Het komt aan de bestuursrechter toe te bepalen of en wanneer hij aan de betrokken partijen voorstelt de bestuurlijke lus toe te passen, zonder dat hij daarbij aan enige precieze termijn is onderworpen.

Rekening houdend met wat is vermeld in B.9.2, behoort het tot de bevoegdheid van de bestuursrechter om te bepalen of de onwettigheid van de bestreden beslissing een toepassing van de bestuurlijke lus toelaat. De vaststelling dat de bestuursrechter niet aan enige termijn is gebonden, betekent niet dat de bestuursrechter daardoor beschikt over een onbeperkte termijn. In elk geval dient hij rekening te houden met de vereisten inzake de redelijke termijn, zoals die voortvloeien uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.11.4. De middelen die afgeleid zijn uit een schending van de redelijke termijn zijn niet gegrond.

4. Het recht op tegenspraak

B.12.1. De verzoekende partijen voeren aan dat het bestreden artikel 4 strijdig zou zijn met diverse grondwets-, Europeesrechtelijke en internationale bepalingen, omdat de procedure tot toepassing van de bestuurlijke lus te veel zou afwijken van het procedureel gemeen recht aangezien er geen op tegenspraak gevoerde schriftelijke procedure is, omdat er niet te verantwoorden beperkingen zouden zijn bij de toepassing van een tweede bestuurlijke lus, omdat de partijen niet de mogelijkheid zouden hebben een annulatieberoep in te dienen tegen de herstelbeslissing en omdat de verwerende partij niet verplicht zou zijn het administratief dossier aan te vullen met de herstelbeslissing, zodat de betrokken partijen daarvan geen kennis zouden kunnen krijgen.

B.12.2. Wanneer een rechtscollege zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen of het Milieuhandavingscollege naar een element verwijst dat ertoe strekt de beslechting van het geschil te beïnvloeden, zoals te dezen de mogelijkheid tot toepassing van de bestuurlijke lus, houdt het recht op tegenspraak in dat de partijen hierover debat moeten kunnen voeren (zie, *mutatis mutandis*, EHRM, 16 februari 2006, *Prikyan en Angelova t. Bulgarije*, § 42; 5 september 2013, *Čepek t. Tsjechische Republiek*, § 45).

B.12.3. De aanwending van de bestuurlijke lus is alleen mogelijk nadat alle partijen de mogelijkheid hebben gehad hun standpunt over het gebruik ervan kenbaar te maken (artikel 34, § 2, eerste en derde lid). Dat standpunt moet schriftelijk zijn uitgedrukt (artikel 34, § 2, tweede en derde lid) en de partijen die het niet vooraf kenbaar hebben kunnen maken, moeten daarvoor over een termijn van dertig dagen beschikken (artikel 34, § 2, derde lid).

Alle partijen hebben dus de mogelijkheid hun schriftelijk standpunt omtrent het gebruik van de bestuurlijke lus kenbaar te maken.

B.12.4. Wat de herstelbeslissing zelf betreft, bezorgt het bestuursrechtcollege die beslissing aan de partijen, die omtrent het herstel hun schriftelijk standpunt kunnen meedelen binnen de door de Vlaamse Regering bepaalde vervaltermijn, die niet korter mag zijn dan dertig dagen (artikel 34, § 5, tweede lid). Ook over de herstelbeslissing zelf wordt een zitting georganiseerd (artikel 34, § 5, laatste lid). Het verzenden van de herstelbeslissing door de bestuursrechter aan de betrokken partijen houdt de kennisname in door de partijen van de inhoud van de herstelbeslissing, waardoor de afwezigheid van een uitdrukkelijke regel voor het bestuur om het administratief dossier aan te vullen, geen onevenredige beperking inhoudt van het recht op tegenspraak.

Indien het bestuursrechtcollege, na het verkrijgen van de schriftelijke standpunten van de partijen, vaststelt dat de onwettigheid niet of onvoldoende door de verwerende partij is hersteld, vernietigt het, geheel of gedeeltelijk, de bestreden beslissing alsook de herstelbeslissing, tenzij het bestuursrechtcollege beslist om opnieuw gebruik te maken van de bestuurlijke lus, overeenkomstig de bepalingen van artikel 34 (artikel 34, § 6), wat betekent dat opnieuw dezelfde procedure zal moeten worden gevolgd.

Indien het bestuursrechtscollege, na het verkrijgen van de schriftelijke standpunten van de partijen, vaststelt dat de onwettigheid afdoende is hersteld en dat het herstel niet is aangetast door een nieuwe opgeworpen onwettigheid, vernietigt het de oorspronkelijke bestreden beslissing en verwerpt het het beroep tegen de herstelbeslissing.

Ten aanzien van de herstelbeslissing zelf, hebben de andere partijen in de vernietigingsprocedure dus steeds de mogelijkheid hun schriftelijke standpunten aan de bestuursrechter mee te delen zodat het recht op tegenspraak is gewaarborgd.

B.12.5. Een eventuele tweede bestuurlijke lus dient te worden toegepast met inachtneming van de voorwaarden en de procedure van de eerste bestuurlijke lus (artikel 34, § 6, eerste lid, van het decreet van 4 april 2014), zodat hetzelfde recht op tegenspraak dus is gewaarborgd.

B.12.6. De toepassing van de bestuurlijke lus kan tevens gevolgen hebben voor de belanghebbenden, bedoeld in artikel 4.8.11 van de VCRO, die, doordat zij geen partij zijn bij het beroep, niet zijn tussengekomen in het geding. Daartoe bepaalt artikel 34, §§ 8 en 9, van het decreet van 4 april 2014 dat de herstelbeslissing, na de uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen waarin wordt vastgesteld dat het gebrek is hersteld, wordt bekendgemaakt en kan worden aangevochten voor het bestuursrechtscollege.

Hoewel in de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 3 juli 2015 wordt gesteld dat de « nieuwe beroepsmogelijkheid [...] expliciet [is] bedoeld voor belanghebbenden die geen partij waren in de procedure voor het Vlaams bestuursrechtscollege » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 354/1, p. 21), volgt uit de bestreden bepalingen niet dat een oorspronkelijke partij nooit een belanghebbende kan zijn in de zin van artikel 34, § 9, van het decreet van 4 april 2014, aangezien er niet wordt hersteld in de oorspronkelijke bestreden beslissing, maar in een nieuwe herstelbeslissing. Het beroep, na de bekendmaking van de herstelbeslissing, staat derhalve open voor alle partijen die daartoe belang hebben, overeenkomstig de bepalingen van de VCRO. Indien één van de oorspronkelijke partijen op het ogenblik van de bekendmaking van de herstelbeslissing een belanghebbende is in de zin van de VCRO, heeft die partij de mogelijkheid beroep in te stellen tegen de herstelbeslissing, overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure, waardoor de eventuele toepassing van de bestuurlijke lus niets wijzigt aan de beroepsmogelijkheden van de belanghebbende partijen.

B.12.7. De middelen die afgeleid zijn uit een schending van het recht op tegenspraak zijn niet gegrond.

5. Het gelijkheidsbeginsel

B.13.1. De verzoekende partijen voeren aan dat artikel 34 van het decreet van 4 april 2014 verschillende grondwets-, Europeesrechtelijke en internationale bepalingen schendt omdat er een verschil in behandeling zou bestaan tussen de verschillende belanghebbende partijen, waarbij sommige reeds tijdens de procedure tot toepassing van de bestuurlijke lus kennis krijgen van de herstelbeslissing en andere pas na de bekendmaking van de herstelbeslissing. Bovendien zouden partijen die deelnemen aan de eerste bestuurlijke lus anders worden behandeld dan partijen die deelnemen aan de tweede bestuurlijke lus, en zou een tussenkomen partij middelen kunnen opwerpen in de procedure tot toepassing van de bestuurlijke lus die de verzoekende partijen niet zouden kunnen opwerpen.

Daarnaast zou de verschillende termijnregeling in het decreet van 4 april 2014 en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna : Omgevingsvergunningsdecreet) niet redelijk kunnen worden verantwoord.

B.13.2. Ten aanzien van het verschil in kennisneming van de herstelbeslissing en in de mogelijkheid om middelen op te werpen tegen die herstelbeslissing, hetgeen ook niet zou kunnen door de bestuursrechter ambtshalve, dient te worden vastgesteld dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen een rechtscollege is.

Uit die vaststelling vloeit derhalve voort dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen een volwaardige jurisdictionele controle doorvoert en de bevoegdheid heeft om de bestreden bestuursbeslissing te toetsen aan alle regels en beginselen die in de Belgische rechtsorde gelden, met inbegrip van het opwerpen van middelen die de openbare orde raken. Het behoort immers tot de aard van het rechterlijk toezicht dat een rechtscollege ambtshalve middelen vermag op te werpen die de openbare orde aanbelangen. In het administratief recht, zo oordeelt de Raad van State, « raakt een middel de openbare orde wanneer het betrekking heeft op de schending van een regel die een bepaald fundamenteel openbaar belang beoogt te

behartigen of te bestendigen, dit is een regel die essentiële waarden in de samenleving of fundamenteel de werking van de rechtsstaat aangaat en die om die reden steeds tegenover de gemeenschap in haar geheel gewaarborgd moet worden. Omdat de handhaving van die fundamentele regel de persoonlijke belangen van de rechtsonderhorige die onder de schending ervan kan lijden overschrijdt, is de rechter, op gevaar af het gehele rechtssysteem in gevaar te brengen, verplicht elke beslissing waarover hij moet oordelen aan die regels te toetsen » (RvSt, 13 december 2012, nr. 221.734).

Bovendien hebben alle partijen die daartoe belang hebben, steeds de mogelijkheid om, na bekendmaking van de herstelbeslissing, een beroep in te stellen bij het Vlaamse bestuursrechtcollege, « binnen de termijnen, vermeld in het voormelde decreet », zodat voor hen een nieuwe beroepstermijn van 45 dagen gewaarborgd wordt.

B.13.3. Wat het zogenaamde verschil tussen de eerste en de tweede bestuurlijke lus betreft, zijn, zoals in B.12.5 is vermeld, de voorwaarden en de procedure die dienen te worden gevolgd dezelfde in beide procedures, zodat het verschil in behandeling niet bestaat.

B.13.4. Ten aanzien van het verschil tussen de verzoekende partijen en de tussenkomende partijen, is het inherent aan elke procedure dat partijen, wanneer zij tegengestelde belangen hebben, tegengestelde middelen kunnen indienen.

Indien de grief in die zin moet worden begrepen dat hij een aantasting van de rechten van de verdediging verwijt doordat de bestreden bepalingen niet erin voorzien dat men kan repliceren op de schriftelijke opmerkingen van de tussenkomende partijen, vereist de inachtneming van de rechten van verdediging niet dat elke partij op elke memorie van de andere partijen kan antwoorden; artikel 34, § 5, bepaalt bovendien dat, voordat het rechtcollege zich uitspreekt, een zitting wordt georganiseerd over het herstel, gedurende welke alle partijen, in voorkomend geval, hun standpunt nog kunnen geven.

B.13.5. Wat betreft de verschillende termijnregeling in het decreet van 4 april 2014 en het Omgevingsvergunningsdecreet, is de door de verzoekende partijen opgeworpen vergelijking niet pertinent. In het Omgevingsvergunningsdecreet wordt tot toepassing van de administratieve lus besloten door het bestuur, tijdens de administratieve procedure waarbij de termijnen worden bepaald in het decreet zelf, terwijl in het decreet van 4 april 2014 de

bestuurlijke lus wordt aangeboden door de bestuursrechter, in een jurisdictionele procedure, die tevens de termijnen waarbinnen hij beslist de bestuurlijke lus al dan niet toe te passen, zelf bepaalt.

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

De rechten van de partijen worden niet onevenredig beperkt door die verschillende procedureregels, rekening houdend met het feit dat de procedure van de administratieve lus in het Omgevingsvergunningsdecreet en van de bestuurlijke lus in het decreet van 4 april 2014 een verschillende doelstelling beogen. Immers, in het kader van het Omgevingsvergunningsdecreet beoogt de toepassing van de administratieve lus een vergunningsprocedure te zuiveren van onregelmatigheden, terwijl in het kader van het decreet van 4 april 2014 het de bedoeling is een geschil dat hangende is voor een bestuursrechtscollege definitief te beslechten.

B.13.6. De middelen die afgeleid zijn uit de schending van het gelijkheidsbeginsel zijn niet gegrond.

6. De standstill-verplichting

B.14.1. De verzoekende partijen voeren aan dat afbreuk wordt gedaan aan de bestaande rechtsbescherming doordat er ten aanzien van de herstelbeslissing een verkorte procedure wordt gehanteerd die afwijkt van het procedureel gemeen recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.14.2. Het recht op bescherming van een gezond leefmilieu dat wordt gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet impliceert een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van

toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Die verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de decreetgever zou verbieden een procedure aangaande de bestuurlijke lus, in het kader van het administratief contentieux, in te voeren, met het oog op een effectievere rechtsbescherming. Zij verbiedt maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontzegt de decreetgever niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meeste adequate wijze kan worden gewaarborgd.

B.14.3. De door de verzoekende partijen bekritiseerde vermindering van het beschermingsniveau wordt op generlei wijze aangetoond.

In het kader van een vernietigingsprocedure wordt aan de partijen de mogelijkheid geboden om een oorspronkelijke bestuursbeslissing uitvoerig schriftelijk en mondeling te betwisten in het verzoekschrift, alsook in de naderhand ingediende memories, vooraleer de bestuursrechter aan de partijen de bijkomende mogelijkheid geeft te antwoorden op de vraag of de bestuurlijke lus dient te worden toegepast op de oorspronkelijke bestuursbeslissing. De vaststelling dat de termijnen van de eerste en de tweede bestuurlijke lus korter zijn dan de termijnen die worden gehanteerd in de gewone rechtspleging, te weten 30 dagen (artikel 34, § 2, derde lid) en niet korter dan 30 dagen (artikel 34, § 5, tweede lid), is niet van dien aard dat aan de procedure haar redelijk karakter wordt ontnomen.

Bovendien kan een vervaltermijn van dertig dagen niet worden geacht afbreuk te doen aan de rechten van verdediging van de betrokken partijen, nu de bij de eerste en mogelijk tweede bestuurlijke lus betrokken partijen reeds in de gewone rechtspleging de eventuele onwettigheden van de bestreden beslissing hebben behandeld in hun verzoekschriften, dan wel hun memories.

B.14.4. De grief is niet gegrond.

7. De formele motiveringsplicht

B.15.1. De verzoekende partijen voeren aan dat op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de formele motiveringsplicht, zoals gewaarborgd door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

B.15.2. De artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 bepalen :

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

- Bestuurshandeling :

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

- Bestuur :

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

- Bestuurde :

Elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

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

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

Zij moet afdoende zijn ».

B.15.3. Die bepalingen veralgemenen de verplichting om de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte uitdrukkelijk te motiveren. De uitdrukkelijke motivering van de betrokken handelingen is een recht van de bestuurde, aan wie aldus een bijkomende waarborg wordt geboden tegen bestuurshandelingen met individuele strekking die willekeurig zouden zijn.

B.15.4. Een gemeenschaps- of gewestwetgever zou, zonder de federale bevoegdheid ter zake te schenden, niet vermogen de bescherming die door de federale wetgeving aan de bestuursinstellingen wordt geboden te verminderen door de overheden die optreden in de

aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is, vrij te stellen van de toepassing van de voormelde wet of door die overheden toe te staan daarvan af te wijken (zie o.a. het arrest nr. 91/2013 van 13 juni 2013).

B.15.5. De bestuurlijke lus laat niet toe dat een uitzondering wordt gemaakt op de plicht van het betrokken bestuursorgaan om individuele bestuurshandelingen uitdrukkelijk te motiveren, aangezien daardoor de bestuurde niet in staat zou zijn te beoordelen of er aanleiding toe bestaat beroepen in te stellen waarover hij beschikt. Bovendien zou de uitdrukkelijke motiveringsplicht tevens haar doel voorbijschieten indien die bestuurde de motieven die de beslissing verantwoorden pas te weten kan komen nadat hij beroep heeft ingesteld (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 354/1, p. 21).

Door in artikel 34, § 9, van het decreet van 4 april 2014 uitdrukkelijk te bepalen dat tegen de herstelbeslissing door elke belanghebbende beroep kan worden ingediend bij het bevoegde bestuursrechtcollege, en dus in voorkomend geval tegen de herstelbeslissing waarin in de vereiste motivering is voorzien, wordt geen afbreuk gedaan aan de formele motiveringsplicht.

B.15.6. Het middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de formele motiveringsplicht, is niet gegrond.

8. *Het vermoeden van onschuld*

B.16.1. De verzoekende partijen voeren aan dat het bestreden artikel op discriminerende wijze afbreuk doet aan het vermoeden van onschuld, omdat het Milieuhandhavingscollege de initiële bestuursbeslissing waarbij een geldboete werd opgelegd, zou kunnen laten vervangen door een herstelbeslissing waarbij geen geldboete wordt opgelegd, maar toch zou kunnen beslissen de gevolgen van de initiële bestuursbeslissing te handhaven.

B.16.2. Luidens artikel 36 van het decreet van 4 april 2014 kunnen de twee beoogde bestuursrechtcolleges op verzoek van een partij of op eigen initiatief oordelen dat de rechtsgevolgen van de geheel of gedeeltelijk vernietigde oorspronkelijke beslissing geheel of gedeeltelijk in stand blijven, definitief of voorlopig voor een termijn die zij bepalen.

De handhaving van de gevolgen kan enkel worden bevolen om « uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat ».

De mogelijkheid, zoals zij door de verzoekende partijen wordt beschreven, vloeit niet voort uit de bestreden bepaling. Bovendien zou een mogelijke verkeerde toepassing van de voorwaarden voor de handhaving van de gevolgen door een bestuursrechter, de grondwettigheid van het bestreden artikel 34 niet in het geding kunnen brengen.

B.16.3. Het middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van het vermoeden van onschuld, is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 1 december 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

E. De Groot