

Art. 2. In het ministerieel besluit van 17 september 2012, wordt artikel 14, tweede lid, aangevuld met de woorden "of, bij ontstentenis, sinds de indiensttreding".

Art. 3. Artikel 22 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt :

"Art. 22. § 1. De jury kent, voor elk van die criteria, een vermelding A, B, C of D toe, waarbij A overeenstemt met "zeer goed", B met "goed", C met "zwak" en D met "onvoldoende".

§ 2. In het kader van een bevorderingsaanvraag naar klasse SW2, moet het personeelslid minstens één vermelding A krijgen en mag het maximum één vermelding C en geen enkele vermelding D krijgen opdat de eindevaluatie als voldoende wordt beschouwd.

§ 3. In het kader van een bevorderingsaanvraag naar klasse SW3, moet het personeelslid minstens twee vermeldingen A en geen enkele vermelding C of D krijgen opdat de eindevaluatie als voldoende wordt beschouwd.

§ 4. In het kader van een bevorderingsaanvraag naar klasse SW4, moet het personeelslid de vermelding A krijgen voor elk van de criteria opdat de eindevaluatie als voldoende wordt beschouwd."

Art. 4. De procedures voor bevordering van kracht op de datum van de dag voordat dit besluit van kracht wordt blijven geregeld worden door de bepalingen van het ministerieel besluit van 17 september 2012 zoals ze golden tot deze datum.

Art. 5. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Brussel, 17 juni 2014.

Ph. COURARD

Art. 2. Dans l'arrêté ministériel du 17 septembre 2012, l'article 14, alinéa 2, complété par les mots "ou, à défaut, depuis l'entrée en service".

Art. 3. L'article 22 du même arrêté est remplacé par ce qui suit :

"Art. 22. § 1^{er}. Le jury attribue, pour chacun de ces critères, une mention A, B, C ou D, où A équivaut à "très bien", B équivaut à "bien", C équivaut à "faible" et D à "insuffisant".

§ 2. Dans le cadre d'une demande de promotion vers la classe SW 2, l'agent doit obtenir au minimum 1 mention A, ne peut obtenir au maximum qu'une mention C et ne peut obtenir aucune mention D pour que l'évaluation finale soit considérée comme suffisante.

§ 3. Dans le cadre d'une demande de promotion vers la classe SW 3, l'agent doit obtenir au minimum deux mentions A et ne peut obtenir aucune mention C ou D pour que l'évaluation finale soit considérée comme suffisante.

§ 4. Dans le cadre d'une demande de promotion vers la classe SW 4, l'agent doit obtenir A dans chacun des critères pour que l'évaluation finale soit considérée comme suffisante."

Art. 4. Les procédures de promotion en cours à la date de la veille de l'entrée en vigueur du présent arrêté restent régies par les dispositions de l'arrêté ministériel du 17 septembre 2012 telles qu'elles étaient en vigueur à cette date.

Art. 5. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Bruxelles, le 17 juin 2014.

Ph. COURARD

GRONDWETTELIJK HOF

[2014/203280]

Uittreksel uit arrest nr. 74/2014 van 8 mei 2014

Rolnummers : 5591 en 5597

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 4.8.4 en 4.8.28, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, ingesteld door Immanuel Thielemans en anderen en door de vzw « Straatogo » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 22 en 25 februari 2013 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 25 en 26 februari 2013, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van de artikelen 4.8.4 en 4.8.28, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 augustus 2012, tweede editie), respectievelijk door Immanuel Thielemans, Eric Neyrinck, Annick Meurant, Jan Stevens, Jacques Meyvis en Anne Clarck en door de vzw « Straatogo », de vzw « Ademloos » en Frieda Philips, allen bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5591 en 5597 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van het eerste, tweede en derde middel

B.1. Het eerste, het tweede en het derde middel zijn gericht tegen artikel 4.8.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO), zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft.

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

Aangezien de grieven tegen de bestreden bepaling nauw met elkaar verbonden zijn, dienen de eerste drie middelen samen te worden onderzocht.

B.2. 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 VCRO).

De Raad vernietigt een bestreden beslissing wanneer zij onregelmatig is. Een beslissing is onregelmatig wanneer zij in strijd is met regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur (artikel 4.8.2, tweede lid, van de VCRO).

B.3. Artikel 4.8.4, dat is ondergebracht in onderafdeling 3 (« Bestuurlijke lus ») van afdeling 2 (« Bevoegdheid ») van hoofdstuk VIII (« Raad voor Vergunningsbetwistingen ») van de VCRO, bepaalt :

« § 1. Ter oplossing van een voor de Raad gebrachte betwisting kan de Raad het vergunningverlenende bestuursorgaan in elke stand van het geding met een tussenuitspraak de mogelijkheid bieden om binnen de termijn die de Raad bepaalt een onregelmatigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen, tenzij belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.11, daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld.

Onder de onregelmatigheid in de bestreden beslissing, vermeld in het eerste lid, wordt verstaan een onregelmatigheid die herstelbaar is zodat de bestreden beslissing niet langer onregelmatig is in de zin van artikel 4.8.2, tweede lid, en de beslissing gehandhaafd kan blijven.

§ 2. Het vergunningverlenende bestuursorgaan deelt de Raad binnen een door de Raad bepaalde termijn mee of het gebruikmaakt van de mogelijkheid om een onregelmatigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen.

Als het vergunningverlenende bestuursorgaan overgaat tot herstel van de onregelmatigheid, deelt het de Raad schriftelijk en binnen de hersteltermijn, vermeld in paragraaf 1, mee op welke wijze de onregelmatigheid is hersteld.

Partijen kunnen binnen de door de Vlaamse Regering bepaalde vervaltermijnen schriftelijk hun zienswijze meedelen over de wijze waarop de onregelmatigheid is hersteld.

§ 3. De Raad deelt de partijen mee op welke wijze het beroep verder wordt behandeld na :

1° ontvangst van de mededeling van het vergunningverlenende bestuursorgaan dat deze geen gebruikmaakt van de hem geboden mogelijkheid, overeenkomstig paragraaf 2, eerste lid;

2° het ongebruikt verstrijken van de door de Raad bepaalde termijn, vermeld in paragraaf 2, eerste lid;

3° het ongebruikt verstrijken van de termijn, vermeld in paragraaf 2, tweede lid; of

4° ontvangst van de zienswijzen, overeenkomstig paragraaf 2, derde lid.

§ 4. De proceduretermijnen worden geschorst vanaf de datum van het tussenarrest, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, tot de datum van mededeling, vermeld in paragraaf 3.

§ 5. Na het advies van de Raad te hebben gevraagd, kan de Vlaamse Regering aanvullende maatregelen bepalen die voor de uitvoering van deze onderafdeling nodig zijn ».

B.4. De voormelde bepaling voorziet in de mogelijkheid tot toepassing van de zogenaamde bestuurlijke lus, waaronder wordt verstaan « het vergunningverlenende bestuursorgaan in elke stand van het geding met een tussenuitspraak de mogelijkheid bieden om binnen de termijn die de Raad bepaalt een onregelmatigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen ».

De invoering van die mogelijkheid werd in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Thans heeft de Raad enkel een vernietigingsbevoegdheid. Stelt de Raad vast dat een bij hem aangevochten beslissing door een onwettigheid is aangetast, dan moet hij de vernietiging uitspreken. Of het nu gaat om de schending van een herstelbaar procedure- of vormgebrek die de inhoud van de beslissing niet heeft beïnvloed dan wel een materiële onwettigheid, de Raad heeft geen andere keuze dan de beslissing te vernietigen.

Zowel voor het bestuur als voor de rechtzoekende is dat een onbevredigende situatie. Door de vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing op grond van één middel is het geschil niet noodzakelijk opgelost, zeker niet als de vernietiging is uitgesproken op grond van de schending van een vormvoorschrift. De beslissing kan nog door andere onwettigheden zijn aangetast waarover de Raad zich niet heeft uitgesproken. Het vergunningverlenende bestuursorgaan dat zijn beslissing vernietigd ziet, moet bij het hernemen van de beslissing het gezag van het arrest eerbiedigen en minstens de door de Raad vastgestelde onwettigheid herstellen. Andere onwettigheden die bij de berechting van het vernietigingsberoep niet werden onderzocht, kunnen dus opnieuw worden begaan, zonder dat daar overigens kwade trouw mee hoeft gemoeid te zijn. Niet zelden is het zelfs niet zeker of de onwettigheid die tot de vernietiging heeft geleid, wel afdoende is hersteld. De verzoeker die de vernietiging heeft verkregen, zal dus opnieuw beroep moeten instellen bij de Raad als hij zich niet neerlegt bij de nieuwe beslissing. Een carrousel van beroepen en vernietigingen kan zo op gang worden gebracht om na jaren van procederen te weten of de beslissing door de beugel kan of niet. Voor alle betrokkenen betekent dat procedureleed, kosten en tijdverlies » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, pp. 3-4).

Uit het vervolg van de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever beoogde bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen « onnodige nieuwe procedures te voorkomen, tijdwinst te boeken en meer en sneller rechtszekerheid te bieden » (*ibid.*, p. 9), wat zowel de burger als de overheid tot voordeel zou strekken :

« De burger weet dat de vergunningsbeslissing enkel door herstelbare onwettigheden is aangetast en blijft op die manier bespaard van wat in de rechtsliteratuur een ' pyrrusoverwinning ' wordt genoemd, dat wil zeggen een vernietiging die op termijn niets oplevert. Als de beslissing integendeel door onherstelbare inhoudelijke onwettigheden is aangetast, krijgt de overheid dat meteen te horen en weet ze dus dat ze niet opnieuw dezelfde beslissing kan nemen » (*ibid.*, p. 4).

B.5. De bestuurlijke lus, zoals geregeld bij de bestreden bepaling, kan slechts worden toegepast wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

B.6.1. In de eerste plaats is vereist dat de belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.11 van de VCRO, door de toepassing van de bestuurlijke lus niet onevenredig kunnen worden benadeeld.

De belanghebbenden zijn degenen die bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen beroep konden instellen tegen de bestreden beslissing. Artikel 4.8.11, § 1, van de VCRO bepaalt :

« De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende belanghebbenden worden ingesteld :

1° de aanvrager van de vergunning of van het as-buultattest, respectievelijk de persoon die beschikt over zakelijke of persoonlijke rechten ten aanzien van een constructie die het voorwerp uitmaakt van een registratiebeslissing, of die deze constructie feitelijk gebruikt;

2° de bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen;

3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing;

4° procesbekwame verenigingen die optreden namens een groep wiens collectieve belangen door de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing zijn bedreigd of geschaad, voor zover zij beschikken over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten;

5° de leidend ambtenaar van het departement of, bij afwezigheid, diens gemachtigde voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid;

6° de leidend ambtenaar of, bij afwezigheid, diens gemachtigde van het departement of agentschap waartoe de adviserende instantie behoort, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, § 4, 2°, op voorwaarde dat die instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.

De belanghebbende aan wie kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de deputatie, wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden ».

B.6.2. In de tweede plaats is vereist dat de onregelmatigheid in de bestreden beslissing herstelbaar is. In de parlementaire voorbereiding worden enkele voorbeelden van herstelbare onregelmatigheden gegeven :

« De Raad kan het bestuur uitnodigen de formele motivering van de beslissing aan te vullen, een onbeantwoord gebleven bezwaarschrift te weerleggen, een ten onrechte niet gevraagd advies alsnog in te winnen of een al uitgebracht advies bij de beoordeling te betrekken » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 4).

De wijze waarop het niet naleven van de uitdrukkelijke motiveringsplicht als een « herstelbare onregelmatigheid » wordt beschouwd, is in het vervolg van de parlementaire voorbereiding als volgt verduidelijkt :

« Een bij de Raad bestreden vergunningsbeslissing kan formeel onvoldoende gemotiveerd zijn, maar dat wil nog niet zeggen dat er materieel geen goede motieven voor die beslissing bestaan. De toepassing van de bestuurlijke lus vermijdt dat de beslissing onmiddellijk wegens dat vormgebrek wordt vernietigd, maar biedt het vergunningverlenend bestuursorgaan de gelegenheid om de materiële motieven te expliciteren » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/3, p. 3).

B.6.3. In de derde plaats moet het herstel van de onregelmatigheid tot gevolg hebben, niet alleen dat de bestreden beslissing niet langer onregelmatig is, maar ook dat « de beslissing gehandhaafd kan blijven ».

Hoewel de handhaving van de beslissing in die laatste zinsnede als een loutere mogelijkheid is geformuleerd, blijkt uit de parlementaire voorbereiding ontegenzeggelijk dat de herstelhandeling op basis van de bestreden bepaling niet kan bestaan in een beslissing waarvan de inhoud zou verschillen van de bestreden beslissing : « Een inhoudelijke hervorming van de vergunningsbeslissing (bijvoorbeeld een weigering die in een vergunning wordt omgebogen), gaat de perken van de bestuurlijke lus te buiten » (*ibid.*, p. 4). « Zo blijft een negatieve beslissing een negatieve beslissing maar kan bijvoorbeeld wel de motivering worden aangepast » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/4, p. 9).

B.6.4. Ten slotte dient de Raad voor Vergunningsbetwistingen, alvorens de bestuurlijke lus voor te stellen, alle middelen te hebben onderzocht, zoals in de parlementaire voorbereiding wordt gepreciseerd :

« Een zinvolle toepassing van de bestuurlijke lus houdt in principe in dat de Raad alle middelen onderzoekt. Het heeft duidelijk geen enkele zin dat de Raad beveelt dat de bestuurlijke lus wordt gevolgd om vervolgens - nadat het vergunningverlenende bestuursorgaan de onwettigheid heeft hersteld - vast te stellen dat de beslissing moet worden vernietigd op grond van een onwettigheid die niet te remediëren valt. Minstens moet de vernietiging steunen op een middel dat is ontleend aan een onherstelbare onwettigheid, waardoor het ruimste rechtsherstel wordt geboden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 4).

B.7.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter.

B.7.2. De beginselen van de onafhankelijkheid van de rechter en van de scheiding der machten zijn fundamentele kenmerken van de rechtsstaat.

B.7.3. Het rechterlijk toezicht dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitoefent, betreft de externe en interne wettigheidscontrole, die niet zover gaat dat hij zijn beoordeling in de plaats zou kunnen stellen van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de administratie. Bij zijn controle mag de rechter zich immers niet begeven op het terrein van de opportuniteit, vermits dat onverenigbaar zou zijn met de beginselen die de verhoudingen regelen tussen het bestuur en de rechtscolleges.

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 vergunningverlenende 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.

B.7.4. Door de Raad voor Vergunningsbetwistingen de mogelijkheid te bieden, wanneer die de toepassing van de bestuurlijke lus voorstelt, zijn standpunt over de uitkomst van het geschil kenbaar te maken, dat nochtans tot dezelfde beslissing moet leiden, doet de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk aan het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter.

B.8.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan de rechten van verdediging, het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot de rechter.

B.8.2. Krachtens de bestreden bepaling kan de Raad voor Vergunningsbetwistingen het vergunningverlenende bestuursorgaan « in elke stand van het geding met een tussenuitspraak » de mogelijkheid bieden om de bestuurlijke lus toe te passen. Pas nadat het betrokken bestuursorgaan die mogelijkheid heeft benut, kunnen de partijen hun zienswijze meedelen (artikel 4.8.4, § 2, laatste lid).

B.8.3. Wanneer een rechtscollege, zoals te dezen de Raad voor Vergunningsbetwistingen, een element aanbrengt 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).

Het loutere oordeel door de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de belanghebbenden door de toepassing van de bestuurlijke lus niet onevenredig kunnen worden benadeeld, kan niet volstaan. Het komt immers de partijen zelf toe, en niet het rechtscollege, om uit te maken of een nieuw element opmerkingen behoeft of niet (zie, *mutatis mutandis*, EHRM, 18 februari 1997, *Nideröst-Huber* t. Zwitserland, § 29; 27 september 2011, *Hrdalo* t. Kroatië, § 36).

B.8.4. De toepassing van de bestuurlijke lus kan daarenboven gevolgen hebben voor de belanghebbenden, bedoeld in artikel 4.8.11 van de VCRO, die tegen de beslissing geen beroep hebben ingesteld en die niet zijn tussengekomen in het geding.

Het recht op toegang tot de rechter is een algemeen rechtsbeginsel dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan eenieder moet worden gewaarborgd. Een beslissing die met toepassing van de bestuurlijke lus is genomen, kan niet het recht op toegang tot de rechter worden uitgesloten. De beperking van dat recht, voor een categorie van belanghebbenden, is niet evenredig met de door de decreetgever nagestreefde doelstelling die in essentie erin bestaat de bestuurlijke geschillenbeslechting te stroomlijnen en te versnellen.

B.8.5. Door niet te voorzien in een op tegenspraak gevoerd debat over de mogelijkheid tot toepassing van de bestuurlijke lus, in gevallen waarin zulks nog niet het voorwerp was van debat tussen de partijen, en door niet te voorzien in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen de beslissing die met toepassing van de bestuurlijke lus is genomen, na de kennisgeving of de bekendmaking daarvan, doet de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk aan de rechten van verdediging, het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot de rechter.

B.9.1. De verzoekende partijen voeren aan dat op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de formele motiveringsplicht, zoals gewaarborgd in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

B.9.2. 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 bestuurden 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.9.3. 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.9.4. Een gemeenschaps- of gewestwetgever zou, zonder de federale bevoegdheid ter zake te schenden, niet vermogen de bescherming die door de federale wetgeving aan de bestuurden 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.9.5. Doordat zij het betrokken bestuursorgaan toestaat een individuele bestuurshandeling die niet uitdrukkelijk is gemotiveerd na toepassing van de bestuurlijke lus van de vereiste motivering te voorzien, doet de bestreden bepaling afbreuk aan het bij de wet van 29 juli 1991 gewaarborgde recht van de adressaat van de handeling, maar eveneens van elke belanghebbende derde, om onmiddellijk kennis te nemen van de motieven die de beslissing verantwoorden door de vermelding ervan in de handeling zelf. Het recht op de uitdrukkelijke motivering maakt het mogelijk het jurisdictionele toezicht op de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte en de inachtneming van het beginsel van de wapengelijkheid in het kader van het administratief contentieux te versterken.

De uitdrukkelijke motiveringsplicht, die de bestuurde in staat moet stellen te beoordelen of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt, zou zijn doel voorbijschieten indien die bestuurde de motieven die de beslissing verantwoorden pas te weten kan komen nadat hij beroep heeft ingesteld.

Overigens vereist artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus, ondertekend op 25 juni 1998, betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden dat de tekst van de betrokken bestuurshandeling, voor zover zij onder het toepassingsgebied van het Verdrag valt, toegankelijk wordt gemaakt voor het publiek « tezamen met de redenen en overwegingen waarop het besluit is gebaseerd ».

B.9.6. Bovendien, opdat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing kan zijn, is vereist dat de aangenomen reglementering noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op de aangelegenheid slechts marginaal is.

Te dezen echter volstaat het vast te stellen dat de weerslag van de in het geding zijnde bepaling op de federale bevoegdheid inzake uitdrukkelijke motivering niet marginaal is aangezien zij erop neerkomt toe te staan dat de motieven van een beslissing met betrekking tot een aanvraag tot vergunning, validering of registratie niet in de handeling zelf voorkomen en door het bevoegde bestuurlijke gezag pas worden bekendgemaakt in de loop van de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

B.10. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bestreden bepaling dient te worden vernietigd.

Aangezien de overige grieven die in het eerste, tweede en derde middel zijn vervat niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.

Ten aanzien van het vierde middel

B.11. Het vierde middel is gericht tegen artikel 4.8.28, § 2, derde lid, van de VCRO, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, dat bepaalt :

« Indien toepassing wordt gemaakt van artikel 4.8.4 of artikel 4.8.5, dan kan de Raad, in afwijking van het eerste lid, de kosten geheel of gedeeltelijk ten laste van het vergunningverlenende bestuursorgaan leggen ».

De kosten bestaan uit het rolrecht en, in voorkomend geval, het getuigengeld (artikel 4.8.28, § 2, eerste lid, tweede zin, van de VCRO).

Artikel 4.8.4 heeft betrekking op de bestuurlijke lus. Artikel 4.8.5 heeft betrekking op de bemiddeling. De grieven van de verzoekende partijen zijn gericht tegen de bestreden bepaling in zoverre zij van toepassing is op de bestuurlijke lus.

B.12.1. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat het decreet niet enkel de mogelijkheid, maar de verplichting zou moeten inhouden om bij de toepassing van de bestuurlijke lus de kosten ten laste van de vergunningverlenende overheid te leggen. Zij voeren aan dat de bestreden bepaling, doordat zij niet in een dergelijke verplichting voorziet, in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met internationaalrechtelijke bepalingen.

B.12.2. Het recht op toegang tot de rechter, dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan eenieder moet worden gewaarborgd, kan het voorwerp uitmaken van beperkingen, ook van financiële aard, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van het recht op toegang tot een rechter.

Op zich doet een regeling die de kosten ten laste van een van de partijen legt geen afbreuk aan dat recht (vgl. het arrest nr. 85/2013 van 13 juni 2013, B.3).

Hoewel de kosten in de regel ten laste worden gelegd van de in het ongelijk gestelde partij, staat het recht op toegang tot de rechter evenmin in de weg aan een regeling die de rechter in bijzondere omstandigheden toestaat de kosten geheel of ten dele ten laste te leggen van de partij die in het gelijk wordt gesteld (zie het arrest nr. 57/2006 van 19 april 2006, B.6, alsook het arrest nr. 96/2012 van 19 juli 2012, B.9).

Het recht op toegang tot de rechter dient evenwel op een niet-discriminerende wijze te worden gewaarborgd (zie het arrest nr. 161/2011 van 20 oktober 2011, B.7.2).

B.12.3. Krachtens het eerste lid van artikel 4.8.28, § 2, van de VCRO legt de Raad voor Vergunningsbetwistingen in zijn uitspraak « het geheel of een deel van de kosten ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt ».

In de regel vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen een bestreden beslissing wanneer zij onregelmatig is. De kosten worden in dat geval geheel of gedeeltelijk ten laste gelegd van het bestuursorgaan dat de onregelmatige beslissing heeft genomen.

Wanneer de Raad evenwel het bestuursorgaan de mogelijkheid biedt om de bestuurlijke lus toe te passen en de onregelmatigheid wordt hersteld, dan kan het beroep worden verworpen. De kosten worden in dat geval geheel of gedeeltelijk ten laste gelegd van de verzoekende partij, die immers « ten gronde in het ongelijk gesteld wordt ».

B.12.4. De decreetgever voert op die manier een verschil in behandeling in tussen twee categorieën van rechtzoekenden die voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen een beslissing hebben aangevochten, waarvan die Raad vervolgens heeft vastgesteld dat zij door een onwettigheid is aangetast. Doordat de decreetgever heeft bepaald dat de kosten niet volledig ten laste kunnen worden gelegd van de verzoekende partijen wanneer de bestreden beslissing wordt vernietigd, maar niet erin heeft voorzien dat de kosten evenmin volledig ten laste kunnen worden gelegd van de verzoekende partijen wanneer hun beroep als gevolg van de toepassing van de bestuurlijke wordt verworpen, heeft hij zonder redelijke verantwoording afbreuk gedaan aan het recht op gelijke toegang tot de rechter.

B.13. Daaruit volgt dat de bestreden bepaling dient te worden vernietigd in zoverre zij van toepassing is op de bestuurlijke lus.

B.14. Aangezien de bekommernis van de decreetgever om te komen tot een effectieve en definitieve geschillenbeslechting bijval verdient, is de vraag gerezen of de gevolgen van het vernietigde artikel 4.8.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet behoeven te worden gehandhaafd gedurende een bepaalde periode, teneinde de rechtszekerheid niet in het gedrang te brengen en de decreetgever toe te laten een nieuwe regeling aan te nemen die niet de voormelde grondwettigheidsbezwaren oproept.

Nu er geen dringende noodzaak bestaat voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen om de bestuurlijke lus in afwachting van het optreden van de decreetgever te kunnen blijven toepassen, dienen de gevolgen van de vernietigde bepaling niet te worden gehandhaafd.

Om die redenen,
het Hof

- vernietigt artikel 4.8.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft;

- vernietigt artikel 4.8.28, § 2, derde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen bij dezelfde bepaling, in zoverre het van toepassing is op de bestuurlijke lus.

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 8 mei 2014.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
M. Bossuyt

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2014/203280]

Extrait de l'arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014

Numéros du rôle : 5591 et 5597

En cause : les recours en annulation des articles 4.8.4 et 4.8.28, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations, introduits par Immanuel Thielemans et autres et par l'ASBL « Straatexo » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 22 et 25 février 2013 et parvenues au greffe les 25 et 26 février 2013, des recours en annulation des articles 4.8.4 et 4.8.28, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations (publié au *Moniteur belge* du 24 août 2012, deuxième édition), ont été introduits respectivement par Immanuel Thielemans, Eric Neyrinck, Annick Meurant, Jan Stevens, Jacques Meyvis et Anne Clarck, et par l'ASBL « Straatexo », l'ASBL « Ademloos » et Frieda Philips, tous assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5591 et 5597 du rôle de la Cour, ont été jointes.

(...)

II. *En droit*

(...)

Quant aux premier, deuxième et troisième moyens

B.1. Les premier, deuxième et troisième moyens sont dirigés contre l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations.

Les parties requérantes soutiennent que cette disposition viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions de la Constitution, avec des principes généraux du droit et avec des dispositions de droit international.

Etant donné que les griefs visant la disposition attaquée sont étroitement liés, les trois premiers moyens doivent être examinés conjointement.

B.2. En tant que juridiction administrative en matière d'aménagement du territoire, le Conseil pour les contestations des autorisations statue par voie d'arrêt sur les recours en annulation introduits contre les décisions d'autorisation, les décisions de validation et les décisions d'enregistrement (article 4.8.2, alinéa 1^{er}, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Le Conseil annule une décision attaquée lorsqu'elle est irrégulière. Une décision est irrégulière lorsqu'elle est contraire à la réglementation, aux prescriptions urbanistiques ou aux principes de bonne administration (article 4.8.2, alinéa 2, dudit Code).

B.3. L'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui figure dans la sous-section 3 (« Boucle administrative ») de la section 2 (« Compétence ») du chapitre VIII (« Conseil pour les contestations des autorisations ») dudit Code, dispose :

« § 1^{er}. Concernant la résolution d'une contestation portée devant le Conseil, le Conseil peut, par le biais d'un [arrêt] interlocutoire, offrir dans tout état de litige la possibilité à l'organe administratif accordant l'autorisation de réparer ou de faire réparer la décision contestée dans le délai que fixe le Conseil, à moins qu'il ne puisse être porté préjudice de façon disproportionnée à des intéressés, visés à l'article 4.8.11.

On entend par irrégularité dans la décision contestée, visée à l'alinéa premier, une irrégularité réparable de sorte que la décision contestée ne soit plus irrégulière au sens de l'article 4.8.2, alinéa deux, et de sorte que la décision puisse être maintenue.

§ 2. Dans un délai fixé par le Conseil, l'organe administratif accordant l'autorisation communique au Conseil s'il fait usage de la possibilité de réparer ou de faire réparer une irrégularité dans la décision contestée.

Lorsque l'organe administratif accordant l'autorisation procède à la réparation de l'irrégularité, il communique au Conseil, par écrit et dans le délai de réparation, visé au paragraphe 1^{er}, de quelle manière l'irrégularité est réparée.

Dans les échéances fixées par le Gouvernement flamand, des parties peuvent communiquer leur point de vue, par écrit, concernant la manière dont l'irrégularité a été réparée.

§ 3. Le Conseil communique aux parties de quelle manière le recours sera traité ultérieurement après :

1° la réception de la communication de l'organe administratif accordant l'autorisation qu'il ne fera pas usage de la possibilité qui lui est offerte, conformément au paragraphe 2, alinéa premier;

2° l'expiration inutilisée du délai fixé par le Conseil, visé au paragraphe 2, alinéa premier;

3° l'expiration inutilisée du délai visé au paragraphe 2, alinéa deux; ou

4° la réception des points de vue, conformément au paragraphe 2, alinéa trois.

§ 4. Les délais de procédure sont suspendus à partir de la date de [l'arrêt] interlocutoire, visé au paragraphe 1^{er}, alinéa premier, jusqu'à la date de la communication, visée au paragraphe 3.

§ 5. Après avoir demandé l'avis du Conseil, le Gouvernement flamand peut fixer des mesures complémentaires nécessaires à l'exécution de la présente sous-section ».

B.4. La disposition précitée prévoit la possibilité d'appliquer ce qui est appelé la boucle administrative et qui consiste à « offrir dans tout état de litige la possibilité à l'organe administratif accordant l'autorisation de réparer ou de faire réparer la décision contestée dans le délai que fixe le Conseil ».

L'instauration de cette possibilité a été justifiée dans les travaux préparatoires de la manière suivante :

« Le Conseil n'a actuellement qu'une compétence d'annulation. S'il constate qu'une décision attaquée devant lui est entachée d'une illégalité, il doit prononcer l'annulation. Le Conseil n'a pas d'autre choix que d'annuler la décision, que cette dernière soit entachée d'un vice réparable de procédure ou de forme, qui n'a eu aucune incidence sur le contenu de la décision, ou qu'elle soit effectivement entachée d'une illégalité matérielle.

Cette situation est insatisfaisante, tant pour l'administration que pour le justiciable. L'annulation de la décision d'autorisation attaquée, sur la base d'un seul moyen, ne résout pas nécessairement le litige, certainement pas si l'annulation est prononcée sur la base de la violation d'une formalité. La décision peut encore être entachée d'autres illégalités sur lesquelles le Conseil ne s'est pas prononcé. L'organe administratif qui a accordé l'autorisation et voit sa décision annulée doit, lorsqu'il prend une nouvelle décision, respecter l'autorité de l'arrêt et au moins remédier à l'illégalité constatée par le Conseil. Les autres illégalités, qui n'ont pas été abordées lorsqu'il a été fait droit au recours en annulation, peuvent donc à nouveau être commises, sans la moindre mauvaise foi du reste. Il n'est souvent même pas certain que l'illégalité qui a donné lieu à l'annulation ait été réparée à suffisance. Le requérant qui a obtenu l'annulation devra dès lors introduire à nouveau un recours devant le Conseil s'il n'accepte pas la nouvelle décision. Un carrousel de recours et d'annulations peut ainsi s'enclencher pour savoir, après des années de procédures, si la décision est admissible ou non. Tout cela implique beaucoup de tracasseries procédurales, de frais et de pertes de temps pour toutes les parties concernées » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509-1, pp. 3-4).

Il ressort de la suite des travaux préparatoires que le législateur décretaient « éviter d'inutiles nouvelles procédures, gagner du temps et offrir plus de sécurité juridique et ce plus rapidement » devant le Conseil pour les contestations des autorisations (*ibid.*, p. 9), ce qui profiterait tant au citoyen qu'à l'autorité :

« Le citoyen sait que la décision d'autorisation n'est entachée que d'illégalités réparables et il lui est épargné de cette façon ce que la doctrine appelle une ' victoire à la Pyrrhus ', c'est-à-dire une annulation qui, à terme, n'apporte rien. Si, au contraire, la décision est entachée d'illégalités matérielles non réparables, l'autorité en est immédiatement informée et sait donc qu'elle ne peut pas prendre à nouveau la même décision » (*ibid.*, p. 4).

B.5. La boucle administrative, telle qu'elle est réglée par la disposition attaquée, ne peut être appliquée que lorsqu'il est satisfait à certaines conditions.

B.6.1. Il est requis en premier lieu que les intéressés, mentionnés à l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire, ne puissent pas être préjudiciés de manière disproportionnée par l'application de la boucle administrative.

Les intéressés sont ceux qui pouvaient introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations contre la décision attaquée. L'article 4.8.11, § 1^{er}, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« Les recours auprès du Conseil peuvent être introduits par les intéressés suivants :

1° le demandeur de l'autorisation ou de l'attestation as-built, respectivement la personne disposant de droits réels ou personnels à l'égard d'une construction qui fait l'objet d'une décision d'enregistrement, ou qui utilise cette construction de fait;

2° les organes administratifs accordant l'autorisation associés au dossier;

3° toute personne physique ou morale à qui la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients;

4° des associations dotées d'une compétence procédurale qui agissent au nom d'un groupe dont les intérêts collectifs sont menacés ou lésés par la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement, pour autant qu'elles disposent d'un fonctionnement durable et effectif conformément aux statuts;

5° le fonctionnaire dirigeant du département ou, en son absence, son mandataire pour des autorisations délivrées selon la procédure régulière, sauf dans les cas visés à l'article 4.7.19, § 1^{er}, alinéa trois;

6° le fonctionnaire dirigeant ou, en son absence, son mandataire du département ou de l'agence dont relève l'instance consultative, désignée en vertu de l'article 4.7.16, § 1^{er}, alinéa premier, respectivement l'article 4.7.26, § 4, 2^o, à condition que cette instance ait émis son avis à temps ou que son avis n'ait, à tort, pas été sollicité.

L'intéressé à qui il peut être reproché qu'il n'a pas contesté une décision d'autorisation désavantageuse pour lui par le biais du recours administratif organisé ouvert auprès de la députation est censé avoir renoncé au droit de s'adresser au Conseil ».

B.6.2. Deuxièmement, il est requis que l'irrégularité qui affecte la décision attaquée soit réparable. Les travaux préparatoires donnent quelques exemples d'irrégularités réparables :

« Le Conseil peut inviter l'administration à compléter la motivation formelle de la décision, à réfuter une réclamation restée sans réponse, à recueillir encore un avis qui, à tort, n'aurait pas été demandé ou à tenir compte, pour la décision, d'un avis déjà donné » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509-1, p. 4).

Dans la suite des travaux préparatoires, il est expliqué en quoi un manquement à l'obligation de motivation formelle est considéré comme une « irrégularité réparable » :

« Une décision d'autorisation attaquée devant le Conseil peut être motivée formellement de manière insuffisante, sans que cela signifie pour autant qu'elle ne soit pas fondée matériellement sur de justes motifs. L'application de la boucle administrative évite que la décision soit immédiatement annulée pour ce vice de forme et offre à l'organe administratif accordant l'autorisation l'occasion d'exposer les motifs matériels » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/3, p. 3).

B.6.3. Troisièmement, la réparation de l'irrégularité doit avoir pour effet non seulement que la décision attaquée ne soit plus irrégulière mais aussi que « la décision puisse être maintenue ».

Même si le maintien de la décision est formulé comme une simple possibilité dans ce dernier membre de phrase, il ressort indéniablement des travaux préparatoires que, sur la base de la disposition attaquée, l'acte de réparation ne peut pas consister en une décision dont le contenu différerait de la décision attaquée : « Une réformation matérielle de la décision d'autorisation (par exemple, un refus transformé en une autorisation) excède les limites de la boucle administrative » (*ibid.*, p. 4). « Ainsi, une décision négative reste une décision négative, mais sa motivation peut, par exemple, être adaptée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/4, p. 9).

B.6.4. Enfin, avant de proposer la boucle administrative, le Conseil pour les contestations des autorisations doit avoir examiné tous les moyens, ainsi qu'il est précisé dans les travaux préparatoires :

« Une application utile de la boucle administrative implique en principe que le Conseil examine tous les moyens. Cela n'a clairement aucun sens que le Conseil ordonne de suivre la boucle administrative pour constater ensuite - après que l'organe administratif qui délivre les autorisations a remédié à l'illégalité - que la décision doit être annulée sur la base d'une illégalité qui ne peut pas être réparée. L'annulation doit au moins se fonder sur un moyen tiré d'une illégalité non réparable, offrant le rétablissement du droit le plus étendu » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509-1, p. 3-4).

B.7.1. Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge.

B.7.2. Les principes de l'indépendance du juge et de la séparation des pouvoirs constituent des caractéristiques fondamentales de l'Etat de droit.

B.7.3. Le contrôle juridictionnel qu'exerce le Conseil pour les contestations des autorisations constitue un contrôle de la légalité externe et interne, qui ne va pas jusqu'à l'autoriser à substituer son appréciation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration. En effet, dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut pas se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

Il n'appartient pas au juge mais à l'administration de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire, plus précisément comme suite à la réparation de l'irrégularité. L'organe administratif accordant l'autorisation peut décider de ne pas recourir à la possibilité d'appliquer la boucle administrative, notamment lorsqu'il estime que la réparation de l'irrégularité est susceptible d'avoir une incidence sur le contenu de la décision attaquée.

B.7.4. En permettant au Conseil pour les contestations des autorisations, lorsque celui-ci propose l'application de la boucle administrative, de faire connaître son point de vue sur l'issue du litige, qui pourtant doit mener à la même décision, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge.

B.8.1. Les parties soutiennent que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux droits de la défense, au droit à la contradiction et au droit d'accès à un juge.

B.8.2. En vertu de la disposition attaquée, le Conseil pour les contestations des autorisations peut, « par le biais d'un arrêt interlocutoire », offrir à l'organe administratif accordant l'autorisation la possibilité d'appliquer la boucle administrative « dans tout état de litige ». Les parties ne peuvent communiquer leur point de vue qu'après que l'organe administratif concerné a utilisé cette possibilité (article 4.8.4, § 2, dernier alinéa).

B.8.3. Lorsqu'une juridiction, comme en l'espèce le Conseil pour les contestations des autorisations, apporte un élément qui vise à influencer l'issue du litige, comme en l'espèce la possibilité d'appliquer la boucle administrative, le droit à la contradiction implique qu'un débat doit avoir lieu à ce sujet entre les parties (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, 16 février 2006, *Prikyan et Angelova* c. Bulgarie, point 42; 5 septembre 2013, *Čepek* c. République tchèque, point 45).

La simple appréciation, par le Conseil pour les contestations des autorisations, que les intéressés ne sont pas susceptibles d'être préjudiciés de manière disproportionnée par l'application de la boucle administrative ne suffit pas. En effet, il revient aux parties elles-mêmes, et non à la juridiction, de déterminer si un nouvel élément nécessite ou non des observations (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, 18 février 1997, *Nideröst-Huber* c. Suisse, point 29; 27 septembre 2011, *Hrdalo* c. Croatie, § 36).

B.8.4. L'application de la boucle administrative peut en outre avoir des conséquences pour les personnes intéressées, visées à l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui n'ont pas introduit de recours contre la décision ou ne sont pas intervenues dans la procédure.

Le droit d'accès à un juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Une décision prise en application de la boucle administrative ne peut pas être exclue du droit d'accès à un juge. La limitation de ce droit, pour une catégorie d'intéressés, n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur, qui consiste en substance à rationaliser et à accélérer le contentieux administratif.

B.8.5. En ne prévoyant pas de débat contradictoire sur la possibilité d'appliquer la boucle administrative, dans des cas où cette application n'a pas encore fait l'objet d'un débat entre les parties, et en ne prévoyant pas la possibilité d'introduire un recours contre la décision prise en application de la boucle administrative, après la notification ou publication de celle-ci, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux droits de la défense, au droit à la contradiction et au droit d'accès à un juge.

B.9.1. Les parties requérantes soutiennent qu'il est porté une atteinte discriminatoire à l'obligation de motivation formelle, garantie par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

B.9.2. Les articles 1^{er} à 3 de la loi précitée du 29 juillet 1991 disposent :

« Article 1. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- Acte administratif :

L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;

- Autorité administrative :

Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

- Administré :

Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate ».

B.9.3. Ces dispositions généralisent l'obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle. La motivation formelle des actes concernés est un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

B.9.4. Un législateur communautaire ou régional ne pourrait, sans violer la compétence fédérale en la matière, restreindre la protection offerte par la législation fédérale aux administrés en dispensant les autorités agissant dans les matières pour lesquelles il est compétent de l'application de cette loi ou en autorisant ces autorités à y déroger (voy. entre autres l'arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013).

B.9.5. En ce qu'elle autorise l'organe administratif concerné à fournir, après l'application de la boucle administrative, la motivation requise d'un acte administratif individuel qui n'était pas formellement motivé, la disposition attaquée porte atteinte au droit, que la loi du 29 juillet 1991 garantit au destinataire de l'acte mais aussi à tout tiers intéressé, de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision, du fait de leur mention dans l'acte même. Le droit à la motivation formelle permet de renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs à portée individuelle et le respect du principe de l'égalité des armes dans le cadre du contentieux administratif.

L'obligation de motivation formelle, qui doit permettre à l'administré d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours dont il dispose, manquerait son objectif si cet administré ne parvient à connaître les motifs qui justifient la décision qu'après qu'il a introduit un recours.

Par ailleurs, l'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998, exige que l'acte administratif en cause, pour autant qu'il relève du champ d'application de la Convention, soit communiqué au public « assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ».

B.9.6. De surcroît, pour que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 puisse s'appliquer, il est requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale.

Or, en l'espèce, il suffit de constater que l'incidence de la disposition en cause sur la compétence fédérale en matière de motivation formelle n'est pas marginale, puisqu'elle revient à autoriser que les motifs d'une décision relative à une demande d'autorisation, de validation ou d'enregistrement puissent ne pas figurer dans l'acte lui-même et puissent n'être divulgués par l'autorité administrative compétente qu'au cours de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

B.10. Il s'ensuit que la disposition attaquée doit être annulée.

Etant donné que les autres griefs contenus dans les premier, deuxième et troisième moyens ne peuvent mener à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

Quant au quatrième moyen

B.11. Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 4.8.28, § 2, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012 et qui dispose :

« Lorsque l'article 4.8.4 ou 4.8.5 s'applique, le Conseil peut, en dérogation à l'alinéa premier, porter l'ensemble ou une partie des frais à charge de l'organe administratif accordant l'autorisation ».

Les frais se composent du droit de mise au rôle et, le cas échéant, des indemnités des témoins (article 4.8.28, § 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

L'article 4.8.4 concerne la boucle administrative. L'article 4.8.5 concerne la médiation. Les griefs des parties requérantes sont dirigés contre la disposition attaquée en tant qu'elle s'applique à la boucle administrative.

B.12.1. Les parties requérantes considèrent qu'en cas d'application de la boucle administrative, le décret ne devrait pas prévoir seulement la possibilité mais l'obligation de mettre les frais à charge de l'autorité accordant l'autorisation. Elles soutiennent qu'en ce qu'elle ne prévoit pas une telle obligation, la disposition attaquée est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec des dispositions de droit international.

B.12.2. Le droit d'accès à un juge, qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte au droit d'accès à un juge, dans sa substance même.

En soi, des règles qui mettent des frais à charge d'une des parties ne portent pas atteinte à ce droit (cf. l'arrêt n° 85/2013 du 13 juin 2013, B.3).

Bien qu'en règle générale, les frais soient mis à charge de la partie qui succombe, le droit d'accès à un juge ne fait pas davantage obstacle à des règles qui autorisent le juge, dans des circonstances particulières, à mettre les frais totalement ou partiellement à charge de la partie qui obtient gain de cause (voy. l'arrêt n° 57/2006 du 19 avril 2006, B.6, ainsi que l'arrêt n° 96/2012 du 19 juillet 2012, B.9).

Le droit d'accès à un juge doit toutefois être garanti d'une manière non discriminatoire (voy. l'arrêt n° 161/2011 du 20 octobre 2011, B.7.2).

B.12.3. En vertu du premier alinéa de l'article 4.8.28, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le Conseil pour les contestations des autorisations met, dans sa décision, « l'ensemble ou une partie des frais à charge de la partie qui a succombé sur le fond ».

Le Conseil pour les contestations des autorisations annule en règle générale une décision attaquée lorsqu'elle est irrégulière. Les frais sont dans ce cas mis, en tout ou en partie, à charge de l'organe administratif qui a pris la décision irrégulière.

Toutefois, lorsque le Conseil offre la possibilité à l'organe administratif d'appliquer la boucle administrative et que l'irrégularité est réparée, le recours est alors susceptible d'être rejeté. Les frais sont mis dans ce cas, totalement ou partiellement, à charge de la partie requérante, qui est effectivement « la partie qui a succombé sur le fond ».

B.12.4. Le législateur décréte de cette manière une différence de traitement entre deux catégories de justiciables qui ont attaqué, devant le Conseil pour les contestations des autorisations, une décision entachée d'une illégalité dont cette juridiction fait ensuite le constat. En ce qu'il a disposé que les frais ne peuvent pas être totalement mis à charge des parties requérantes lorsque la décision attaquée est annulée sans prévoir que les frais ne peuvent pas davantage être totalement mis à charge des parties requérantes lorsque leur recours est rejeté par suite de l'application de la boucle administrative, le législateur décréte a porté atteinte, sans justification raisonnable, au droit à un égal accès au juge.

B.13. Il s'ensuit que la disposition attaquée doit être annulée en tant qu'elle s'applique à la boucle administrative.

B.14. Eu égard à l'approbation que mérite le souci du législateur décréte d'aboutir à un règlement efficace et définitif des litiges, la question s'est posée de savoir si les effets de l'article 4.8.4, annulé, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne devaient pas être maintenus pendant une période déterminée, afin de ne pas compromettre la sécurité juridique et de permettre au législateur décréte d'adopter de nouvelles règles qui ne soulèvent pas les griefs de constitutionnalité précités.

Dès lors qu'il n'existe pas de nécessité impérieuse, pour le Conseil pour les contestations des autorisations, de pouvoir continuer à appliquer la boucle administrative dans l'attente de l'intervention du législateur décréte, il n'y a pas lieu de maintenir les effets de la disposition annulée.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations;

- annule l'article 4.8.28, § 2, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par la même disposition, en tant qu'il s'applique à la boucle administrative.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 8 mai 2014.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

M. Bossuyt

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2014/203280]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 74/2014 vom 8. Mai 2014

Geschäftsverzeichnisnummern. 5591 und 5597

In Sachen: Klagen auf Nichtigerklärung der Artikel 4.8.4 und 4.8.28 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft, erhoben von Immanuel Thielemans und anderen und von der VoG «Straatego» und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, und dem emeritierten Präsidenten M. Bossuyt gemäß Artikel 60bis des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des emeritierten Präsidenten M. Bossuyt,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klagen und Verfahren*

Mit Klageschriften, die dem Gerichtshof mit am 22. und 25. Februar 2013 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 25. und 26. Februar 2013 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 4.8.4 und 4.8.18 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 24. August 2012, zweite Ausgabe): Immanuel Thielemans, Eric Neyrinck, Annick Meurant, Jan Stevens, Jacques Meyvis und Anne Clarck bzw. die VoG «Straatego», die VoG «Ademloos» und Frieda Philips, alle unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

Diese unter den Nummern 5591 und 5597 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf den ersten, zweiten und dritten Klagegrund

B.1. Der erste, der zweite und der dritte Klagegrund richten sich gegen Artikel 4.8.4 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft.

Die klagenden Parteien führen an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Verfassungsbestimmungen, allgemeinen Rechtsgrundsätzen und Bestimmungen des internationalen Rechts, verstießen.

Da die Beschwerdegründe gegen die angefochtene Bestimmung eng miteinander verbunden sind, sind die ersten drei Klagegründe zusammen zu prüfen.

B.2. Der Rat für Genehmigungsstreitsachen urteilt als administratives Rechtsprechungsorgan in Sachen Raumordnung durch Entscheide über Beschwerden auf Nichtigerklärung von Genehmigungs-, Validierungs- und Registrierungsentscheidungen (Artikel 4.8.2 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex).

Der Rat erklärt eine angefochtene Entscheidung für nichtig, wenn sie regelwidrig ist. Eine Entscheidung ist regelwidrig, wenn sie im Widerspruch zu den Rechtsbestimmungen, den Städtebauvorschriften oder den Grundsätzen der guten Verwaltung steht (Artikel 4.8.2 Absatz 2 des Flämischen Raumordnungskodex).

B.3. Artikel 4.8.4, der in Unterabschnitt 3 («Verwaltungsschleife») von Abschnitt 2 («Zuständigkeit») von Kapitel VIII («Rat für Genehmigungsstreitsachen») des Flämischen Raumordnungskodex enthalten ist, bestimmt:

«§ 1. Zur Lösung einer dem Rat unterbreiteten Anfechtung kann der Rat dem genehmigenden Verwaltungsorgan in jedem Stand des Verfahrens mit einem Zwischenentscheid die Möglichkeit bieten, innerhalb der durch den Rat festgelegten Frist eine Regelwidrigkeit in der angefochtenen Entscheidung zu beheben oder beheben zu lassen, es sei denn, dass Betroffene im Sinne von Artikel 4.8.11 dadurch unverhältnismäßig benachteiligt werden könnten.

Unter der Regelwidrigkeit in der angefochtenen Entscheidung im Sinne von Absatz 1 ist eine Regelwidrigkeit zu verstehen, die behoben werden kann, so dass die angefochtene Entscheidung nicht mehr regelwidrig ist im Sinne von Artikel 4.8.2 Absatz 2 und die Entscheidung aufrechterhalten werden kann.

§ 2. Das genehmigende Verwaltungsorgan teilt dem Rat innerhalb einer durch den Rat festgelegten Frist mit, ob es von der Möglichkeit, eine Regelwidrigkeit in der angefochtenen Entscheidung zu beheben oder beheben zu lassen, Gebrauch macht.

Wenn das genehmigende Verwaltungsorgan die Regelwidrigkeit behebt, teilt es dem Rat schriftlich und innerhalb der in Paragraph 1 erwähnten Behebungsfrist mit, auf welche Weise die Regelwidrigkeit behoben wurde.

Die Parteien können innerhalb der durch die Flämische Regierung festgelegten Ausschlussfristen schriftlich ihre Sichtweise darüber, wie die Regelwidrigkeit behoben wurde, mitteilen.

§ 3. Der Rat teilt den Parteien mit, auf welche Weise die Beschwerde weiter behandelt wird nach:

1. dem Eingang der Mitteilung des genehmigenden Verwaltungsorgans, dass dieses die ihm gemäß Paragraph 2 Absatz 1 gebotene Möglichkeit nicht nutzt;
2. dem ungenutzten Verstreichen der durch den Rat festgelegten, in Paragraph 2 Absatz 1 erwähnten Frist;
3. dem ungenutzten Verstreichen der in Paragraph 2 Absatz 2 erwähnten Frist; oder
4. dem Eingang der Sichtweisen gemäß Paragraph 2 Absatz 3.

§ 4. Die Verfahrensfristen werden ausgesetzt ab dem Datum des in Paragraph 1 Absatz 1 erwähnten Zwischenentscheids bis zu dem in Paragraph 3 erwähnten Datum der Mitteilung.

§ 5. Nachdem sie die Stellungnahme des Rates angefordert hat, kann die Flämische Regierung ergänzende Maßnahmen festlegen, die zur Ausföhrung dieses Unterabschnitts notwendig sind».

B.4. In der vorerwähnten Bestimmung ist die Möglichkeit zur Anwendung der so genannten «Verwaltungsschleife» vorgesehen; darunter ist zu verstehen, «dem genehmigenden Verwaltungsorgan in jedem Stand des Verfahrens mit einem Zwischenentscheid die Möglichkeit bieten, innerhalb der durch den Rat festgelegten Frist eine Regelwidrigkeit in der angefochtenen Entscheidung zu beheben oder beheben zu lassen».

Die Einföhrung dieser Möglichkeit wurde während der Vorarbeiten wie folgt begründet:

«Derzeit besitzt der Rat nur eine Befugnis zur Nichtigerklärung. Wenn der Rat feststellt, dass eine bei ihm angefochtene Entscheidung mit einer Gesetzwidrigkeit behaftet ist, muss er die Nichtigerklärung aussprechen. Ungeachtet dessen, ob es sich um einen Verstoß gegen einen zu behebenden Verfahrens- oder Formfehler handelt, der den Inhalt der Entscheidung nicht beeinflusst hat, oder um eine materielle Gesetzwidrigkeit, hat der Rat keine andere Wahl, als die Entscheidung für nichtig zu erklären.

Sowohl für die Verwaltung als auch für die Rechtsuchenden ist dies eine unbefriedigende Situation. Durch die Nichtigerklärung der angefochtenen Genehmigungsentscheidung aufgrund eines einzigen Beschwerdegrundes ist die Streitsache nicht notwendigerweise gelöst, und gewiss nicht, wenn die Nichtigerklärung aufgrund des Verstoßes gegen eine Formvorschrift ausgesprochen wird. Die Entscheidung kann noch mit anderen Gesetzwidrigkeiten behaftet sein, zu denen der Rat sich nicht geäußert hat. Das genehmigende Verwaltungsorgan, dessen Entscheidung für nichtig erklärt wird, muss bei der Überprüfung der Entscheidung die materielle Rechtskraft des Entscheids beachten und zumindest die durch den Rat festgestellte Gesetzwidrigkeit beheben. Andere Gesetzwidrigkeiten, die bei der Beurteilung der Nichtigkeitbeschwerde nicht geprüft wurden, können also erneut begangen werden, ohne dass dabei im Übrigen Bösgläubigkeit vorliegen muss. Es kommt nicht selten vor, dass es nicht einmal sicher ob, ob die Gesetzwidrigkeit, die zur Nichtigerklärung geführt hat, tatsächlich ausreichend behoben wurde. Der Beschwerdeföhrer, der die Nichtigerklärung erreicht hat, wird also erneut eine Beschwerde bei dem Rat einreichen müssen, wenn er sich mit der neuen Entscheidung nicht zufrieden gibt. Ein Karussell von Beschwerden und Nichtigerklärungen kann so in Gang gesetzt werden, so dass man erst nach jahrelangen Verfahren weiß, ob die Entscheidung Bestand hat oder nicht. Dies bedeutet für alle Betroffenen ein mühseliges Verfahren, Kosten und Zeitverlust» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, SS. 3-4).

Aus dem weiteren Verlauf der Vorarbeiten geht hervor, dass der Dekretgeber bezweckte, bei dem Rat für Genehmigungsstreitsachen «unnötige neue Verfahren zu vermeiden, Zeit zu gewinnen sowie mehr und schneller Rechtssicherheit zu bieten» (ebenda, S. 9), was sowohl für die Bürger als auch für die Behörden von Vorteil sein würde:

«Der Bürger weiß, dass die Genehmigungsentscheidung nur mit Gesetzwidrigkeiten behaftet ist, die behoben werden können, und so bleibt ihm das erspart, was in der Rechtsliteratur als 'Pyrrhussieg' bezeichnet wird, das heißt eine Nichtigerklärung, die schließlich nichts bringt. Wenn die Entscheidung hingegen mit inhaltlichen Gesetzwidrigkeiten behaftet ist, die nicht behoben werden können, erfährt die Behörde dies und weiß sie also, dass sie die gleiche Entscheidung nicht erneut treffen kann» (ebenda, S. 4).

B.5. Die «Verwaltungsschleife», so wie sie durch die angefochtene Bestimmung geregelt wird, kann nur angewandt werden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

B.6.1. Zunächst ist es erforderlich, dass die Betroffenen im Sinne von Artikel 4.8.11 des Flämischen Raumordnungskodex durch die Anwendung der «Verwaltungsschleife» nicht unverhältnismäßig benachteiligt werden können.

Die Betroffenen sind diejenigen, die bei dem Rat für Genehmigungsstreitsachen Beschwerde gegen die angefochtene Entscheidung einreichen können. Artikel 4.8.11 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt:

«Die Beschwerden können bei dem Rat durch folgende Betroffene eingereicht werden:

1. den Beantrager der Genehmigung oder der As-Built-Bescheinigung beziehungsweise die Person, die über dingliche oder persönliche Rechte in Bezug auf ein Bauwerk verfügt, das Gegenstand einer Registrierungsentscheidung ist, oder die dieses Bauwerk faktisch nutzt;
2. die an der Akte beteiligten genehmigenden Verwaltungsorgane;
3. jede natürliche oder juristische Person, die direkt oder indirekt eine Belästigung oder Nachteile infolge der Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsentscheidung erleiden kann;
4. prozessfähige Vereinigungen, die im Namen einer Gruppe auftreten, deren kollektive Interessen durch die Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsentscheidung bedroht oder geschädigt werden, insofern sie eine dauerhafte und tatsächliche Tätigkeit gemäß der Satzung aufweisen;
5. der leitende Beamte des Departements oder in dessen Abwesenheit sein Beauftragter für Genehmigungen, die im Rahmen des ordnungsgemäßen Verfahrens erteilt wurden, außer in den in Artikel 4.7.19 § 1 Absatz 3 erwähnten Fällen;
6. der leitende Beamte oder in dessen Abwesenheit sein Beauftragter des Departements oder der Agentur, dem bzw. der die Beratungsinstanz angehört, die aufgrund von Artikel 4.7.16 § 1 Absatz 1 beziehungsweise Artikel 4.7.26 § 4 Nr. 2 bestimmt wurde, unter der Bedingung, dass diese Instanz rechtzeitig eine Stellungnahme abgegeben hat oder zu Unrecht nicht um eine Stellungnahme gebeten wurde.

Bei einem Betroffenen, dem vorgeworfen werden kann, dass er eine für ihn nachteilige Genehmigungsentscheidung nicht durch eine dazu gebotene organisierte Verwaltungsbeschwerde beim Ständigen Ausschuss angefochten hat, wird davon ausgegangen, dass er auf sein Recht verzichtet hat, sich an den Rat zu wenden».

B.6.2. An zweiter Stelle ist es erforderlich, dass die Regelwidrigkeit in der angefochtenen Entscheidung behoben werden kann. In den Vorarbeiten werden einige Beispiele von Regelwidrigkeiten, die behoben werden können, angeführt:

«Der Rat kann die Verwaltung bitten, die formelle Begründung der Entscheidung zu ergänzen, eine unbeantwortet gebliebene Beschwerde zu widerlegen, eine zu Unrecht nicht angeforderte Stellungnahme noch einzuholen oder eine bereits abgegebene Stellungnahme bei der Beurteilung zu berücksichtigen» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 4).

Die Weise, auf die die Nichteinhaltung der ausdrücklichen Begründungspflicht als eine «Regelwidrigkeit, die behoben werden kann» betrachtet wird, wurde in den Vorarbeiten anschließend wie folgt erläutert:

«Eine bei dem Rat angefochtene Genehmigungsentscheidung kann formell unzureichend begründet sein, doch dies bedeutet noch nicht, dass materiell keine guten Gründe für diese Entscheidung bestehen. Die Anwendung der ' Verwaltungsschleife ' verhindert es, dass die Entscheidung unmittelbar wegen dieses Formfehlers für nichtig erklärt wird, bietet dem genehmigenden Verwaltungsorgan jedoch die Möglichkeit, die materiellen Gründe zu erläutern» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/3, S. 3).

B.6.3. An dritter Stelle muss die Behebung der Regelwidrigkeit zur Folge haben, dass nicht nur die angefochtene Entscheidung nicht mehr regelwidrig ist, sondern auch, dass «die Entscheidung aufrechterhalten werden kann».

Obwohl die Aufrechterhaltung der Entscheidung in diesem letzten Satzteil als eine bloße Möglichkeit formuliert wurde, geht aus den Vorarbeiten eindeutig hervor, dass die Handlung der Behebung auf der Grundlage der angefochtenen Bestimmung nicht in einer Entscheidung bestehen kann, deren Inhalt sich von der angefochtenen Entscheidung unterscheiden würde: «Eine inhaltliche Änderung der Genehmigungsentscheidung (beispielsweise eine Ablehnung, die in eine Genehmigung umgewandelt wird) geht über die Grenzen der ' Verwaltungsschleife ' hinaus» (ebenda, S. 4). «So bleibt eine negative Entscheidung eine negative Entscheidung, doch es kann beispielsweise die Begründung angepasst werden» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/4, S. 9).

B.6.4. Schließlich muss der Rat für Genehmigungsstreitsachen, bevor die «Verwaltungsschleife» vorgeschlagen wird, alle Beschwerdegründe geprüft haben, wie in den Vorarbeiten präzisiert wurde:

«Eine sinnvolle Anwendung der ' Verwaltungsschleife ' beinhaltet grundsätzlich, dass der Rat alle Beschwerdegründe prüft. Es macht eindeutig keinen Sinn, dass der Rat anordnet, die ' Verwaltungsschleife ' anzuwenden, um anschließend - nachdem das genehmigende Verwaltungsorgan die Gesetzwidrigkeit behoben hat - festzustellen, dass die Entscheidung aufgrund einer nicht zu behebenden Gesetzwidrigkeit für nichtig erklärt werden muss. Die Nichtigerklärung muss zumindest auf einem Beschwerdegrund beruhen, der aus einer nicht zu behebenden Gesetzwidrigkeit abgeleitet ist, so dass die umfassendste Möglichkeit zur Wiederherstellung des Rechts geboten wird» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 4).

B.7.1. Die klagenden Parteien führen an, dass die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise den Grundsatz der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters verletzt.

B.7.2. Die Grundsätze der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters und der Gewaltentrennung sind grundlegende Merkmale des Rechtsstaates.

B.7.3. Die richterliche Aufsicht, die der Rat für Genehmigungsstreitsachen ausübt, betrifft die externe und interne Rechtmäßigkeitskontrolle, die nicht so weit geht, dass er seine Beurteilung an die Stelle der Ermessensbefugnis der Verwaltung setzen könnte. Bei seiner Kontrolle darf der Richter sich nämlich nicht auf das Gebiet der Opportunität begeben, da dies nicht mit den Grundsätzen vereinbar wäre, die das Verhältnis zwischen der Verwaltung und den Gerichten regeln.

Die Festlegung des Inhalts einer Ermessensentscheidung, insbesondere infolge der Behebung der Regelwidrigkeit, obliegt nicht dem Richter, sondern der Verwaltung. Das genehmigende Verwaltungsorgan kann insbesondere dann, wenn es der Auffassung ist, dass die Behebung der sich auf den Inhalt der angefochtenen Entscheidung auswirken kann, beschließen, nicht von der Möglichkeit zur Anwendung der «Verwaltungsschleife» Gebrauch zu machen.

B.7.4. Indem dem Rat für Genehmigungsstreitsachen die Möglichkeit geboten wird, wenn er die Anwendung der «Verwaltungsschleife» vorschlägt, seinen Standpunkt zum Ergebnis der Streitsache mitzuteilen, was dennoch zu der gleichen Entscheidung führen muss, verletzt die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise den Grundsatz der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters.

B.8.1. Die klagenden Parteien führen an, dass die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise die Rechte der Verteidigung, das Recht auf ein kontradiktorisches Verfahren und das Recht auf gerichtliches Gehör verletze.

B.8.2. Aufgrund der angefochtenen Bestimmung kann der Rat für Genehmigungsstreitsachen dem genehmigenden Verwaltungsorgan «in jedem Stand des Verfahrens» die Möglichkeit bieten, die «Verwaltungsschleife» anzuwenden. Erst nachdem das betreffende Verwaltungsorgan diese Möglichkeit genutzt hat, können die Parteien ihre Sichtweise mitteilen (Artikel 4.8.4 § 2 letzter Satz).

B.8.3. Wenn ein Rechtsprechungsorgan, wie im vorliegenden Fall der Rat für Genehmigungsstreitsachen, ein Element anführt, das dazu dient, die Beilegung der Streitsache zu beeinflussen, wie im vorliegenden Fall die Möglichkeit zur Anwendung der «Verwaltungsschleife», beinhaltet das Recht auf ein kontradiktorisches Verfahren, dass die Parteien darüber eine Verhandlung müssen führen können (siehe *mutatis mutandis* EuGHMR, 16. Februar 2006, *Prikyan und Angelova* gegen Bulgarien, § 42; 5. September 2013, *Čepek* gegen Tschechische Republik, § 45).

Die bloße Einschätzung durch den Rat für Genehmigungsstreitsachen, dass die Betroffenen durch die Anwendung der «Verwaltungsschleife» nicht unverhältnismäßig benachteiligt werden können, kann nicht ausreichen. Es obliegt nämlich den Parteien selbst, und nicht dem Rechtsprechungsorgan, zu beurteilen, ob ein neues Element Anmerkungen erfordert oder nicht (siehe *mutatis mutandis* EuGHMR, 18. Februar 1997, *Nideröst-Huber* gegen Schweiz, § 29; 27. September 2011, *Hrdalo* gegen Kroatien, § 36).

B.8.4. Die Anwendung der «Verwaltungsschleife» kann darüber hinaus Folgen für die Betroffenen im Sinne von Artikel 4.8.11 des Flämischen Raumordnungskodex haben, die gegen die Entscheidung keine Beschwerde eingelegt haben und dem Verfahren nicht beigetreten sind.

Das Recht auf gerichtliches Gehör ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der unter Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung einem jeden gesichert werden muss. Eine in Anwendung der «Verwaltungsschleife» getroffene Entscheidung kann nicht vom Recht auf gerichtliches Gehör ausgeschlossen werden. Die Einschränkung dieses Rechtes für eine Kategorie von Betroffenen steht nicht im Verhältnis zur Zielsetzung des Dekretgebers, die in Wesentlichen darin besteht, die Behandlung von Streitsachen auf Verwaltungsebene zu rationalisieren und zu beschleunigen.

B.8.5. Indem keine kontradiktorische Verhandlung über die Möglichkeit zur Anwendung der «Verwaltungsschleife» vorgesehen ist in Fällen, in denen dies noch nicht Gegenstand einer Verhandlung zwischen den Parteien war, und indem nicht die Möglichkeit vorgesehen ist, Beschwerde gegen die Entscheidung einzulegen, die in Anwendung der «Verwaltungsschleife» nach deren Notifizierung oder Bekanntmachung getroffen wurde, verletzt die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise die Rechte der Verteidigung, das Recht auf ein kontradiktorisches Verfahren und das Recht auf gerichtliches Gehör.

B.9.1. Die klagenden Parteien führen an, dass die im Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte gewährleistete formelle Begründungspflicht auf diskriminierende Weise verletzt werde.

B.9.2. Die Artikel 1 bis 3 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 bestimmen:

«Artikel 1. Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes ist zu verstehen unter:

- Verwaltungsakt: eine von einer Verwaltungsbehörde ausgehende einseitige Rechtshandlung individueller Tragweite, die zum Ziel hat, gegenüber einem oder mehreren Bürgern oder gegenüber einer anderen Verwaltungsbehörde Rechtswirkung zu haben,

- Verwaltungsbehörde: die Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat,

- Bürger: jede natürliche oder juristische Person in ihren Beziehungen mit den Verwaltungsbehörden.

Art. 2. Verwaltungsakte der in Artikel 1 erwähnten Verwaltungsbehörden müssen ausdrücklich begründet werden.

Art. 3. Die verlangte Begründung besteht aus der Angabe im Akt der faktischen und juristischen Grundlagen des Beschlusses.

Sie muss angemessen sein».

B.9.3. Diese Bestimmungen verallgemeinern die Verpflichtung, Verwaltungsakte mit individueller Tragweite ausdrücklich zu begründen. Die ausdrückliche Begründung der betreffenden Akte ist ein Recht des Bürgers, dem somit eine zusätzliche Garantie gegen Verwaltungsakte mit individueller Tragweite, die willkürlich wären, geboten wird.

B.9.4. Ein Gemeinschafts- oder Regionalgesetzgeber dürfte, ohne gegen die diesbezügliche föderale Zuständigkeit zu verstoßen, nicht den Schutz verringern, der den Bürgern durch die föderalen Rechtsvorschriften geboten wird, indem er die Behörden, die in den Angelegenheiten, für die er zuständig ist, handeln, von der Anwendung des vorerwähnten Gesetzes befreien oder es diesen Behörden erlauben würde, davon abzuweichen (siehe u.a. den Entscheid Nr. 91/2013 vom 13. Juni 2013).

B.9.5. Indem sie es dem betreffenden Verwaltungsorgan erlaubt, einen individuellen Verwaltungsakt, der nicht ausdrücklich begründet wurde, nach Anwendung der «Verwaltungsschleife» mit der erforderlichen Begründung auszustatten, verletzt die angefochtene Bestimmung das durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 gewährleistete Recht des Adressaten des Aktes, aber gleichzeitig eines jeden Interesse habenden Dritten, unmittelbar die Gründe zur Kenntnis zu nehmen, die die Entscheidung rechtfertigen, indem sie im Akt selbst angegeben sind. Das Recht auf ausdrückliche Begründung ermöglicht es, die gerichtliche Aufsicht über Verwaltungsakte mit individueller Tragweite und die Einhaltung des Grundsatzes der Waffengleichheit im Rahmen von Verwaltungsstreitsachen zu stärken.

Die Pflicht zur ausdrücklichen Begründung, die es dem Bürger ermöglichen soll, zu beurteilen, ob Anlass dazu besteht, die ihm gebotenen Beschwerden einzuleiten, würde ihr Ziel verfehlen, wenn dieser Bürger die Gründe, die die Entscheidung rechtfertigen, erst erfahren kann, nachdem er Beschwerde eingereicht hat.

Im Übrigen erfordert es Artikel 6 Absatz 9 des Aarhus-Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, dass der Text des betreffenden Verwaltungsaktes, sofern das Übereinkommen darauf anwendbar ist, «sowie die Gründe und Erwägungen [...], auf die sich diese Entscheidung stützt» der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

B.9.6. Außerdem ist es, damit Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 anwendbar sein kann, erforderlich, dass die angenommene Regelung notwendig ist zur Ausübung der Zuständigkeiten der Region, dass die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignet und dass die Auswirkungen der angefochtenen Bestimmungen auf die Angelegenheit nur marginal sind.

Im vorliegenden Fall genügt jedoch die Feststellung, dass die Auswirkungen der angefochtenen Bestimmung auf die föderale Zuständigkeit hinsichtlich der ausdrücklichen Begründung nicht marginal sind, weil sie darauf hinausläuft, es zu erlauben, dass die Begründung einer Entscheidung bezüglich eines Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsantrags nicht im Akt selbst vorkommt und durch die zuständige administrative Geltung erst im Laufe des Verfahrens vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen bekannt gegeben wird.

B.10. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die angefochtene Bestimmung für nichtig zu erklären ist.

Angesichts dessen, dass die anderen Beschwerden im ersten, zweiten und dritten Klagegrund nicht zu einer umfassenderen Nichtigklärung führen können, brauchen sie nicht geprüft zu werden.

In Bezug auf den vierten Klagegrund

B.11. Der vierte Klagegrund richtet sich gegen Artikel 4.8.28 § 2 Absatz 3 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012, der bestimmt:

«Wenn Artikel 4.8.4 oder Artikel 4.8.5 angewandt wird, kann der Rat in Abweichung von Absatz 1 die Kosten insgesamt oder teilweise dem genehmigenden Verwaltungsorgan auferlegen».

Die Kosten bestehen aus der Gebühr für die Eintragung in die Liste und gegebenenfalls dem Zeugengeld (Artikel 4.8.28 § 2 Absatz 1 zweiter Satz des Flämischen Raumordnungskodex).

Artikel 4.8.4 bezieht sich auf die «Verwaltungsschleife». Artikel 4.8.5 betrifft die Schlichtung. Die Beschwerdegründe der klagenden Parteien sind gegen die angefochtene Bestimmung gerichtet, insofern sie auf die «Verwaltungsschleife» Anwendung findet.

B.12.1. Die klagenden Parteien sind der Auffassung, dass das Dekret nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Verpflichtung beinhalten müsse, bei der Anwendung der «Verwaltungsschleife» dem genehmigenden Verwaltungsorgan die Kosten aufzuerlegen. Sie führen an, dass die angefochtene Bestimmung, indem eine solche Verpflichtung nicht darin vorgesehen sei, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Bestimmungen des internationalen Rechts, verstoße.

B.12.2. Das Recht auf gerichtliches Gehör, das unter Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung einem jeden zu gewährleisten ist, kann Einschränkungen unterliegen, auch finanzieller Art, insofern diese Einschränkungen nicht die Substanz des Rechts auf gerichtliches Gehör verletzen.

Eine Regelung, mit der die Kosten einer der Parteien auferlegt werden, verletzt an sich nicht dieses Recht (vgl. Entscheid Nr. 85/2013 vom 13. Juni 2013, B.3).

Obwohl die Kosten in der Regel der unterlegenen Partei auferlegt werden, verhindert das Recht auf gerichtliches Gehör ebenfalls nicht eine Regelung, die es dem Richter unter besonderen Umständen erlaubt, die Kosten insgesamt oder teilweise der obsiegenden Partei aufzuerlegen (siehe Entscheid Nr. 57/2006 vom 19. April 2006, B.6, sowie Entscheid Nr. 96/2012 vom 19. Juli 2012, B.9).

Das Recht auf gerichtliches Gehör muss jedoch auf nichtdiskriminierende Weise gewährleistet werden (siehe Entscheid Nr. 161/2011 vom 20. Oktober 2011, B.7.2).

B.12.3. Gemäß Absatz 1 von Artikel 4.8.28 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex erlegt der Rat für Genehmigungsstreitsachen in seinem Entscheid «die Gesamtheit oder einen Teil der Kosten der Partei auf, die zur Sache unterliegt».

In der Regel erklärt der Rat für Genehmigungsstreitsachen eine angefochtene Entscheidung für nichtig, wenn sie regelwidrig ist. Die Kosten werden in diesem Fall insgesamt oder teilweise dem Verwaltungsorgan auferlegt, das die regelwidrige Entscheidung getroffen hat.

Wenn der Rat jedoch dem Verwaltungsorgan die Möglichkeit bietet, die «Verwaltungsschleife» anzuwenden, und die Regelwidrigkeit behoben wird, kann die Beschwerde abgewiesen werden. Die Kosten werden in diesem Fall insgesamt oder teilweise der Beschwerde führenden Partei auferlegt, die nämlich « zur Sache unterliegt».

B.12.4. Der Dekretgeber führt auf diese Weise einen Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Rechtsuchenden ein, die vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen eine Entscheidung angefochten haben, bezüglich deren dieser Rat anschließend festgestellt hat, dass sie mit einer Gesetzeswidrigkeit behaftet ist. Indem der Dekretgeber festgelegt hat, dass die Kosten nicht vollständig den beschwerdeführenden Parteien auferlegt werden können, wenn die angefochtene Entscheidung für nichtig erklärt wird, jedoch nicht vorgesehen hat, dass die Kosten ebenfalls nicht vollständig den beschwerdeführenden Parteien auferlegt werden können, wenn ihre Beschwerde infolge der Anwendung der «Verwaltungsschleife» abgewiesen wird, hat er ohne vernünftige Rechtfertigung das Recht auf gleichen Zugang zum Gericht verletzt.

B.13. Daraus ergibt sich, dass die angefochtene Bestimmung für nichtig zu erklären ist, insofern sie auf die «Verwaltungsschleife» Anwendung findet.

B.14. Da das Bemühen des Dekretgebers, zu einer wirksamen und endgültigen Regelung von Streitsachen zu gelangen, begrüßenswert ist, stellt sich die Frage, ob die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 4.8.4 des Flämischen Raumordnungskodex nicht während eines bestimmten Zeitraums aufrechtzuerhalten sind, um die Rechtssicherheit nicht zu gefährden und es dem Dekretgeber zu ermöglichen, eine neue Regelung anzunehmen, die nicht zu den vorerwähnten Einwänden hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit Anlass gibt.

Da keine zwingende Notwendigkeit für den Rat für Genehmigungsstreitsachen besteht, die «Verwaltungsschleife» in Erwartung des Auftretens des Dekretgebers weiter anzuwenden zu können, sind die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung nicht aufrechtzuerhalten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 4.8.4 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft, für nichtig;

- erklärt Artikel 4.8.28 § 2 Absatz 3 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch dieselbe Bestimmung, für nichtig, insofern er auf die «Verwaltungsschleife» anwendbar ist.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 8. Mai 2014.

Der Kanzler,

P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,

M. Bossuyt