



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 46/2025
van 20 maart 2025
Rolnummer : 8152**

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 11 en 12 van de wet van 11 juli 2023 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 », ingesteld door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 januari 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 januari 2024, is beroep tot vernietiging van de artikelen 11 en 12 van de wet van 11 juli 2023 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 juli 2023) ingesteld door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », Geert Lambrechts, Dirk Bus, Jean de Ghellinck d'Elseghem Vaernewyck, Pascal Malumgré, Jan Creve en Annick Meurant, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen.

Op 30 januari 2024 hebben de rechters-verslaggevers Yasmine Kherbache en Michel Pâques, met toepassing van artikel 71, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, de voorzitter ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof, zitting houdende in beperkte kamer, voor te stellen een arrest te wijzen waarin wordt vastgesteld dat het beroep tot vernietiging klaarblijkelijk niet ontvankelijk is.

De verzoekende partijen hebben een memorie met verantwoording ingediend.

Bij beschikking van 15 februari 2024 heeft het Hof beslist de zaak overeenkomstig de gewone rechtspleging voort te zetten.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Nicolas Bonbled, mr. Sebastiaan De Meue en mr. Junior Geysens, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 29 januari 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Yasmine Kherbache en Michel Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

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

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De verzoekende partijen stellen dat zij, net als andere rechtsonderhorigen, inhoudelijk en procedureel worden benadeeld doordat de bestreden bepalingen op verscheidene vlakken de rechtsbescherming afbouwen en het recht op toegang tot de rechter beperken. Bovendien zijn ze betrokken in recent afgesloten of hangende procedures voor de Raad van State en doen ze dus ook blijken van een individueel belang. De vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », de eerste verzoekende partij, treedt voorts regelmatig op in leefmilieuzaken bij de Raad van State. Als advocaat heeft de vijfde verzoekende partij een belang bij de vernietiging van bepalingen die de uitoefening van het beroep van advocaat belemmeren.

A.2.1. De Ministerraad stelt vooreerst dat het beroep onontvankelijk is voor zover het gericht is tegen artikel 11 van de wet van 11 juli 2023 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 » (hierna : de wet van 11 juli 2023 en de gecoördineerde wetten op de Raad van State), aangezien dit een bepaling is zonder normatieve inhoud.

A.2.2. Daarnaast tonen de verzoekende partijen niet aan dat zij door de bestreden bepalingen persoonlijk, rechtstreeks en ongunstig in hun situatie worden geraakt. Het belang dat iedere persoon erbij heeft dat de wettigheid in alle aangelegenheden in acht wordt genomen, is onvoldoende. Dat sommige verzoekende partijen in het verleden zijn opgetreden in procedures of nog betrokken zijn in een hangend geding voor de Raad van State, toont op zich niet hun belang aan. De bestreden bepalingen zijn immers niet van toepassing op die gedingen, aangezien ze pas in werking zijn getreden op 1 september 2023. De eerste verzoekende partij maakt evenmin aannemelijk in welk opzicht de bestreden bepalingen haar zouden verhinderen om haar statutaire doelstelling na te streven. Ook de vijfde verzoekende partij verwijst uitsluitend naar de inhoudelijke grieven, wat niet aantoot dat die partij beschikt over het rechtens vereiste belang.

Ten gronde

Wat betreft het eerste onderdeel van het enige middel

A.3. Het eerste onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 38, §§ 1 tot 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 159 en 160 ervan, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van het verbod van retroactiviteit, doordat de ruime herstelbevoegdheid de administratieve overheid toelaat om een herstelbeslissing met retroactieve werking te nemen.

De verzoekende partijen menen dat niet voldaan is aan de voorwaarden van de terugwerkende kracht van een akte, aangezien de herstelbevoegdheid te algemeen, ruim en vaag is geformuleerd en de wetgever het nemen van een retroactieve herstelbeslissing niet beperkt tot bijzondere omstandigheden die de absolute noodzaak van de retroactieve verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang staven.

Voorts is de machtiging aan de overheid om een herstelbeslissing met retroactieve werking te nemen onredelijk. Zo heeft de Raad van State al in een tussenarrest een gebrek vastgesteld dat een nietigverklaring verantwoordt en mag rechtsherstel geen fictie zijn. Ook moet de nietigverklaring *ex tunc* daadwerkelijk uitwerking hebben, terwijl de retroactieve werking van de herstelbeslissing de rechtshulp tot een fictief juridisch gegeven herleidt.

A.4. De Ministerraad stelt dat de bestreden bepalingen geen terugwerkende kracht hebben. Zij zijn pas in werking getreden op 1 september 2023 (artikel 28, eerste lid, van de wet van 11 juli 2023). Alle beroepen en andere vorderingen die vóór die datum bij de Raad van State werden ingediend, blijven onderworpen aan de regels die van toepassing waren vóór die datum (artikel 29, tweede lid, van de wet van 11 juli 2023).

Daarnaast past de intrekking van de beslissing die in het tussenarrest onwettig wordt bevonden naadloos in de intrekkingleer die de Raad van State reeds toepast. De nieuwe herstelbeslissing die de administratieve overheid neemt na een vernietiging of intrekking, kan in beginsel niet terugwerken in de tijd. Een dergelijke terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. De vermelding in de parlementaire voorbereiding dat niet kan worden uitgesloten dat terugwerkende kracht wordt verleend aan de herstelbeslissing, is niets meer dan een verwijzing naar de rechtspraak van de Raad van State hierover. Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

Wat betreft het tweede onderdeel van het enige middel

A.5. Het tweede onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 38, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, van artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 160 ervan, met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van het herstel in natura, de toegang tot de rechter, de rechtsstaat, de daadwerkelijke rechtshulp, de legaliteit en de rechtszekerheid, doordat wordt toegelaten dat de intrekking of vernietiging van akten of reglementen die door de Raad van State met gezag van gewijsde onwettig zijn bevonden, tijdelijk wordt uitgesteld. Voorts is het onredelijk dat rechtsonderhorigen zich na het tussenarrest moeten blijven onderwerpen aan onwettig bevonden akten of reglementen. Hierdoor wordt rechtsherstel en daadwerkelijke rechtshulp een fictie.

A.6.1. De Ministerraad is vooreerst van oordeel dat het tweede middelonderdeel steunt op de foutieve premisse dat een daadwerkelijk rechtsherstel in natura enkel kan bestaan uit een vernietiging of intrekking van de bestreden akte of het bestreden reglement. In vele gevallen zal een aanvullend rechtsherstel noodzakelijk zijn. De eerbiediging van het gezag van gewijsde van arresten van de Raad van State kan vereisen dat een nieuwe beslissing wordt genomen. In sommige gevallen zal het zelfs vereist zijn dat de administratieve overheid, na een vernietiging of intrekking, een herstelbeslissing met terugwerkende kracht neemt.

A.6.2. Ten tweede heeft het Hof reeds herhaaldelijk geoordeeld dat 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 verordenende bepalingen of individuele administratieve akten ambtshalve te handhaven, zoals bepaald in artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, niet onbestaanbaar is met de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet. De mogelijkheid waarin de bestreden bepaling

voorziet om de verwerende partij in de gelegenheid te stellen een herstelbeslissing te nemen en daarbij tijdelijk de bestreden beslissing te handhaven, vormt kennelijk een minder verregaande vorm. De handhaving is per definitie tijdelijk, daar de termijn waarbinnen de herstelbeslissing mag worden genomen zes maanden niet mag overschrijden. Anders wordt de bestreden beslissing, indien niet ingetrokken, bij arrest vernietigd.

A.6.3. Ten derde heeft het Hof reeds geoordeeld dat de decreetgever kon besluiten dat de doelstellingen van de zogenaamde bestuurlijke lus een casuïstische benadering rechtvaardigen, waarbij de bestuursrechter, in het licht van de ratio van de geschonden rechtsregel, kan oordelen dat 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. Om dezelfde redenen is de tijdelijke handhaving van de bestreden beslissing in de omstandigheden bedoeld in de bestreden bepaling, redelijk verantwoord. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

Wat betreft het derde onderdeel van het enige middel

A.7. Het derde onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 38, § 9, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, van de artikelen 10, 11, 13 en 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 160 ervan, met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van de rechtsstaat, de daadwerkelijke rechtshulp, de behoorlijke rechtsbedeling, het recht op toegang tot de rechter en het gezag van gewijsde van de arresten van de Raad van State, doordat de overheid kan overgaan tot de intrekking van de initiële beslissing waarvan het tussenarrest met gezag van gewijsde de onwettigheid heeft vastgesteld. Wanneer een rechtscollege de onwettigheid van een akte of reglement vaststelt, dient die nochtans onmiddellijk gevolgd te worden door de vernietiging ervan, als noodzakelijk rechtsherstel. De intrekking van de bestreden akte of van het bestreden reglement is louter een optie voor de overheid.

A.8. De Ministerraad stelt dat de kritiek in essentie samenvalt met die van het tweede middelonderdeel, aangezien de verzoekende partijen zich opnieuw beklagen over de tijdelijke handhaving van de bestreden beslissing na het tussenarrest bedoeld in de bestreden bepaling. De Ministerraad verwijst dan ook in eerste instantie naar zijn weerlegging met betrekking tot het tweede middelonderdeel.

Daarnaast wordt het vrijwillig karakter van de regeling voor de verwerende partij verantwoord door de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. De regeling en de verantwoording voor het vrijwillig karakter in de parlementaire voorbereiding sluiten aan bij de gronden waarop het Hof in het arrest nr. 103/2015 van 16 juli 2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103) tot de vernietiging van de regeling van de zogenaamde bestuurlijke lus besloot. Het derde middelonderdeel is ongegrond.

Wat betreft het vierde onderdeel van het enige middel

A.9. Het vierde onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 190 ervan en met het legaliteitsbeginsel en het beginsel van het gezag van gewijsde van de arresten van de Raad van State, doordat noch de beslissing tot herstel, noch de beslissing tot intrekking moet worden gepubliceerd en geen onverwijld bekendmaking is voorgeschreven. De partijen krijgen enkel op onrechtstreekse wijze kennis van het bestaan van de beslissing tot herstel via de mededeling aan hen door de afdeling bestuursrechtspraak van de beslissing tot herstel, waarna ze schriftelijk hun opmerkingen kunnen doen gelden over de wijze en de wettigheid van het herstel van het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld. Zij hebben geen kennis van de beslissing tot herstel zelf, tenzij via raadpleging van het administratief dossier.

A.10. De Ministerraad stelt dat de bestreden bepaling op geen enkele wijze afbreuk doet aan de verplichting tot bekendmaking of tot kennisgeving van de beslissingen tot intrekking of tot herstel. Bovendien is het kennelijk onjuist om te stellen dat de bestreden regeling niet voorziet in de kennisgeving van de herstelbeslissing aan de procespartijen. Artikel 38, § 6, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, voorziet daar net uitdrukkelijk wel in. Die kennisgeving via de griffie doet voor hen de termijn ingaan om schriftelijke opmerkingen te formuleren. Het vierde middelonderdeel is ongegrond.

Wat betreft het vijfde onderdeel van het enige middel

A.11.1. Het vijfde onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 38, § 7, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van de rechtsstaat, de daadwerkelijke rechtshulp, de behoorlijke rechtsbedeling en het recht op toegang tot de rechter, doordat tegen de beslissing tot herstel voor de partijen bij het geschil geen ander beroep, overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure, openstaat.

A.11.2. Bij zijn arrest nr. 153/2016 van 1 december 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.153) heeft het Hof het vernietigingsberoep tegen de nieuwe Vlaamse bestuurlijke lus verworpen omdat de oorspronkelijke partijen de mogelijkheid hebben om een 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. De bestreden bepaling voorziet niet in die mogelijkheid en schendt dan ook het recht op toegang tot de rechter.

A.11.3. Die grief is des te meer gegrond omdat de overheid bij herstel tot een andere beslissing kan komen en de beoordeling van de herstelbeslissing *ex nunc* moet gebeuren. Er kan dan ook niet worden beweerd dat het doorlopen van een gewone vernietigingsprocedure niet zou hoeven omdat de procedure over de herstelbeslissing enkel leidt tot een bevestigende beslissing na een nieuw onderzoek, mits het door de Raad van State vastgestelde gebrek wordt gecorrigeerd.

A.11.4. Voorts behandelt de bestreden bepaling verzoekende en tussenkomende partijen ten onrechte gelijk, terwijl het Hof bij zijn arrest nr. 128/2017 van 9 november 2017 (ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.128) heeft gewezen op het fundamenteel onderscheid tussen beiden.

A.12.1. De Ministerraad stelt dat tegen de herstelbeslissing voor de partijen bij het geschil geen ander beroep, overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure, openstaat, terwijl anderen, die geen partij waren bij het geding, wel over die mogelijkheid beschikken. Dat onderscheid in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de hoedanigheid van de partij bij het geschil. Dat criterium is ook relevant en pertinent ten opzichte van het nagestreefde doel, zijnde het vermijden van « carrousels van beroepen » en het bewerkstelligen van een « meer beslissende oplossing » van het geschil.

A.12.2. Het onderscheid in behandeling is ook redelijk verantwoord volgens de Ministerraad. In de eerste plaats kunnen de partijen bij het geschil binnen 30 dagen na de mededeling aan hen door de afdeling bestuursrechtspraak van de herstelbeslissing, schriftelijk hun opmerkingen doen gelden over de wijze en de wettigheid van het herstel van het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld. De partijen bij het geding beschikken aldus in wezen over een beroepsmogelijkheid tegen de beslissing tot herstel. In de tweede plaats moet de uitsluiting van de partijen bij het geschil worden beoordeeld in het licht van het nagestreefde doel. Zoals de wetgever aangeeft, behartigt de regeling zowel het algemeen belang als het belang van de verzoekende partij, doordat het geschil wordt beslecht en er geen nieuwe ronde van besluitvorming en beroep moet volgen. Een herstelbeslissing dient de rechtsvrede en de rechtszekerheid en is dan ook in het voordeel van de partijen in het geding. Dat verantwoordt eveneens de uitsluiting van de gewone beroepsmogelijkheid voor hen.

A.12.3. Om die redenen is het logisch dat de verzoekende en tussenkomende partijen gelijk worden behandeld in het kader van de procedure inzake de herstelbeslissing. De nagestreefde doelstelling zou immers worden doorkruist als sommige partijen bij het geding wel over de mogelijkheid zouden beschikken om overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure een beroep in te stellen tegen de herstelbeslissing. Het voormelde arrest nr. 128/2017 doet niet anders besluiten, aangezien dat betrekking had op een fundamenteel verschillende situatie.

A.12.4. Daarenboven oordeelde het Hof in het voormelde arrest nr. 153/2016 dat, aangezien de andere partijen in de vernietigingsprocedure steeds de mogelijkheid hebben hun schriftelijke standpunten over de herstelbeslissing aan de bestuursrechter mee te delen, het recht op tegenspraak gewaarborgd is. Hetzelfde geldt voor de bestreden regeling. De aanwending van de herstelbeslissing is slechts mogelijk nadat de andere partijen hun opmerkingen over het verzoek van de verwerende partij schriftelijk konden meedelen. De herstelbeslissing wordt van rechtswege toegevoegd aan het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring. De andere partijen kunnen ook schriftelijk hun opmerkingen doen gelden over de wijze en de wettigheid van het herstel van het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld. Er is geen sprake van een afbouw van de bestaande rechtsbescherming. De

overwegingen van het Hof in het voormelde arrest omtrent de mogelijkheid voor alle belanghebbende partijen om een beroep in te stellen tegen de herstelbeslissing, met inbegrip van de oorspronkelijke procespartijen, zijn immers niet doorslaggevend in het oordeel van het Hof. Het vijfde middelonderdeel is ongegrond.

Wat betreft het zesde onderdeel van het enige middel

A.13.1. Het zesde onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 38, §§ 7 tot 9, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 160 ervan, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 14, 24 en 30 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doordat de nieuwe procedure over de herstelbeslissing niet voorziet in een verslag of een advies van de auditeur. Dat verslag is een substantiële vormvereiste dat een dubbel onderzoek waarborgt en verantwoordt mede de afwezigheid van een algemene beroepsmogelijkheid zoals die bestaat bij de hoven en rechtbanken of bij de administratieve rechtscolleges, zoals bevestigd in het memorandum van de Raad van State van 17 juli 2019.

A.13.2. Het dubbel onderzoek is gewaarborgd door artikel 24 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en de artikelen 12 en 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State » (hierna : het procedurereglement van de Raad van State). Dat dubbel onderzoek verzekert dat de opgeworpen excepties en middelen al voorafgaandelijk onderzocht en beoordeeld worden door de auditeur, die ook ambtshalve excepties en middelen kan opwerpen. Daarna krijgen de partijen de kans schriftelijk te reageren op het verslag van de auditeur en kunnen zij kennisnemen van diens advies op de zitting. Aldus bevordert dat dubbel onderzoek de tegensprekelijkheid van het debat en stelt het de bevoegde kamer in staat te oordelen op basis van een volledig dossier en een onderbouwde oplossing door een onafhankelijke magistraat.

A.13.3. Het is irrelevant dat voor de toepassing van de procedure van de herstelbeslissing een auditoraatsverslag is vereist ten aanzien van de bestreden initiële beslissing, aangezien de auditeur geen kennis heeft kunnen nemen van de herstelbeslissing. Het gebrek aan een nieuw auditoraatsverslag is des te meer onredelijk daar het herstel met zich kan meebrengen dat de overheid tot een andere beslissing komt en de herstelbeslissing *ex nunc* moet gebeuren. De herstelprocedure leidt bijgevolg niet steeds tot een loutere bevestigende beslissing, die geen dubbel onderzoek zou vereisen.

A.13.4. Overigens wordt overeenkomstig artikel 93 van het procedurereglement van de Raad van State ook een verslag opgemaakt in het kader van vorderingen die doelloos zijn of slechts korte debatten vereisen. Zelfs indien de herstelprocedure zou worden opgevat als een procedure met korte debatten binnen een kort tijdsverloop, is er geen redelijke verantwoording om de waarborg van het dubbel onderzoek uit te sluiten.

A.14. De Ministerraad voert aan dat het zesde middelonderdeel feitelijke grondslag mist en dus ongegrond is.

In de eerste plaats bepaalt artikel 24, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals gewijzigd bij artikel 7 van de wet van 11 juli 2023, dat de toepassing van artikel 38, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een verslag vereist waarin alle middelen worden onderzocht. Als blijkt dat de conclusies van het verslag geen voldoende oplossing van het geschil bieden, kan de Raad van State, die uitspraak doet over de conclusies van het verslag, het auditoraat belasten met het onderzoek van een of meer welbepaalde middelen of excepties, of met het verder onderzoek van het beroep en in voorkomend geval met een onderzoeksmaatregel die hij in het arrest vaststelt.

In de tweede plaats bepaalt artikel 65/2 van het procedurereglement van de Raad van State dat het aangewezen lid van het auditoraat over het herstel in de herstelbeslissing een verslag opstelt, waarna de kamervoorzitter een zittingsdag bepaalt. Zowel vóór als na de herstelbeslissing wordt door het auditoraat dus een verslag opgesteld.

Wat betreft het zevende onderdeel van het enige middel

A.15.1. Het zevende onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 38, §§ 6 tot 8, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023,

van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 160 ervan, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van de behoorlijke rechtsbedeling, de voorzorg en de zorgvuldigheid, doordat de schriftelijke opmerkingen of de nieuwe middelen zich enkel kunnen uitstrekken tot alle nieuwe onwettigheden die aan de herstelbeslissing kleven en de partijen geen andere gebreken tegen de herstelbeslissing kunnen inbrengen.

A.15.2. Die beperking wordt niet verantwoord door de omstandigheid dat de Raad van State in het tussenarrest over de initieel bestreden beslissing een onwettigheid niet heeft vastgesteld. Het staat immers niet vast dat de Raad van State in zijn tussenarrest alle middelen en gebreken heeft onderzocht. Die grief is des te meer gegrond daar tegen de herstelbeslissing geen ander beroep, overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure, openstaat.

A.15.3. Voorts is de overheid altijd gehouden om het zorgvuldigheidsbeginsel in acht te nemen en een beslissing te nemen met actuele kennis van zaken. Dat geldt niet enkel bij een vrijwillige intrekking maar ook bij een toelating tot intrekking, zoals dat het geval is bij de herstelprocedure. De herstelbeslissing zal dan ook minstens berusten op actuele gegevens en kan een andere inhoud hebben.

A.16.1. De Ministerraad voert aan dat het bekritiseerde verschil in behandeling vooreerst berust op een criterium dat objectief is, namelijk de hoedanigheid van de partij bij het geschil. Dat criterium is ook relevant en pertinent ten opzichte van het nagestreefde doel, te weten het vermijden van « carrousels van beroepen » en het bewerkstelligen van een « meer beslissende oplossing » van het geschil. De parlementaire voorbereiding licht toe dat de « vertrechtering » van de beroepsgronden behoort tot de kern van de regeling omtrent de herstelbeslissing. Toelaten dat dezelfde onwettigheden zouden worden opgeworpen tegen de herstelbeslissing zou het nuttig effect van de procedure inzake de herstelbeslissing in het gedrang brengen.

A.16.2. Het onderscheid in behandeling is ook redelijk verantwoord. De andere gebreken waarvan sprake in het nieuwe artikel 38, § 6, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, hebben slechts betrekking op gebreken waarmee de oorspronkelijke beslissing reeds behept was. De parlementaire voorbereiding verduidelijkt dat de schriftelijke opmerkingen of nieuwe middelen exclusief betrekking moeten hebben op de wijze en de wettigheid van het herstel, met andere woorden op wat nieuw is in de herstelbeslissing. Onwettigheden waarmee de initiële beslissing behept zou zijn geweest en die nu ook de herstelbeslissing zouden aantasten, maar die niet in het tussenarrest werden vastgesteld, zijn niet ontvankelijk.

Die beperking is niet kennelijk onredelijk, gelet op het feit dat de Raad van State die andere gebreken reeds heeft onderzocht naar aanleiding van het tussenarrest en heeft geoordeeld dat die een herstelbeslissing niet in de weg staan. Artikel 38, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt immers dat de afdeling bestuursrechtspraak pas na onderzoek van alle middelen toepassing maakt van de procedure inzake de herstelbeslissing. De toepassing van die procedure vereist overeenkomstig artikel 24 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bovendien een auditoraatsverslag waarin alle middelen worden onderzocht. De parlementaire voorbereiding verduidelijkt dat het onderzoek van de middelen niet noodzakelijk inhoudt dat ze alle beslecht of afgedaan worden. Soms zal het immers niet mogelijk of wenselijk zijn omdat een middel ondergeschikt is aan een ander middel dat reeds gegrond is bevonden. Uit het advies van de afdeling wetgeving blijkt bovendien dat er geen sprake is van een afbouw van de bestaande rechtsbescherming. Het zevende middelonderdeel is ongegrond.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de artikelen 11 en 12 van de wet van 11 juli 2023 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 » (hierna : de wet van 11 juli 2023 en de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Die bepalingen voorzien in de mogelijkheid voor de Raad van State om bij tussenarrest de verwerende partij toe te laten een beslissing tot herstel te nemen wanneer hij in de bestreden akte of het bestreden reglement een gebrek heeft vastgesteld dat tot een nietigverklaring aanleiding kan geven. Als de Raad van State vervolgens oordeelt dat het gebrek is hersteld en geen nieuwe onwettigheid is begaan, verwerpt hij het beroep en kunnen de partijen bij het geschil geen afzonderlijk beroep tot vernietiging instellen tegen de beslissing tot herstel.

Die regeling vervangt de bestuurlijke lus, die werd ingevoerd bij artikel 13 van de wet van 20 januari 2014 « houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State » en werd vernietigd bij het arrest van het Hof nr. 103/2015 van 16 juli 2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103).

B.1.2. De parlementaire voorbereiding stelt dat de nieuwe regeling « een oplossing [wil] bieden voor zogenaamde ‘ pingpongberoepen ’, waarbij partijen mekaar over en weer bestoken met nieuwe beslissingen en nieuwe beroepen » (*Parl. St., Kamer, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 25*).

De wetgever beoogt met die regeling « zowel het algemeen belang dat door het bestuur wordt behartigd, als het belang van de verzoekende partij die er in de regel baat bij heeft dat het geschil wordt beslecht en dat er geen nieuwe ronde van besluitvorming en beroep moet volgen » (*ibid.*).

B.2.1. Het bestreden artikel 11 van de wet van 11 juli 2023 voegt in titel V (« Rechtspleging ») van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een nieuw hoofdstuk V in, met als opschrift « De beslissing tot herstel ». Dat hoofdstuk vervangt hoofdstuk V (« De bestuurlijke lus »), vernietigd bij het voormelde arrest nr. 103/2015.

B.2.2. Het bestreden artikel 12 van de wet van 11 juli 2023 voegt in hoofdstuk V van titel V van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een nieuw artikel 38 in :

« § 1. In geval van een beroep tot nietigverklaring bedoeld in artikel 14, § 1, kan de afdeling bestuursrechtspraak, wanneer zij in de bestreden akte of het bestreden reglement een gebrek heeft vastgesteld dat tot een nietigverklaring aanleiding kan geven, een verwerende partij in de gelegenheid stellen om dit gebrek te herstellen door de akte of het reglement in te trekken en een beslissing tot herstel te nemen.

§ 2. De toelating bedoeld in paragraaf 1 wordt verleend bij tussenarrest, uitsluitend op verzoek van de verwerende partij, en nadat de andere partijen over minstens vijftien dagen konden beschikken om over dit verzoek schriftelijk hun opmerkingen mee te delen.

Het tussenarrest bepaalt de termijn waarbinnen de beslissing tot herstel mag worden genomen en in voorkomend geval aan de afdeling bestuursrechtspraak ter kennis moet worden gebracht. Die termijn kan worden verlengd op met redenen omkleed verzoek van de verwerende partij. De totale duur van de termijn mag zes maanden niet overschrijden.

De beslissing die niet binnen de gestelde termijn genomen en ter kennis van de afdeling bestuursrechtspraak gebracht is, is geen beslissing tot herstel in de zin van dit artikel.

§ 3. De afdeling bestuursrechtspraak maakt pas na onderzoek van alle middelen toepassing van paragraaf 1.

§ 4. De beslissing tot herstel blijft ertoe beperkt het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld te herstellen.

Met het oog op het herstel in de beslissing tot herstel mag de verwerende partij, na de intrekking van de bestreden akte of het bestreden reglement naar aanleiding van het tussenarrest, de besluitvorming hernemen of laten hernemen vanaf het punt waarop het vastgestelde gebrek zich voordeed.

§ 5. De verwerende partij geeft zo spoedig mogelijk en uiterlijk voor het verstrijken van de termijn bedoeld in paragraaf 2 kennis aan de afdeling bestuursrechtspraak van de beslissingen tot intrekking en tot herstel.

De beslissing tot herstel wordt van rechtswege toegevoegd aan het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring.

§ 6. De andere partijen kunnen binnen dertig dagen na de mededeling aan hen door de afdeling bestuursrechtspraak van de beslissing tot herstel, schriftelijk hun opmerkingen doen gelden over de wijze en de wettigheid van het herstel van het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld. De schriftelijke opmerkingen of nieuwe middelen kunnen zich uitstrekken tot alle nieuwe onwettigheden die aan de beslissing tot herstel kleven. Zij kunnen daarbij niet op ontvankelijke wijze andere gebreken tegen de beslissing tot herstel inbrengen.

§ 7. Indien de afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld, is hersteld en dat daarbij geen nieuwe onwettigheid is begaan, verwerpt zij het beroep zowel wat de oorspronkelijk bestreden en ingetrokken akte of het oorspronkelijk bestreden en ingetrokken reglement betreft, als wat de beslissing tot herstel betreft.

Tegen de beslissing tot herstel staat voor de partijen bij het geschil geen ander beroep, overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure, open.

§ 8. Is volgens de afdeling bestuursrechtspraak het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld niet of niet zonder het begaan van een nieuwe onwettigheid hersteld, en maakt zij

niet opnieuw toepassing van paragraaf 1, dan wordt het beroep tegen de oorspronkelijk bestreden en ingetrokken akte of het oorspronkelijk bestreden en ingetrokken reglement verworpen en wordt de beslissing tot herstel vernietigd.

§ 9. Is de afdeling bestuursrechtspraak niet binnen de gestelde termijn van een beslissing tot herstel in kennis gesteld, dan wordt de bestreden akte of het bestreden reglement, indien niet ingetrokken, bij arrest vernietigd.

§ 10. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de geschillen waarop dit artikel van toepassing is ».

B.3. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen akten en reglementen (artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

De Raad van State vernietigt in de regel een bestreden bestuurshandeling wanneer zij onregelmatig is. Dat is echter niet het geval wanneer de onregelmatigheid geen invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, wanneer zij aan de betrokkenen geen waarborg heeft ontnomen of wanneer zij niet als gevolg heeft de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden (artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

B.4. Krachtens het nieuwe artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 12, kan de afdeling bestuursrechtspraak in geval van een beroep tot nietigverklaring bedoeld in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, « wanneer zij in de bestreden akte of het bestreden reglement een gebrek heeft vastgesteld dat tot een nietigverklaring aanleiding kan geven, een verwerende partij in de gelegenheid stellen om dit gebrek te herstellen door de akte of het reglement in te trekken en een beslissing tot herstel te nemen » (artikel 38, § 1). De Koning bepaalt de geschillen waarop dat artikel van toepassing is (artikel 38, § 10).

De toelating om een beslissing tot herstel te nemen, wordt verleend bij tussenarrest, uitsluitend op verzoek van de verwerende partij. Dat tussenarrest bepaalt de termijn waarbinnen de beslissing tot herstel mag worden genomen (artikel 38, § 2). Indien de verwerende partij tijdig gebruikmaakt van die toelating, wordt de beslissing tot herstel van rechtswege toegevoegd

aan het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (artikel 38, § 5, tweede lid). De andere partijen kunnen schriftelijk hun opmerkingen doen gelden over de wijze en de wettigheid van het herstel van het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld. Zij kunnen daarbij niet op ontvankelijke wijze andere gebreken tegen de beslissing tot herstel inbrengen (artikel 38, § 6). Indien de Raad van State oordeelt dat het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld, is hersteld en dat daarbij geen nieuwe onwettigheid is begaan, verwerpt hij het beroep zowel wat de oorspronkelijk bestreden en ingetrokken akte of het oorspronkelijk bestreden en ingetrokken reglement betreft, als wat de beslissing tot herstel betreft. Tegen de beslissing tot herstel staat voor de partijen bij het geschil geen ander beroep, overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure, open (artikel 38, § 7).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.5.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging in zoverre het gericht is tegen artikel 11 van de wet van 11 juli 2023, aangezien die bepaling geen normatieve inhoud zou hebben.

B.5.2. Het bestreden artikel 11 voegt in titel V van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een nieuw hoofdstuk V in, met als opschrift « De beslissing tot herstel ». Artikel 11 is dan ook onlosmakelijk verbonden met artikel 12 van dezelfde wet, dat in dat hoofdstuk een nieuw artikel invoegt waarin de procedure wordt uitgewerkt.

B.6.1. Daarnaast betwist de Ministerraad het belang van de verzoekende partijen.

B.6.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.6.3. De verzoekende partijen hebben in het verleden reeds beroepen tot vernietiging bij de Raad van State ingesteld en maken aannemelijk dat zij dat in de toekomst opnieuw zullen doen. Zij doen derhalve blijken van het rechtens vereiste belang.

B.7. De excepties worden verworpen.

Ten gronde

B.8. De diverse onderdelen van het enige middel worden als volgt onderzocht :

- 1) de mogelijkheid tot het nemen van een beslissing tot herstel met terugwerkende kracht (eerste onderdeel);
- 2) de gevolgen van het tussenarrest (tweede en derde onderdeel);
- 3) de bekendmaking van de beslissing tot intrekking en de beslissing tot herstel (vierde onderdeel);
- 4) het auditoraatsverslag in het kader van de procedure inzake de beslissing tot herstel (zesde onderdeel);
- 5) de grieven en beroepsmogelijkheden tegen een beslissing tot herstel (vijfde en zevende onderdeel).

B.9. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Het Hof onderzoekt de middelonderdelen in zoverre ze aan die vereisten voldoen.

1. Wat betreft de mogelijkheid tot het nemen van een beslissing tot herstel met terugwerkende kracht (eerste onderdeel)

B.10. Het eerste onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 38, §§ 1 tot 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 159 en 160 ervan, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van het verbod van retroactiviteit, doordat de ruime herstelbevoegdheid zou toelaten om de beslissing tot herstel met terugwerkende kracht te nemen.

B.11. Het beginsel van de niet-terugwerkende kracht van akten en reglementen is een waarborg die tot doel heeft rechtsonzekerheid te voorkomen. Dat beginsel is niet absoluut, maar kan onder bepaalde voorwaarden of in bepaalde omstandigheden worden getemperd. Dat is onder meer het geval wanneer de retroactiviteit noodzakelijk is met het oog op de goede werking van de dienst of ter regularisatie van een feitelijke of rechtstoestand, in het bijzonder wanneer ter uitvoering van een arrest van de Raad van State de wettelijkheid moet worden hersteld. De terugwerking moet evenwel het vereiste van de rechtszekerheid eerbiedigen en mag, in beginsel, geen verworven rechten aantasten (zie RvSt, 21 november 2013, nr. 225.552, ECLI:BE:RVSCE:2013:ARR.225.552, punt 15.4; 19 april 2010, nr. 203.043, ECLI:BE:RVSCE:2010:ARR.203.043, punt 60; 13 juni 2005, nr. 145.836, ECLI:BE:RVSCE:2005:ARR.145.836, punt 4.2.1).

De intrekking van een voor de Raad van State bestreden rechtshandeling heeft oorzaken en gevolgen die vergelijkbaar zijn met die van de nietigverklaring van die rechtshandeling door de Raad van State. De vervanging met terugwerkende kracht van een ingetrokken akte of reglement kan derhalve gemotiveerd worden door de goede werking van de openbare dienst en ter regularisatie van een feitelijke toestand. De overheid dient evenwel binnen de voormelde grenzen te handelen (zie RvSt, 13 juni 2005, nr. 145.836, voormeld, punt 4.2.2).

B.12.1. De beslissing tot herstel blijft ertoe beperkt het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld, te herstellen (artikel 38, § 4, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). De bestreden bepalingen kennen in beginsel geen terugwerkende kracht toe aan de beslissing tot herstel. Wel duidt de parlementaire voorbereiding dat « niet *a priori* [valt] uit te

sluiten dat, in bepaalde omstandigheden, terugwerkende kracht kan worden gegeven aan de beslissing tot herstel » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 29).

B.12.2. Het komt toe aan de Raad van State te beoordelen of een beslissing tot herstel in overeenstemming is met de vereisten die voortvloeien uit het beginsel van de niet-terugwerkende kracht van een akte of reglement.

B.12.3. De andere partijen kunnen schriftelijk hun opmerkingen doen gelden over de wijze en de wettigheid van het herstel van het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld. De schriftelijke opmerkingen of nieuwe middelen kunnen zich uitstrekken tot alle nieuwe onwettigheden die aan de beslissing tot herstel kleven (artikel 38, § 6). Wanneer de verwerende partij de beslissing tot herstel met terugwerkende kracht neemt, kunnen de andere partijen dan ook de eventuele onwettigheid van die terugwerkende kracht aanvoeren.

B.12.4. Als de Raad van State oordeelt dat bij het herstel van het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld, een nieuwe onwettigheid is begaan, met name door de terugwerking van de beslissing tot herstel, kan hij ofwel de verwerende partij in de gelegenheid stellen om een nieuwe beslissing tot herstel te nemen ofwel de beslissing tot herstel vernietigen (artikel 38, § 8).

B.13. Het eerste onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

2. Wat betreft de gevolgen van het tussenarrest (tweede en derde onderdeel)

B.14. Het tweede en het derde onderdeel van het enige middel zijn afgeleid uit de schending, door artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, van de artikelen 10, 11, 13 en 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 160 ervan, met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met verscheidene algemene beginselen, doordat de bestreden regeling zou toelaten dat de intrekking of de vernietiging van akten of reglementen die bij een tussenarrest van de Raad van State onwettig zijn bevonden, wordt uitgesteld en dat de intrekking ervan vrijblijvend is. Hierdoor zouden de rechtsonderhorigen na

het tussenarrest onderworpen blijven aan de gevolgen van een onwettig bevonden akte of reglement en niet onmiddellijk rechtsherstel kunnen genieten.

B.15. De verzoekende partijen zetten niet uiteen in welke zin de bestreden bepaling afbreuk zou doen aan het eigendomsrecht zoals gewaarborgd door artikel 16 van de Grondwet, aan het discriminatieverbod zoals gewaarborgd door artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en aan de verscheidene algemene beginselen.

In zoverre het tweede en het derde middelonderdeel zijn afgeleid uit de schending van die bepalingen, zijn ze niet ontvankelijk.

B.16.1. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij een algemeen rechtsbeginsel.

Artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt voor personen van wie de rechten en vrijheden vermeld in dat Verdrag zijn geschonden, een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie. Om daadwerkelijk te zijn moet het rechtsmiddel kunnen leiden tot gepast en tijdig rechtsherstel.

Het recht op toegang tot de rechter, dat een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces vormt, vereist dat een administratieve beslissing kan worden onderworpen aan de controle *a posteriori* van een rechtscollege met volle rechtsmacht.

B.16.2. Artikel 160 van de Grondwet bepaalt dat « er [...] voor geheel België een Raad van State [bestaat], waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald » en dat die Raad « bij wege van arrest uitspraak [doet] als administratief rechtscollege en [...] advies [geeft] in de door de wet bepaalde gevallen ». Met die bepaling beoogde de Grondwetgever de objectieve wettigheidstoetsing van bestuurshandelingen te verankeren.

B.17.1. In geval van een beroep tot nietigverklaring kan de Raad van State, wanneer hij in de bestreden akte of het bestreden reglement een gebrek heeft vastgesteld dat tot een nietigverklaring aanleiding kan geven, een verwerende partij in de gelegenheid stellen om dat

gebrek te herstellen door de akte of het reglement in te trekken en een beslissing tot herstel te nemen (artikel 38, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Die toelating wordt verleend bij tussenarrest na onderzoek van alle middelen. Dat tussenarrest bepaalt de termijn waarbinnen de beslissing tot herstel mag worden genomen. De totale duur van de termijn mag zes maanden niet overschrijden (artikel 38, §§ 2 en 3). De verwerende partij dient zo spoedig mogelijk en uiterlijk vóór het verstrijken van de termijn kennis te geven aan de Raad van State van de beslissingen tot intrekking en tot herstel (artikel 38, § 5). Is de Raad van State niet binnen de gestelde termijn van een beslissing tot herstel in kennis gesteld, dan wordt de bestreden akte of het bestreden reglement, indien niet ingetrokken, bij arrest vernietigd (artikel 38, § 9).

B.17.2. De wetgever heeft met die regeling willen voorkomen dat de termijn voor het nemen van een beslissing tot herstel te lang zou zijn en in de parlementaire voorbereiding werd benadrukt dat de procedure er in wezen is voor onwettigheden waarvan het herstel niet al te complex en langdurig is (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 28).

B.18.1. De procedure van de beslissing tot herstel is dan ook gericht op het bieden van gepast en tijdig rechtsherstel overeenkomstig de in B.16.1 vermelde vereisten. Het komt toe aan de Raad van State te beoordelen of een eventuele toepassing van de procedure inzake de beslissing tot herstel bijdraagt aan een efficiënte en finale geschillenbeslechting binnen een redelijke termijn. De Raad van State kan ook een verzoek van de verwerende partij tot toepassing van die procedure afwijzen als hij van oordeel is dat dit niet het geval is.

Uit de in B.16.1 vermelde vereisten kan geen voorwaarde worden afgeleid dat de vaststelling van een gebrek in de bestreden akte of het bestreden reglement door de Raad van State bij tussenarrest onmiddellijk zou moeten leiden tot de vernietiging van de bestreden akte of het bestreden reglement. Overigens kan een vernietiging of intrekking van de bestreden akte of het bestreden reglement onvoldoende zijn om gepast rechtsherstel te bieden en kan het noodzakelijk zijn om een nieuwe beslissing te nemen die het vastgestelde gebrek herstelt. Bovendien kunnen de verzoekende partijen een verzoek tot schadevergoeding tot herstel indienen na een verwerping van het beroep ten gevolge van het herstel (artikel 11*bis*, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

B.18.2. De bestreden bepaling doet evenmin afbreuk aan de in B.16.2 vermelde waarborgen over de bevoegdheid van de Raad van State. De bestreden akte of het bestreden reglement wordt bij arrest vernietigd als de verwerende partij de termijn en de voorwaarden die zijn vooropgesteld in het tussenarrest niet naleeft (artikel 38, § 9).

B.19. Het tweede en het derde onderdeel van het enige middel zijn niet gegrond.

3. Wat betreft de bekendmaking van de beslissing tot intrekking en de beslissing tot herstel (vierde onderdeel)

B.20. Het vierde onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 190 ervan en met het legaliteitsbeginsel en het beginsel van het gezag van gewijsde van de arresten van de Raad van State, doordat de beslissing tot intrekking en de beslissing tot herstel niet moeten worden gepubliceerd.

B.21.1. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt :

« Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald ».

De bekendmaking is een noodzakelijke voorwaarde om officiële teksten verbindend te maken. Artikel 190 van de Grondwet waarborgt het recht voor rechtsonderhorigen om te allen tijde kennis te kunnen nemen van die officiële teksten vooraleer die hun kunnen worden tegengeworpen. Bovendien is dat recht inherent aan de rechtsstaat omdat het die kennisneming is die iedereen in staat stelt zich naar die teksten te gedragen.

B.21.2. Een administratieve handeling met individuele strekking moet in beginsel niet op algemene wijze worden bekendgemaakt. Het is echter een algemeen beginsel dat een administratieve handeling met individuele strekking individueel dient te worden meegedeeld aan de betrokken personen.

B.22. De bestreden bepaling doet op geen enkele wijze afbreuk aan de voormelde waarborgen, die steeds moeten worden nageleefd bij het nemen van een beslissing tot intrekking en een beslissing tot herstel.

B.23. Het vierde onderdeel van het enige middel berust op een verkeerd uitgangspunt en is derhalve niet gegrond.

4. Wat betreft het auditoraatsverslag in het kader van de procedure inzake de beslissing tot herstel (zesde onderdeel)

B.24. Het zesde onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 38, §§ 7 tot 9, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 160 ervan en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat de procedure inzake de beslissing tot herstel niet voorziet in een auditoraatsverslag.

B.25.1. De toepassing van artikel 38, § 1, vereist een verslag van de auditeur waarin alle middelen worden onderzocht (artikel 24, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals gewijzigd bij artikel 7 van de wet van 11 juli 2023).

B.25.2. Als de verwerende partij een beslissing tot herstel neemt binnen de gestelde termijn, stelt vervolgens het aangewezen lid van het auditoraat over het herstel in de beslissing tot herstel een verslag op, waarna de kamervoorzitter een zittingsdag bepaalt (artikel 65/2, § 2, laatste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State » (hierna : het procedurereglement van de Raad van State), zoals ingevoegd bij artikel 16 van het koninklijk besluit van 21 juli 2023 « tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State »).

B.25.3. De procedure inzake de beslissing tot herstel voorziet derhalve in twee auditoraatsverslagen. Een eerste auditoraatsverslag is vereist vooraleer toepassing kan worden

gemaakt van die procedure. Na de toepassing ervan, wordt over het herstel in de beslissing tot herstel eveneens een auditoraatsverslag opgesteld.

B.26. Het zesde onderdeel van het enige middel berust op een verkeerd uitgangspunt en is derhalve niet gegrond.

5. Wat betreft de grieven en beroepsmogelijkheden tegen een beslissing tot herstel (vijfde en zevende onderdeel)

B.27. Het vijfde en het zevende onderdeel van het enige middel zijn afgeleid uit de schending, door artikel 38, §§ 6 tot 8, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 11 juli 2023, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 160 ervan, met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met verscheidene algemene beginselen, doordat de partijen bij het geschil enkel nieuwe onwettigheden die aan de beslissing tot herstel kleven, kunnen aanvoeren en evenmin een ander beroep, overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure, kunnen instellen tegen de beslissing tot herstel, waardoor ook de verzoekende en de tussenkomenende partijen onterecht identiek worden behandeld.

B.28. Het recht op toegang tot de rechter, dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens aan eenieder moet worden gewaarborgd, namelijk op een niet-discriminerende wijze, vormt een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces en is fundamenteel in een rechtsstaat. Het recht om zich tot een rechter te wenden, heeft bovendien zowel betrekking op het recht om in rechte op te treden als op het recht om zich te verdedigen.

De toegang tot de rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen echter niet ertoe leiden dat dit recht dermate wordt beperkt dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf ervan. Dat zou het geval zijn wanneer de beperkingen geen wettig doel nastreven en indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. Het recht op toegang tot de rechter wordt geschonden wanneer een beperking ervan niet langer de doelstellingen van rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling dient en een soort van belemmering vormt die de rechtzoekende belet

dat de inhoud van diens geschil wordt beslecht door het bevoegde rechtscollege. De verenigbaarheid van een dergelijke beperking met het recht op toegang tot de rechter hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Érablière A.S.B.L. t. België*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, §§ 35-36; 29 maart 2011, *RTBF t. België*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, §§ 69-70; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

B.29. De beslissing tot herstel wordt van rechtswege toegevoegd aan het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (artikel 38, § 5, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

De andere partijen kunnen binnen 30 dagen na de mededeling aan hen door de Raad van State van de beslissing tot herstel, schriftelijk hun opmerkingen doen gelden over de wijze en de wettigheid van het herstel van het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld. De schriftelijke opmerkingen of nieuwe middelen kunnen zich uitstrekken tot alle nieuwe onwettigheden die aan de beslissing tot herstel kleven. De andere partijen kunnen daarbij niet op ontvankelijke wijze andere gebreken tegen de beslissing tot herstel inbrengen (artikel 38, § 6).

Tegen de beslissing tot herstel staat voor de partijen bij het geschil geen ander beroep, overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure, open (artikel 38, § 7).

B.30. De procedure inzake de beslissing tot herstel voorziet derhalve voor de partijen bij het geschil in ontvankelijkheidsvoorwaarden die een beperking inhouden van hun toegang tot de rechter. Ten eerste kunnen zij enkel op ontvankelijke wijze schriftelijke opmerkingen of middelen aanvoeren tegen nieuwe onwettigheden die aan de beslissing tot herstel kleven. Ten tweede kunnen zij tegen de beslissing tot herstel geen nieuw beroep, overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure, indienen.

B.31.1. Zoals vermeld in B.1.2, beoogt de wetgever met de invoering van de procedure inzake de beslissing tot herstel een oplossing aan te reiken voor zogenaamde « pingpongberoepen » :

« De ontworpen regeling wil een oplossing bieden voor zogenaamde ‘ pingpongberoepen ’, waarbij partijen mekaar over en weer bestoken met nieuwe beslissingen en nieuwe beroepen. De regeling bestaat erin dat in een tussenarrest wordt aangegeven met welke onwettigheden een bestreden beslissing behept is, waarna de verwerende partij de kans krijgt die welbepaalde onwettigheden – en alleen die – te verhelpen in een nieuwe beslissing, die aan het voorwerp van het beroep wordt toegevoegd. Lukt de verwerende partij in dat herstel, dan wordt het beroep tegen de beslissing tot herstel verworpen en is het voor die andere partijen einde verhaal wat een beroep tot vernietiging van de beslissing tot herstel aangaat. Een ander, afzonderlijk beroep overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure is voor hen niet (meer) mogelijk.

De regeling beoogt zowel het algemeen belang dat door het bestuur wordt behartigd, als het belang van de verzoekende partij die er in de regel baat bij heeft dat het geschil wordt beslecht en dat er geen nieuwe ronde van besluitvorming en beroep moet volgen » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 25).

B.31.2. De procedure inzake de beslissing tot herstel beoogt dus de definitieve geschillenbeslechting te bevorderen en zogenaamde procedurecarrousels tegen te gaan. Die doelstellingen, die gericht zijn op rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling, zijn legitiem.

B.32. Vervolgens dient het Hof na te gaan of er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en de nagestreefde doelen. De beperkingen van het recht op toegang tot de rechter mogen geen belemmering vormen die de rechtzoekende belet dat de inhoud van diens geschil wordt beslecht door het bevoegde rechtscollege. Het Hof houdt hierbij rekening met de specifieke kenmerken van de betrokken procedure en met het proces in zijn geheel.

B.33. De bestreden regeling heeft tot doel het recht op tegenspraak ten aanzien van een onwettig bevonden akte of reglement en de beslissing tot herstel te organiseren in één procedure met verschillende fasen. De parlementaire voorbereiding stelt dan ook dat de specifieke ontvankelijkheidsvoorwaarden ten aanzien van de partijen bij het geschil – zijnde de beperking van de mogelijke beroepsgronden – tot de kern van de bestreden regeling behoren :

« De schriftelijke opmerkingen of nieuwe middelen moeten exclusief betrekking hebben op de wijze en de wettigheid van het herstel, met andere woorden op wat, vergeleken met de oorspronkelijke bestreden beslissing, nieuw is in de beslissing tot herstel. [...] Onwettigheden waarmee reeds de initieel bestreden beslissing behept zou zijn geweest en die nu ook de beslissing tot herstel zouden aantasten, maar die niet in het tussenarrest werden vastgesteld, kunnen niet ontvankelijk als een nieuw middel tegen de beslissing tot herstel worden ingebracht. Die ‘ vertrechtering ’ van de beroepsgronden behoort tot de kern van de besproken regeling » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 30).

En :

« De verwerping van het beroep tegen de beslissing tot herstel sluit tussen de betrokken partijen het geschil over de vernietiging ervan af. Er staat voor hen tegen de beslissing tot herstel, waarover zij al schriftelijk hun opmerkingen hebben kunnen geven, geen afzonderlijk beroep overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure open. Ook dat maakt deel uit van de essentie van de ontworpen regeling » (*ibid.*).

B.34. Het verloop van de procedure inzake de beslissing tot herstel verschilt van dat van een gewone vernietigingsprocedure, met specifieke waarborgen en kenmerken.

B.35.1. Alvorens toepassing te kunnen maken van de procedure inzake de beslissing tot herstel, is een dubbel onderzoek vereist van alle middelen van het beroep tot nietigverklaring door het aangewezen lid van het auditoraat en de betrokken kamer (artikelen 24, tweede lid, en 38, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Met het dubbel onderzoek van alle middelen wenst de wetgever « te vermijden dat nadien moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing ook nog met andere gebreken behept was, die de verwerende partij had dienen te herstellen » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3220/001, pp. 28-29). Dat onderzoek strekt zich uit tot « de eventueel ambtshalve aan te voeren onwettigheid » (*ibid.*, p. 28).

B.35.2. Vooraleer een toelating voor een beslissing tot herstel kan worden verleend bij tussenarrest, beschikken de andere partijen over vijftien dagen om over het verzoek van de verwerende partij schriftelijk hun opmerkingen mee te delen (artikel 38, § 2).

B.36.1. Indien de verwerende partij een beslissing tot herstel neemt, geeft die zo spoedig mogelijk en uiterlijk vóór het verstrijken van de termijn in het tussenarrest kennis aan de Raad van State van de beslissingen tot intrekking en tot herstel. De beslissing tot herstel wordt van rechtswege toegevoegd aan het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (artikel 38, § 5). De verwerende partij voegt aan de beslissing tot herstel die zij aan de Raad van State bezorgt, het betrokken administratief dossier toe (artikel 65/2, § 2, van het procedurereglement van de Raad van State).

Nadat de Raad van State de beslissing tot herstel aan hen heeft meegedeeld, beschikken de partijen bij het geschil over een termijn van 30 dagen om schriftelijk hun opmerkingen te doen gelden of nieuwe middelen aan te voeren (artikel 38, § 6).

Vervolgens beschikt de verwerende partij over 30 dagen om hierop te antwoorden (artikel 65/2, § 2, van het procedurereglement van de Raad van State).

B.36.2. Met het oog op het recht op toegang tot de rechter, in navolging van het advies nr. 72.602/AG van 25 januari 2023 van de afdeling wetgeving van de Raad van State (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 84), is in de bestreden bepaling uitdrukkelijk opgenomen dat de mogelijkheid voor de andere partijen om opmerkingen te doen gelden, niet beperkt is tot de wijze en de wettigheid van herstel van het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld maar zich daarentegen uitstrekt tot alle nieuwe onwettigheden die aan de beslissing tot herstel zouden kleven (*ibid.*, p. 30). Het herstel kan immers met zich meebrengen dat de verwerende partij tot een andere beslissing komt. Zo dient de verwerende partij rekening te houden met de actuele feitelijke en juridische gegevens en kan die de besluitvorming hernemen of laten hernemen vanaf het punt waarop het vastgestelde gebrek zich voordeed (*ibid.*, p. 29).

B.36.3. Daarenboven is in die fase van de procedure opnieuw voorzien in een dubbel onderzoek. Het aangewezen lid van het auditoraat stelt over het herstel in de beslissing tot herstel een verslag op, waarna de kamervoorzitter een zittingsdag bepaalt (artikel 65/2, § 2, van het procedurereglement van de Raad van State). Enkel indien de Raad van State oordeelt dat het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld, is hersteld en dat daarbij geen nieuwe onwettigheid is begaan, verwerpt hij het beroep zowel wat de oorspronkelijk bestreden en ingetrokken akte of het oorspronkelijk bestreden en ingetrokken reglement betreft, als wat de beslissing tot herstel betreft (artikel 38, § 7).

B.37.1. Uit het voorgaande volgt dat de partijen bij het geschil beschikken over de mogelijkheid om binnen een redelijke termijn al hun grieven aan te brengen ten aanzien van de beslissing tot herstel. De procedure inzake de beslissing tot herstel voorziet in specifieke waarborgen ter eerbiediging van de wapengelijkheid en het recht op tegenspraak, zodat elke partij de mogelijkheid heeft om haar argumentatie te doen gelden. Ook voorziet de procedure in een dubbel onderzoek, waarbij in elke fase een auditoraatsverslag vereist is. Bovendien kunnen de verzoekende partijen een verzoek tot schadevergoeding tot herstel indienen na een

verwerping van het beroep ten gevolge van het herstel (artikel 11*bis*, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

B.37.2. Rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken procedure en met de procedure in haar geheel, vormen de gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden dan ook geen belemmering die de rechtzoekende belet dat de inhoud van diens geschil wordt beslecht door het bevoegde rechtscollege. De ontvankelijkheidsvoorwaarden zijn evenredig met het nagestreefde doel om een definitieve geschillenbeslechting te bevorderen.

B.38. Evenmin bevinden de verzoekende en de tussenkomenende partijen zich in wezenlijk verschillende situaties die een identieke behandeling zouden verhinderen, daar ze beiden partijen bij het geschil zijn en op een gelijke wijze schriftelijke opmerkingen en nieuwe middelen kunnen aanbrengen ten aanzien van de beslissing tot herstel.

B.39. Het vijfde en het zevende onderdeel van het enige middel zijn 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 20 maart 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen