

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 249.168 van 8 december 2020
in de zaak A. 216.453/IX-8686**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Ghysels
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpsessesteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel en Aube Wirtgen
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 juli 2015, strekt tot de nietigverklaring van:

“- [de artikelen] 1, 9 en 10 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot niet-verlenging van de mandaten van de leden van [het] Milieuhandhavingscollege van 8 mei [2015] waarbij het mandaat van [XXXX] van effectieve bestuursrechter bij het Vlaamse Milieuhandhavingscollege, dat verstrijkt op 31 augustus 2015, niet wordt verlengd [...]

[en bij] samenhang:

- [d]e beslissing van de Selectiecommissie van de Dienst van de Bestuursrecht[s]colleges van ongekende datum waarbij de kandidaatstelling van [XXXX] voor het mandaat van bestuursrechter bij het Milieuhandhavingscollege niet weerhouden wordt, zoals weergegeven in de brief van 18 juni 2015.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 233.348 van 22 december 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de eerste bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 oktober 2020.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Jan Ghysels en Tess Van Gaal, die verschijnen voor de verzoekende partij en advocaat Bart Martel, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Decretaal en reglementair kader

3.1.1. Bij decreet van 21 december 2007 ‘tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ werd bij het Vlaams ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie een Milieuhandhavingscollege opgericht als een administratief rechtscollege zoals bedoeld in artikel 161 van de Grondwet.

Luidens het toen ingevoegde artikel 16.4.19, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ doet dit administratief rechtscollege uitspraak over “het beroep dat wordt ingesteld tegen een beslissing van de gewestelijke entiteit houdende de oplegging van een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete”.

In artikel 16.4.21, §§ 1 en 2, van het decreet van 5 april 1995 werd bepaald dat het Milieuhandhavingscollege samengesteld is uit een voorzitter en een ondervoorzitter en uit vier effectieve en vier plaatsvervangende bijzitters en dat de bijzitters minstens aan de volgende voorwaarden moeten voldoen: 1° veertig jaar oud zijn op het ogenblik van hun benoeming, 2° in het bezit zijn van een universitair diploma of een hiermee gelijkgesteld diploma en 3° tien jaar ervaring hebben in het domein van het Vlaamse milieubeleid of milieurecht.

In artikel 16.4.21, § 4, van het decreet van 5 april 1995 werd bepaald dat de Vlaamse Regering de leden van het Milieuhandhavingscollege benoemt, alsook dat het mandaat van de leden een duur van zes jaar heeft en hernieuwbaar is.

3.1.2. Bij decreet van 23 december 2010 ‘houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur’ werd artikel 16.4.21 van het decreet van 5 april 1995 vervangen. Het nieuwe artikel 16.4.21, § 10, luidde:

“De Vlaamse Regering benoemt de bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege, na advies van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving. Hun mandaat heeft een duur van zes jaar, en is hernieuwbaar.

Uiterlijk negentig dagen voor hun mandaat verstreken is als bestuursrechter van het Milieuhandhavingscollege, kan de Vlaamse Regering beslissen om het mandaat van een bestuursrechter van het Milieuhandhavingscollege niet te verlengen.

De beslissing mag niet indruisen tegen de onafhankelijkheid van het Milieuhandhavingscollege of van de individuele bestuursrechters ervan, noch betrekking hebben op de inhoudelijke aspecten van de door het Milieuhandhavingscollege genomen beslissingen.

Als de Vlaamse Regering uiterlijk negentig dagen voor het mandaat verstrijkt geen beslissing neemt om het mandaat niet te verlengen, wordt het mandaat stilzwijgend verlengd.”

3.2. Hoofdstuk VIII van Titel IV van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening betreft de Raad voor Vergunningsbetwistingen, een administratief rechtscollege opgericht bij decreet van 27 maart 2009 en onder meer bevoegd voor beroepen tot vernietiging van stedenbouwkundige vergunnings-, validerings- en registratiebeslissingen.

Vóór de wijziging bij decreet van 4 april 2014 bestond deze Raad uit door de Vlaamse Regering voor het leven benoemde raadsleden onder wie een voorzitter. Deze Raad kon desgevallend worden bijgestaan door aanvullende raadsleden.

Om tot raadslid te worden benoemd, diende aan de volgende voorwaarden te worden voldaan: 1° houder zijn van een masterdiploma in de rechten, 2° minstens zevenendertig jaar oud zijn op het ogenblik van de benoeming, 3° een grondige kennis hebben van en minstens tien jaar nuttige ervaring hebben in het domein van het Vlaamse recht betreffende de ruimtelijke ordening en 4° een grondige kennis hebben van procesvoering en rechtsbescherming in bestuurlijke aangelegenheden.

4. Bij decreet van 4 april 2014 worden “de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges” geregeld (BS 1 oktober 2014) (hierna ook: het decreet van 4 april 2014).

Luidens de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het decreet van 4 april 2014 is geworden, is het doel daarvan “om de bestaande en toekomstige Vlaamse bestuurlijke rechtscolleges die nu hun eigen manier van werken hebben met een eigen structuur, reglementering, procedure en personeel, te laten samenwerken om zo te komen tot een efficiënt geheel” (*Parl.St. Vl.Parl.* 2013-14, nr. 2383/1, 17).

Artikel 66 van het decreet van 4 april 2014 heft het hiervóór vermelde artikel 16.4.21 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ op. Artikel 84 van hetzelfde decreet heft onder meer de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening op met betrekking tot de samenstelling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De artikelen 49 tot 63 van het decreet van 4 april 2014 regelen de rechtspositie van de bestuursrechters. Ze zijn in werking getreden op 1 november 2014.

De Vlaamse Regering benoemt de effectieve bestuursrechters voor het leven bij een Vlaams bestuursrechtscollege op voordracht van de algemene vergadering van de Vlaamse bestuursrechtscolleges (artikel 49, § 1, eerste lid, van het decreet van 4 april 2014).

De benoemingsvoorwaarden zijn op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissingen minstens de volgende: 1° houder zijn van het diploma van licentiaat of master in de rechten, 2° een grondige kennis hebben van en minstens tien jaar nuttige ervaring hebben in de domeinen van het Vlaamse recht inzake ruimtelijke ordening en van het Vlaamse milieurecht en 3° een grondige kennis hebben van procesvoering en rechtsbescherming in bestuurlijke of rechterlijke aangelegenheden (artikel 49, § 1, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014).

Luidens de memorie van toelichting (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, 17-18 en 49) zijn deze benoemingsvoorwaarden noodzakelijk om verschillende redenen:

“- omwille van de multi-inzetbaarheid van de bestuursrechters in de verschillende domeinen waarvoor de Vlaamse bestuursrechtscolleges bevoegd zijn. Een bestuursrechter van een bepaald bestuursrechtcollege kan ter beschikking van een ander bestuursrechtcollege worden gesteld (met uitzondering van een aantal categorieën bestuursrechters);

- omdat de bestuursrechter zeer goed in staat moet zijn om standpunten in te nemen of beslissingen te nemen inzake procedurebetwistingen aangezien hij vaak zal geconfronteerd worden met advocaten die proceduremiddelen zullen inroepen.”

Artikel 91, § 1, van het decreet van 4 april 2014 voorziet in een overgangsregeling voor de bestuursrechters die op de datum van inwerkingtreding van het decreet zijn aangesteld bij het Milieuhandhavingscollege. Deze luidt op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissingen als volgt:

“De bestuursrechters die op de datum van inwerkingtreding van dit decreet aangesteld zijn bij het Milieuhandhavingscollege, blijven aangesteld als effectief of plaatsvervangend bestuursrechter bij hun rechtcollege met behoud van de mandaatregeling en de bezoldigingsregeling die ze genoten overeenkomstig de regeling die van toepassing was voor de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, totdat ze op rust worden gesteld, ontslag nemen of ontslag krijgen.

Uiterlijk negentig dagen voor het mandaat van de bestuursrechters, vermeld in het eerste lid is verstreken, kan de Vlaamse Regering beslissen om het mandaat van bestuursrechter niet te verlengen.

De beslissing mag niet indruisen tegen de onafhankelijkheid van het Milieuhandhavingscollege of van de individuele bestuursrechters ervan, noch betrekking hebben op de inhoudelijke aspecten van de door het Milieuhandhavingscollege genomen beslissingen. Als de Vlaamse Regering uiterlijk negentig dagen voor het mandaat van de bestuursrechters, vermeld in het eerste lid verstrijkt, geen beslissing neemt om het mandaat niet te verlengen, wordt het mandaat stilzwijgend verlengd.”

5. Vanaf 1 maart 2018 is de benaming ‘Milieuhandhavingscollege’ gewijzigd in ‘Handhavingscollege’ (artikelen 143 en 145 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning’).

IV. Feiten

6.1. Verzoeker wordt bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 “benoemd” tot effectieve bijzitter bij het Milieuhandhavingscollege, met ingang van 1 september 2009 en voor een mandaat van zes jaar.

6.2. Op 8 mei 2015 beslist de Vlaamse Regering om de mandaten van de effectieve en plaatsvervangende bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege niet te verlengen.

Deze beslissing steunt in het bijzonder op de volgende motieven:

“Gelet op het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, artikel 16.4.21, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en vervangen bij het decreet van 23 oktober 2010;

Gelet op het decreet van 4 april 2015 [lees: 2014] betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, artikel 91, § 1;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 betreffende de benoeming van de leden van het Milieuhandhavingscollege, vermeld in artikel 16.4.21 van het [...] decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;

[...]

Overwegende dat voormelde bestuursrechters, bij het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009, met toepassing van artikel 16.4.21, § 10, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna het ‘DABM’ te noemen), werden ‘benoemd’ in een mandaat met een duur van zes jaar, met ingang van 1 september 2009;

Overwegende dat de huidige bestuursrechters van het MHHC derhalve zijn aangesteld in een mandaat, dat verstrijkt op 31 augustus 2015;

Overwegende dat het decreet van 4 april 2015 [lees: 2014] betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna het ‘DBRC-decreet’ te noemen), in werking is getreden op 1 november 2014;

Overwegende dat artikel 91, § 1, eerste lid van het DBRC-decreet, bepaalt dat de bestuursrechters die op de datum van inwerkingtreding van dit decreet aangesteld zijn bij het MHHC, aangesteld blijven als effectief of plaatsvervangend bestuursrechter bij hun rechtscollege met behoud van onder meer de mandaatregeling die ze genoten overeenkomstig de regeling die van toepassing was voor de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, totdat ze op rust worden gesteld, ontslag nemen of ontslag krijgen;

Overwegende dat artikel 91, § 1, tweede en derde lid, van het DBRC-decreet, bepaalt dat de Vlaamse regering uiterlijk negentig dagen voor het verstrijken

van het mandaat van de bestuursrechters bij het MHHC, kan beslissen om het huidige mandaat van bestuursrechter niet te verlengen voor zover de beslissing tot niet verlenging niet indruist tegen de onafhankelijkheid van het MHHC of van de individuele bestuursrechters, noch betrekking heeft op de inhoudelijke aspecten van de voor het MHHC genomen beslissingen; dat, als de Vlaamse regering uiterlijk negentig dagen voor het mandaat van de bestuursrechters verstrijkt geen beslissing neemt om het mandaat niet te verlengen, het mandaat stilzwijgend wordt verlengd; dat, bijgevolg, de beslissing om het mandaat van een bestuursrechter bij het MHHC niet te verlengen, uitdrukkelijk moet worden genomen;

Overwegende dat artikel 16.4.21, § 10, tweede en derde lid, DABM, een regeling voorschrijft die identiek is aan de voormelde regeling van artikel 91, § 1, tweede en derde lid, van het DBRC-decreet; dat die regeling krachtens artikel 91, § 1, eerste lid, DBRC-decreet overigens toepasselijk is gebleven op het mandaat van de voormelde effectieve en plaatsvervangende bestuursrechters bij het MHHC;

Overwegende dat de Vlaamse Regering bij besluiten van 28 september 2012 heeft beslist de heer [L.J.] en de heer [J.N.], bestuursrechters bij het MHHC, verder in dienst te houden na het bereiken van de leeftijd van 65 jaar; dat de voormelde bestuursrechters, met toepassing van artikel 16.4.21, § 11, tweede lid, DABM, in dienst kunnen blijven tot maximaal de einddatum van het lopende mandaat; dat hun mandaat bijgevolg zal verstrijken op 31 augustus 2015;

Overwegende dat met het DBRC-decreet werd beoogd om tot een eenvormige regeling te komen voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges (waaronder het MHHC en de Raad voor Vergunningsbetwistingen ('RvVb')), opdat deze op het vlak van, onder meer, hun organisatie, werking en (de rechtspositie van) hun personeel, zo veel als mogelijk op elkaar zouden worden afgestemd; dat hetzelfde geldt voor de rechtspositieregeling van de bestuursrechters; dat de decreetgever zodoende beoogde te komen tot een daadwerkelijke verhoging van de efficiëntie en effectieve rechtspraak; dat hij aldus wenste te remediëren aan de onoverzichtelijkheid op vlak van organisatie en procedures die aanleiding geven tot rechtsonzekerheid bij de burger; dat de beoogde eenvormigheid ertoe strekt de rechtsbescherming te verhogen;

Overwegende dat de decreetgever onder meer beoogde de rechtspositieregeling van de bestuursrechters van het MHHC en de RvVb, die op heden onderling zeer divers zijn, te vervangen door een uniforme rechtspositieregeling voor de bestuursrechters van het MHHC en de RvVb;

Overwegende dat de decreetgever er aldus onder meer in heeft voorzien dat voortaan alle bestuursrechters bij deze twee Vlaamse bestuursrechtscolleges, dus ook bij het MHHC, voor het leven worden benoemd, naar analogie met de regeling die op vandaag ook geldt voor de rechters van de rechterlijke orde (cf. artikel 152 van de Grondwet); dat die wijziging ertoe strekt de onafhankelijkheid van de bestuursrechters nog beter te waarborgen;

Overwegende dat de decreetgever erin heeft voorzien dat de bestuursrechters die voortaan bij het MHHC of de RvVb benoemd kunnen worden, zullen moeten kunnen aantonen dat zij beschikken over een 'voldoende expertise' in verschillende domeinen, meer bepaald in de domeinen van het Vlaamse recht inzake ruimtelijke ordening en van het Vlaamse milieurecht, en de procesvoe-

ring en rechtsbescherming in bestuurlijke of rechterlijke aangelegenheden; dat met die vereiste van ‘voldoende expertise’ in verschillende domeinen, de decreetgever vooreerst wenste te anticiperen op de ruimere bevoegdheden die in de toekomst zullen worden toegekend aan het MHHC en de RvVb; dat, immers, met de inwerkingtreding van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna het ‘Omgevingsvergunningsdecreet’ te noemen), de RvVb bevoegd zal worden voor het omgevingsvergunningscontentieux; dat met de inwerkingtreding van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning (hierna het ‘Handhavingsdecreet’ te noemen) het MHHC tot het zgn. ‘Handhavingscollege’ zal worden hervormd, nu het uitspraak zal moeten doen over de exclusieve en alternatieve bestuurlijke geldboetes en voordeelontnemingen, zowel deze als vermeld in Titel XVI, Hoofdstuk IV, Afdeling IV van het DABM, als deze vermeld in de artikelen 6.2.2, 6.2.6 en 6.2.11, § 4, VCRO; dat de Vlaamse regering bijgevolg, in navolging van de decreetgever, het nodige moet doen om te garanderen dat de ‘voldoende expertise’ die de MHHC (en de RvVb) moet kenmerken opdat dit (deze) Vlaamse bestuursrechtscollege(s) beschouwd kan (kunnen) worden als noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, structureel gewaarborgd is;

Overwegende dat de decreetgever, met deze vereiste van ‘voldoende expertise’ in de verschillende domeinen, ook beoogde om efficiëntiewinsten op te tekenen in de Vlaamse bestuursrechtscolleges, aangezien de bestuursrechters inzetbaar zullen zijn bij zowel de RvVb als het (M)HHC; dat hiervoor in voorkomend geval wel de in het DBRC-decreet voorziene regeling van de terbeschikkingstelling van bestuursrechters in acht moet worden genomen; dat dit onder meer veronderstelt dat de bestuursrechter over voldoende kennis beschikt in de domeinen waarvoor het Vlaams bestuursrechtscollege, waaraan hij ter beschikking wordt gesteld, bevoegd is.

Overwegende dat op 31 augustus 2015, het lopende mandaat van twee bestuursrechters bij het MHHC verstrijkt, omdat zij, gezien hun leeftijd, op rust zijn gesteld; dat de Vlaamse regering op 24 april 2015 heeft beslist twee functies van bestuursrechter bij de RvVb vacant te verklaren opdat de totale dossierinstroom bij de RvVb op een kwalitatieve manier en binnen een redelijke termijn kan worden verwerkt,

Overwegende, in het licht van al wat voorafgaat en gelet op het verstrijken van de mandaten van de voormelde effectieve en plaatsvervangende bestuursrechters bij het MHHC op 31 augustus 2015, dat de Vlaamse regering de door decreetgever beoogde uniformiteit van de rechtspositieregeling van de bestuursrechters bij de Vlaamse bestuursrechtscolleges vermag na te streven zowel tussen die Vlaamse bestuursrechtscolleges onderling als a fortiori binnen eenzelfde Vlaams bestuursrechtscollege; dat zij, bijgevolg, kan besluiten om de mandaten van de effectieve en plaatsvervangende bestuursrechters bij het MHHC, bij het verstrijken ervan, niet te verlengen.

Overwegende dat de beslissing om de mandaten van de effectieve en plaatsvervangende bestuursrechters bij het MHHC niet te verlengen bij het verstrijken ervan, mede steunt op de uitdrukkelijke wil van de decreetgever om – gezien de hervorming van de Vlaamse bestuursrechtscolleges en om de

onafhankelijkheid van de bestuursrechters te versterken – de functie van bestuursrechter te laten invullen middels een benoeming voor het leven;

Overwegende dat het voorgaande des te meer geldt, nu de opdracht van de bestuursrechters bij het MHHC in de nabije toekomst zal wijzigen en verbreden in vergelijking met de huidige opdracht, gelet op de uitbreiding van de bevoegdheid van het MHHC; dat de decreetgever uitdrukkelijk voorgeschreven heeft dat ook de bestuursrechters bij het MHHC over een ‘voldoende expertise’ dienen te beschikken in de domeinen van het Vlaamse recht inzake ruimtelijke ordening en van het Vlaamse milieurecht, en de procesvoering en rechtsbescherming in bestuurlijke of rechterlijke aangelegenheden; dat niet al de voormelde effectieve en plaatsvervangende bestuursrechters bij het MHHC hebben moeten aantonen over ‘voldoende expertise’ in al die domeinen te beschikken;

Overwegende dat de Vlaamse regering bij het nemen van een beslissing om de mandaten van de bestuursrechters bij het MHHC, bij het verstrijken ervan, al dan niet (en al dan niet stilzwijgend) te verlengen en die functies – desgevallend zonder vacantverklaring en open oproep – al dan niet opnieuw in te laten vullen door (desgevallend stilzwijgende) verlengingen van de mandaten van de mandaathoudende bestuursrechters bij het MHHC, rekening vermag te houden met de artikelen 10, 11, 13 en 161 van de Grondwet en artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; dat het in artikel 10 en 11 van de Grondwet vervatte gelijkheidsbeginsel en het verbod van discriminatie immers vereisen dat aan eenieder een gelijke toegang tot het openbaar ambt wordt gewaarborgd; dat dit beginsel de overheid niet alleen verplicht verschillende kandidaten objectief te vergelijken en voorrang te geven aan de meest geschikte kandidaat maar bovendien verplicht deze kandidaten aan te wijzen na daartoe een behoorlijke oproep te hebben gedaan met inachtneming van het transparantiebeginsel; dat het, gelet op de uitbreiding van de bevoegdheden van het MHHC en de door de decreetgever in functie daarvan gestelde vereisten inzake ‘voldoende expertise’ in verschillende domeinen, derhalve, teneinde het gelijkheidsbeginsel te waarborgen en teneinde structureel te verzekeren dat het MHHC over het hoogst mogelijke niveau van ‘voldoende expertise’ beschikt dat de MHHC moet kenmerken, past om de mandaten van de voormelde effectieve en plaatsvervangende bestuursrechters, bij het verstrijken ervan, niet opnieuw voor een termijn van zes jaar te verlengen;

Overwegende dat de functies van drie effectieve bestuursrechters bij het Milieuhandhavingscollege vacant kunnen worden verklaard; dat er vervolgens een oproep tot kandidaat-bestuursrechters en selectie kan plaatsvinden;

Overwegende dat, overeenkomstig artikel 16.4.21, § 11, vierde lid, DABM, de effectieve en plaatsvervangende bestuursrechters hun functie blijven uitoefenen, totdat in hun vervanging is voorzien.”

Deze beslissing wordt met een aangetekende brief van 12 mei 2015 ter kennis gebracht van verzoeker en op 13 mei 2015 bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Ze maakt het eerste voorwerp uit van het voorliggende beroep voor zover ze het mandaat van verzoeker van effectieve bestuursrechter bij het Milieuhandhavingscollege niet verlengt (de artikelen 1, 9 en 10 van het desbetreffende besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015).

6.3. Eveneens op 8 mei 2015 beslist de Vlaamse Regering om drie functies van bestuursrechter bij het Milieuhandhavingscollege vacant te verklaren.

6.4. Op 12 juni 2015 stelt verzoeker zich kandidaat voor de functie van bestuursrechter bij het Milieuhandhavingscollege.

6.5. Met een brief van 18 juni 2015 deelt de voorzitter van de selectiecommissie aan verzoeker mee dat zijn kandidatuur niet voldoet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden, aangezien hij niet aantoont dat hij houder is van het diploma van licentiaat of master in de rechten.

Verzoekers kandidatuur wordt derhalve niet verder in aanmerking genomen.

Deze beslissing maakt het tweede voorwerp uit van het voorliggende beroep.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van de verwerende partij

7. De verwerende partij merkt in haar memorie van antwoord op dat verzoeker in éénzelfde verzoekschrift enerzijds de vernietiging beoogt van de artikelen 1, 9 en 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 waarbij zijn mandaat van effectieve bestuursrechter bij het Milieuhandhavingscollege, dat verstrijkt op 31 augustus 2015, niet wordt verlengd, maar anderzijds ook de vernietiging van de beslissing van de selectiecommissie van de dienst van

de bestuursrechtscolleges om zijn kandidatuur voor de functie van bestuursrechter niet in aanmerking te nemen.

Volgens de verwerende partij ontbreekt de vereiste samenhang tussen de beide bestreden beslissingen opdat ze in één verzoekschrift zouden kunnen worden bestreden. Zij argumenteert dat verzoeker tegen de respectieve bestreden beslissingen onderscheiden middelen aanvoert, dat de beide bestreden beslissingen bovendien een onderscheiden rechtsgrondslag hebben en dat een eventuele vernietiging van de eerste bestreden beslissing niet automatisch zou leiden tot de vernietiging van de tweede bestreden beslissing.

Zij besluit dat “[b]ij gebrek aan samenhang [...] het enig verzoekschrift slechts ontvankelijk [is] voor zover het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing”.

8. In haar laatste memorie doet de verwerende partij nog gelden dat de deelname van verzoeker aan de selectie voor het ambt van “bestuursrechter voor het leven” juridisch volledig losstaat van de niet-verlenging van zijn oude mandaat als bestuursrechter voor een periode van zes jaar, waardoor het resultaat van de beoordeling van de eerste bestreden beslissing “op geen enkele manier doorslaggevend” is voor de beoordeling van de tweede bestreden beslissing.

Beoordeling

9. Meerdere vorderingen kunnen slechts ontvankelijk met één enkel verzoekschrift worden ingesteld indien die vorderingen, wat hun voorwerp of hun grondslag betreft, zo nauw samenhangen dat vaststellingen gedaan of beslissingen genomen met betrekking tot de ene vordering, een weerslag kunnen hebben op de uitkomst van de andere vordering.

10. In dit geval vordert verzoeker in eenzelfde verzoekschrift voor eerst de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015

voor zover daarbij zijn mandaat van effectieve bestuursrechter bij het Milieu-handhavingscollege niet wordt verlengd en voorts ook van de beslissing van de selectiecommissie van de dienst van de bestuursrechtscolleges van 18 juni 2015 om zijn kandidaatstelling voor het mandaat van bestuursrechter bij het Milieu-handhavingscollege niet in aanmerking te nemen.

De eerste vier middelen die verzoeker in zijn inleidend verzoekschrift aanvoert, zijn gericht tegen de eerste bestreden beslissing. Het vijfde aangevoerde middel is gericht tegen de tweede bestreden beslissing. In dat vijfde middel voert verzoeker aan dat de selectiecommissie haar bestreden beslissing slechts kon nemen “door toepassing te maken van het eerste bestreden besluit” waarvan hij de onwettigheid in zijn eerste vier middelen heeft uiteengezet.

Indien dat laatstgenoemde standpunt van verzoeker zou moeten worden bijgevalen, dan zou de onwettigheid van de eerste bestreden beslissing wel een weerslag hebben op de beoordeling van de wettigheid van de tweede bestreden beslissing.

De exceptie van de verwerende partij valt aldus samen met de beoordeling van de grond van de zaak.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

11. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van artikel 190 van de Grondwet, artikel 6, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’ en “het daaruit volgende algemeen rechtsbeginsel dat besluiten die de individuele rechtstoestand van de be-

trokken[e] wijzigen, slechts tegenstelbaar kunnen zijn [ná] betekening”, alsook van artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel en de zorgvuldigheidsplicht.

In een *eerste onderdeel* van het middel doet verzoeker gelden dat hem met een aangetekende brief met datumstempel ‘12 mei 2015’ een tekst is toegestuurd met als titel ‘Besluit van de Vlaamse Regering tot niet-verlenging van de mandaten van de leden van het Milieuhandhavingscollege’. Alhoewel in die brief is vermeld dat de bijgevoegde tekst een besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 betreft, moet – aldus verzoeker – worden vastgesteld dat de tekst niet gedagtekend en ook niet ondertekend is, terwijl de “onleesbare krabbel” op de begeleidende brief “het ontbreken van de handtekening van de bevoegde minister op het ‘besluit’ niet kan dekken”. Daarbij komt nog dat zowel in de voormelde brief als in de bijlage bij deze brief en in het uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, zijn naam “verkeerd geschreven” is.

Hij betoogt dat de individuele besluiten van de Vlaamse Regering slechts verbindend worden zodra daarvan overeenkomstig artikel 84, 2°, BWHI kennis is gegeven aan “de belanghebbenden”. Het rechtszekerheidsbeginsel impliceert volgens verzoeker dat de burger niet geacht kan worden gebonden te zijn door normen die niet werden bekendgemaakt of die laattijdig werden bekendgemaakt. Voorts is de overheid verplicht tot een zorgvuldige voorbereiding van haar besluiten en tot een behoorlijke en tijdige informatieverstrekking. Individuele besluiten die de persoonlijke rechtstoestand wijzigen, moeten aan de betrokkene worden betekend, “zelfs wanneer geen nadrukkelijke wettekst dat bepaalt”. Het originele besluit of minstens een ‘eensluidend’ verklaarde kopie daarvan moet worden betekend, zo stelt verzoeker. Hij voegt eraan toe dat volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie een besluit dat niet betekend is, niet bindend is en dat dit ook zo is wanneer een besluit niet ondertekend is. De betekening aan “een verkeerde persoon [...] doordat de naam van de betrokkene verkeerd

geschreven is”, is volgens hem onzorgvuldig en derhalve niet geldig en moet voor onbestaande worden gehouden.

Verzoeker besluit tot de niet-tegenstelbaarheid van de eerste bestreden beslissing.

In een *tweede onderdeel* van het middel voert verzoeker aan dat “de rechtszekerheid in het gedrang wordt gebracht wanneer een vervalltermijn niet wordt nageleefd, wanneer door het verstrijken van die termijn wijzigingen worden aangebracht in de rechtsorde of dat het verstrijken van die termijn juist belet dat er nog wijzigingen worden doorgevoerd”. Hij argumenteert dat “een niet tegenstelbaar besluit tot niet verlenging van een mandaat niet kan verhinderen dat de stilzwijgende verlenging ontstaat, omdat er anders over oordelen zou inhouden dat men het besluit toch tegenstelbaar maakt”.

Hij brengt zijn belang bij dit middelonderdeel in verband met de overgangsregeling waarin is voorzien in artikel 91, § 1, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (zie hiervóór *sub 4*).

12. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen een betekening en een kennisneming. Een betekening vereist volgens hem dat de betrokkene een origineel stuk ontvangt of minstens een kopie die door de daartoe bevoegde persoon ‘eensluidend’ is verklaard. Hem werd evenwel een document toegestuurd dat niet gedagtekend en niet ondertekend is en dat niet ‘eensluidend’ met het origineel werd verklaard, wat betekent dat hem tot op vandaag geen besluit werd betekend. Hij voegt er nog aan toe dat “uit de post factum vergelijking van stukken geen betekening [ontstaat] en al helemaal geen betekening op het ogenblik van het toezenden van de niet gedagtekende, niet ondertekende en niet voor eensluidend verklaarde tekst”. Uit de omstandigheid dat pas na de neerlegging van het administratief dossier bij de Raad van State kon worden vastgesteld dat de hem toegezonden tekst “inhoudelijk identiek” is met het

wel ondertekende en gedateerde besluit, volgt volgens hem reeds “dat er geen deugdelijke betekening of individuele aanzegging is geweest”.

Beoordeling

13. De BWHI houdt een specifieke regeling in met betrekking tot de bekendmaking van de besluiten van de gemeenschaps- en gewestregeringen, zoals het in het geding zijnde besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015.

Artikel 22 BWHI luidt:

“Geen decreet of uitvoeringsbesluit is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij deze wet bepaald.”

Artikel 84 BWHI luidt:

“De bekendmaking en de inwerkingtreding van de besluiten van de Regeringen geschieden als volgt:

1° De besluiten van de Regeringen worden in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt met een vertaling in het Frans of in het Nederlands, naargelang van het geval. De besluiten van de Waalse Regering worden bekendgemaakt met bovendien een vertaling in het Duits.

Wanneer zij geen belang hebben voor de algemeenheid van de burgers, mogen de in het eerste lid bedoelde besluiten evenwel bij uittreksel bekendgemaakt worden of het voorwerp zijn van een gewone vermelding in het Belgisch Staatsblad; wanneer hun bekendmaking geen openbaar nut heeft, mag daarvan afgezien worden.

2° De besluiten worden verbindend vanaf de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen.

De besluiten waarvan kennis is gegeven aan de belanghebbenden, worden verbindend zodra daarvan kennis is gegeven of vanaf de bekendmaking, als deze voorafgaat.”

Artikel 190 van de Grondwet en artikel 6, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, waarvan verzoeker in het middel de schending aanvoert, zijn derhalve niet ter zake, wel hetgeen is bepaald in artikel 84 BWHI, waarop het middel eveneens is gesteund.

14. Het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 waarbij het mandaat van verzoeker als effectief bestuursrechter van het Milieuhandhavingscollege niet wordt verlengd, betreft een individuele beslissing. Het is door de partijen niet betwist en er mag worden aangenomen dat dit besluit niet de algemeenheid van de burgers aanbelangt, zodat het overeenkomstig artikel 84, 1°, BWHI bij uittreksel of vermelding in het Belgisch Staatsblad mocht worden bekendgemaakt.

Luidens artikel 84, 2°, BWHI worden de besluiten waarvan kennis is gegeven aan de belanghebbenden, verbindend zodra daarvan kennis is gegeven of vanaf de bekendmaking, als deze voorafgaat.

15.1. Verzoeker stelt in het eerste middelonderdeel dat er in dit geval geen kennisgeving zoals bedoeld in artikel 84, 2°, BWHI is gebeurd, waardoor het voormelde besluit van de Vlaamse Regering hem niet tegenstelbaar is en het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel zijn geschonden.

Met een aangetekende brief van 12 mei 2015 heeft de kabinetschef in opdracht van de minister-president van de Vlaamse Regering aan verzoeker laten weten dat de Vlaamse Regering op 8 mei 2015 heeft besloten om de mandaten van de bestuursrechters bij het Milieuhandhavingscollege niet te verlengen. Als bijlage wordt “dit besluit” bijgevoegd.

Dit betreft een voldoende rechtszekere betekening van de desbetreffende beslissing, die aan verzoeker geen enkele twijfel laat over wat door de Vlaamse Regering met betrekking tot zijn mandaat van bestuursrechter bij het Milieuhandhavingscollege werd beslist. De omstandigheid dat het bijgevoegde besluit van de Vlaamse Regering niet door de minister-president werd ondertekend, noch gedagtekend, en ook niet ‘eensluidend’ werd verklaard, doet er geen afbreuk aan dat met de brief, waarmee dit besluit werd toegezonden aan verzoeker duidelijk is gemaakt welke beslissing, door wie en wanneer werd genomen. Dat besluit is dan ook overeenkomstig artikel 84, 2°, BWHI verbindend voor verzoeker.

ker. Voorts betreft de verkeerde schrijfwijze van verzoekers naam zowel in de brief van 12 mei 2015 als in het daarbij gevoegde besluit en in het bekendgemaakte uittreksel in het Belgisch Staatsblad – ‘XXXX’ in de plaats van ‘XXXX’ – slechts een materiële misslag die de rechtsgeldigheid van het besluit niet in het gedrang kan brengen.

Verzoekers grief dat het bijgevoegde besluit niet werd ondertekend, noch gedagtekend of ‘eensluidend’ verklaard, suggereert dat hij de echtheid van dat document in vraag stelt. Zijn argument dat hij pas middels het door de verwerende partij neergelegde administratief dossier de inhoudelijke juistheid van het bedoelde document heeft kunnen controleren, bevestigt deze benadering van verzoeker. Het blijkt evenwel niet dat hij het bedoelde document bij de bevoegde rechter van valsheid heeft beticht.

Hoe dan ook is de door verzoeker betwiste tegenstelbaarheid van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 één zaak, de eventuele onwettigheid ervan een andere. In het eerste middelonderdeel toont verzoeker de onwettigheid van dat besluit alvast niet aan. Die onwettigheid kan immers niet louter voortvloeien uit onzorgvuldigheden die bij de betekening zouden zijn gebeurd.

15.2. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

16.1. Het tweede middelonderdeel, waarin verzoeker argumenteert dat “een niet tegenstelbaar besluit tot niet verlenging van een mandaat niet kan verhinderen dat de stilzwijgende verlenging ontstaat, omdat er anders over oordelen zou inhouden dat men het besluit toch tegenstelbaar maakt”, steunt op de premisse dat het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 hem niet kan worden tegengesteld. Hiervóór is reeds gebleken dat die premisse elke grond mist.

16.2. Het tweede middelonderdeel is evenmin gegrond.

17. Het eerste middel is, daargelaten of het ontvankelijk is, wat de verwerende partij in haar memorie van antwoord betwist, alleszins in geen van zijn beide onderdelen gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “[in het bijzonder] het motiveringsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het verbod van discriminatie, het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en de artikelen 5, 91 en 92 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’.

19. In een *eerste onderdeel* van het middel betoogt verzoeker vooreerst dat het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 een eenzijdige bestuurshandeling met individuele strekking is, die ten aanzien van hem rechtsgevolgen beoogt te hebben en derhalve uitdrukkelijk, in rechte en in feite, in de akte zelf moet worden gemotiveerd en dat die motivering afdoende moet zijn. Wanneer, zoals in dit geval, de overheid de keuze heeft tussen diverse maatregelen – namelijk een uitdrukkelijke verlenging van de mandaten, een stilzwijgende verlenging, een niet-verlenging na evaluatie of een loutere niet-verlenging – en zij de maatregel kiest die de meest zwaarwichtige gevolgen heeft, dan is die motiveringsplicht volgens verzoeker strenger.

Vervolgens bekritiseert hij de verschillende motieven van de eerste bestreden beslissing.

Hij argumenteert dat de invoering van een uniforme rechtspositie voor alle bestuursrechters op zich niet inhoudt dat het mandaat van de bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege niet kan worden verlengd.

Ook de betrachting om de onafhankelijkheid van de bestuursrechters te versterken, rechtvaardigt volgens verzoeker die niet-verlenging niet. Hij wijst erop dat er op dit vlak steeds een discriminatie was tussen de bestuursrechters van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, die van bij de oprichting van dat bestuursrechtcollege voor het leven werden benoemd, en de bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege, voor wie dat niet het geval was, en dat die discriminatie door de Vlaamse Regering wordt gehandhaafd wanneer de rechters van de Raad voor Vergunningsbetwistingen enkel mogen aanblijven omdat zij eerder al voor het leven zijn benoemd.

In de mate dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat die discriminatie dan gelegen is in de artikelen 16.4.21 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en artikel 91 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges’ vraagt verzoeker om daarover de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“Schenden de artikelen [16.4.21 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’] en 91 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het rechtstaatsbeginsel, waaronder het beginsel van de scheiding der machten valt, als ook het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter, door de bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege maar te benoemen in een mandaat van zes jaar, dat wel vernieuwbaar is, maar vernieuwd wordt door de overheid wier beslissingen door deze bestuursrechters moeten worden getoetst, terwijl de rechters van de Raad voor vergunningenbetwistingen die eveneens rechters zijn van een Vlaams administratief rechtcollege worden benoemd voor het leven en er geen objectieve redenen zijn om de ene bestuursrechter maar voor zes jaar te benoemen en de andere voor het leven, wat trouwens in het nieuwe eengemaakte statuut van het decreet van 4 april 2014 zelf wordt erkend?”

De beweerde vereiste van ‘voldoende expertise’ is volgens verzoeker als zodanig niet opgenomen in het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ en kan op zich evenmin rechtvaardigen dat het mandaat van de bestuursrechters in het Milieuhandhavingscollege niet wordt verlengd. Het motief dat die bestuursrechters zouden kunnen worden getoetst op hun kennis en ervaring in het ruimtelijke ordeningsrecht is onaanvaardbaar en discriminerend, aldus verzoeker, in acht genomen dat de (grondige) kennis van de bestuursrechters in de Raad voor Vergunningsbetwistingen inzake het Vlaamse milieurecht niet is getoetst en niet zal worden getoetst. De wijziging van de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen op het vlak van de Vlaamse milieuwetgeving is nochtans substantieel – hij krijgt er het omgevingsvergunningencontentieux bij – terwijl deze van het Milieuhandhavingscollege wat de ruimtelijke ordening betreft, beperkt is tot de geldboetes zoals bedoeld in de nieuwe artikelen 6.2.2, 6.2.6 en 6.2.11, § 4, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Verzoeker leidt daaruit af dat “het niet toetsen van de kennis van de bestuursrechters van de Raad voor Vergunningsbetwistingen inzake het Vlaamse Milieurecht en het wel toetsen van de kennis van de bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege zowel (opnieuw) op het vlak van het Milieurecht als op het vlak van het ruimtelijk ordeningsrecht onevenredig is ten aanzien van de vereiste van de ‘voldoende expertise’”.

Voorts stelt verzoeker dat de beweerde vereiste van ‘voldoende expertise’ omwille van “de uitwisselbaarheid van de bestuursrechters” onjuist wordt weergegeven. Het decreet voert immers geen systeem van omni-inzetbaarheid in, maar wel van terbeschikkingstelling (artikel 5 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’). Hij acht het bovendien discriminatoir dat de omni-inzetbaarheid wel wordt geëist van de zittende bestuursrechters van het Milieuhandhavingcollege, maar niet van de zittende bestuursrechters van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Ten slotte is volgens verzoeker het motief van de vereiste ‘voldoende expertise’ tegenstrijdig met zijn benoeming, die precies gesteund werd op een onderzoek van zijn expertise. Hij betoogt dat het onzorgvuldig en discriminatoir is om te stellen dat nu niet alle rechters een voldoende expertise hebben moeten aantonen, zij allemaal van hun mandaat vervallen worden verklaard door de niet-verlenging van hun mandaat.

20. In een *tweede onderdeel* van het middel stelt verzoeker dat artikel 91, § 1, eerste lid, van het meergenoemde decreet van 4 april 2014 ervan uitgaat dat de zittende bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege verder blijven zetelen in het mandaatsysteem. Het tweede en het derde lid, zo vervolgt verzoeker, dienen niet om een eenvormig statuut tot stand te brengen, maar hebben betrekking op de individuele evaluatie van iedere bestuursrechter. Dit wordt ook bevestigd door de artikelen 5 en 92 van hetzelfde decreet. Volgens verzoeker maakt de Vlaamse Regering een verkeerde toepassing van de voormelde bepalingen, doordat zij buiten de individuele evaluatie van de zittende bestuursrechters om beslist tot de niet-verlenging van hun mandaat.

21. In zijn memorie van wederantwoord doet verzoeker gelden dat “als het Grondwettelijk Hof zou vaststellen dat de gelijkheid geschonden is door het decreet te wijzigen in die zin dat de zittende bestuursrechters bij de Raad voor Vergunningenbetwistingen voor het leven benoemd zijn, terwijl dat niet het geval is voor de bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege, [dit] dan betekent [...] dat de Vlaamse regering niet meer kon en kan beslissen dat het mandaat van [verzoeker] niet wordt verlengd, aangezien hij conform de grondwet als bestuursrechter voor het leven moet worden beschouwd”. Verzoeker besluit daaruit dat hij zeer zeker belang heeft bij de voorgestelde prejudiciële vraag.

22. In zijn laatste memorie houdt verzoeker staande dat het ongrondwettig bevinden van artikel 16.4.21 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en van artikel 91 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige

Vlaamse bestuursrechtscolleges' hem een voordeel kan opleveren. Hij herhaalt dat er op meerdere punten een discriminatie was en is tussen de bestuursrechters van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege, welke door het voormelde artikel 91 wordt gehandhaafd. Het ongrondwettig bevinden van de voornoemde bepalingen zou impliceren, zo stelt hij, dat er geen rechtsgrond is voor het besluit tot niet-verlenging van zijn mandaat. In dat geval zou hij "gewoon [kunnen] overgaan naar het opslorpende rechtscollege zonder examen" en hij zou de benoemingen die inmiddels gebeurd zijn op grond van een ongrondwettige regeling kunnen aanvechten. Volgens verzoeker zou dit niet impliceren dat er voor zijn benoeming tot bestuursrechter geen rechtsgrond meer zou bestaan en dat zijn benoeming van destijds onwettig zou worden. Het Grondwettelijk Hof kan immers de gevolgen van de vernietigde bepalingen aanwijzen die moeten worden gehandhaafd. Zo zou het Grondwettelijk Hof kunnen oordelen dat de gevolgen van artikel 16.4.21 van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' kunnen worden gehandhaafd voor het verleden, waardoor zijn benoeming niet onwettig wordt.

Beoordeling

23. Het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 bevat een uitgebreide formele motivering, zoals hiervóór aangehaald *sub* 6.2, die op een afdoende wijze uitdrukkelijk weergeeft op grond van welke feitelijke en juridische overwegingen het besluit is genomen.

Er is dan ook geen schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen'.

24.1. Verzoeker bekritiseert voorts de in het besluit vermelde motieven.

24.2. Als eerste motief verwijst het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 naar het oogmerk van de decreetgever om de uiteenlopende rechtspositieregelingen van de bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege eensdeels en van de Raad voor Vergunningsbetwistingen anderdeels te vervangen door een uniforme rechtspositieregeling.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ is geworden, kan in dit verband worden gelezen (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, 48):

“De huidige decretale bepalingen inzake de rechtspositie van de bestuursrechters van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van het Milieuhandhavingscollege, die onderling zeer divers zijn worden opgeheven en vervangen door een uniforme rechtspositieregeling voor de bestuursrechters van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van het Milieuhandhavingscollege. Gelet op het specifieke karakter van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen worden er afwijkende bepalingen voor de bestuursrechters van dit rechtscollege opgenomen. Er wordt wel een overgangsregeling voorzien voor de bestuursrechters die aangesteld of benoemd zijn bij een Vlaams bestuursrechtscollege op de datum van inwerkingtreding van dit decreet.”

Het tot stand brengen van de beoogde uniforme rechtspositieregeling voor alle bestuursrechters kon worden gerealiseerd door te voorzien in de benoeming van alle bestuursrechters voor het leven. In het licht van de andere doelstelling van het decreet van 4 april 2014, namelijk om de onafhankelijkheid van de bestuursrechtscolleges én van de bestuursrechters zelf te versterken, kan redelijkerwijze niet worden betwist dat een benoeming van de bestuursrechters voor het leven daartoe grotere garanties biedt dan een aanstelling van de bestuursrechters in een tijdelijk, al dan niet verlengbaar mandaat.

Om die uniforme rechtspositieregeling tot stand te brengen, vermocht de Vlaamse Regering wettig te beslissen dat het aflopende mandaat van de bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege niet werd verlengd.

Het motief van de uniformisering van de rechtspositieregeling van de bestuursrechters is dan ook een draagkrachtig motief van de eerste bestreden beslissing.

24.3. Het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 steunt ook op het motief van de versterking van de onafhankelijkheid van de bestuursrechters.

Zoals zo-even reeds is gebleken, kan dit motief niet los worden gezien van de verwezenlijking van een uniforme rechtspositieregeling.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ is geworden, kan in dit verband worden gelezen (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, 48, met weglating van de voetnoot):

“De effectieve bestuursrechters worden benoemd voor het leven bij een Vlaams bestuursrechtcollege met het oog op het waarborgen van hun onafhankelijkheid (naar analogie met de regeling in art. 152 GW voor de rechters van de Rechterlijke Orde)

In de Grondwet wordt de onafhankelijkheid van de rechter onder meer gewaarborgd bij de artikelen 152, 154 en 155 volgens welke de rechters voor het leven benoemd worden, onafzetbaar zijn en, zonder hun toestemming niet overplaatsbaar zijn, een door de wetgevende macht vastgestelde wedde genieten en hun ambt niet mogen combineren met een door de Regering bezoldigd ambt.”

Gelet op deze doelstelling van de decreetgever, ging de Vlaamse Regering haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid niet te buiten door het aflopende, tijdelijke mandaat van de bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege niet te verlengen en vervolgens over te gaan tot een selectie van bestuursrechters met het oog op een benoeming voor het leven.

Het desbetreffende motief is dienvolgens ook een draagkrachtig motief.

24.4. Ten slotte is er het motief van het waarborgen van ‘voldoende expertise’.

Enkele van de voorwaarden om tot effectieve bestuursrechter te kunnen worden benoemd, zijn het hebben van een grondige kennis van het Vlaamse recht inzake ruimtelijke ordening en het Vlaamse milieurecht, het hebben van minstens tien jaar nuttige ervaring in die domeinen, alsook het hebben van een grondige kennis van procesvoering en rechtsbescherming in bestuurlijke of rechterlijke aangelegenheden (artikel 49, tweede lid van het decreet van 4 april 2014).

Luidens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ is geworden, zijn deze voorwaarden “noodzakelijk” om verschillende redenen (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, 49):

“1° omwille van de multi-inzetbaarheid van de bestuursrechters in de verschillende domeinen waarvoor de Vlaamse bestuursrechtscolleges bevoegd zijn. Een bestuursrechter van een bepaald bestuursrechtscollege kan ter beschikking van een ander bestuursrechtscollege worden gesteld (met uitzondering van een aantal categorieën bestuursrechters);
2° omdat de bestuursrechter zeer goed in staat moet zijn om standpunten in te nemen of beslissingen te nemen inzake procedurebetwistingen aangezien hij vaak zal geconfronteerd worden met advocaten die proceduremiddelen zullen inroepen.”

Zelfs al is daarin “slechts” sprake van een “terbeschikkingstelling”, blijkt uit de voormelde toelichting duidelijk de wil van de decreetgever, anders dan wat verzoeker daarover stelt, om de bestuursrechters “multi-inzetbaar” te maken. Die “multi-inzetbaarheid” kan bovendien niet los worden gezien van de bevoegdheidsuitbreiding van zowel de Raad voor Vergunningsbetwistingen als het Milieuhandhavingscollege.

Daaruit volgt dat het motief betreffende het waarborgen van ‘voldoende expertise’ om die “multi-inzetbaarheid” mogelijk te maken, een deugdelijk motief is.

24.5. Met de door hem voorgestelde prejudiciële vraag wil verzoeker het Grondwettelijk Hof bevragen omdat hij een discriminatie ziet in het feit dat de bestuursrechters in het Milieuhandhavingscollege slechts werden aangesteld in een mandaat van zes jaar, terwijl de bestuursrechters van de Raad voor Vergunningsbetwistingen reeds voor het leven waren benoemd. Verzoeker gaat ervan uit dat hij eveneens voor het leven benoemd had moeten zijn.

De Raad van State bedenkt daarbij vooreerst dat verzoeker zijn aanstelling in een tijdelijk mandaat nooit met een beroep tot nietigverklaring heeft bestreden en dat die zodanige aanstelling derhalve definitief is.

Met de verwerende partij moet bovendien worden vastgesteld dat het eventueel ongrondwettig bevinden van het inmiddels opgeheven artikel 16.4.21 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 91 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ verzoeker geen voordeel kan opleveren. Een eventueel vastgestelde ongrondwettigheid zou immers niet impliceren dat verzoeker geacht moet worden voor het leven benoemd te zijn geweest of op zijn minst aanspraak te kunnen maken op een verlenging van zijn aflopend mandaat. Dat het Grondwettelijk Hof met toepassing van artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ de gevolgen van de vernietigde bepalingen zou kunnen handhaven, zou niets daaraan veranderen.

De eerste bestreden beslissing liet de Vlaamse Regering precies toe over te schakelen naar de door verzoeker beoogde benoeming voor het leven van de bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege. De omstandigheid dat het niet bezitten van het vereiste diploma van licentiaat of master in de rechten in

de weg stond aan de eventuele selectie van verzoeker als een voor het leven te benoemen bestuursrechter bij het Milieuhandhavingscollege, staat volledig los daarvan.

Verzoeker heeft derhalve geen belang bij het stellen van de door hem voorgestelde vraag aan het Grondwettelijk Hof.

24.6. Het eerste onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

25.1. In het tweede middelonderdeel beroept verzoeker zich op de bepaling van artikel 91, § 1, van het decreet van 4 april 2014 krachtens welke de zittende bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege verder blijven zetelen in het mandaatstelsel.

Aangezien het decreet van 4 april 2014 in werking is getreden op 1 november 2014 en het mandaat van de zittende bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege zou verstrijken op 31 augustus 2015 moet de voormelde bepaling mede in dat licht worden gelezen. De overgangsregeling die ze instelt, beoogt dat die bestuursrechters hun mandaat vooralsnog zouden kunnen blijven uitoefenen, (zelfs) tot hun opruststelling of ontslag.

Uit de voormelde bepaling kan echter niet worden afgeleid dat de zittende bestuursrechters van het Milieuhandhavingscollege noodzakelijk ook na 31 augustus 2015 in het mandaatstelsel aangesteld konden blijven of dat de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om ter gelegenheid van het verstrijken van hun mandaat te beslissen om dit mandaat niet te verlengen afhankelijk zou zijn van een negatieve evaluatie. Anders dan verzoeker beweert, kan een dergelijke opvatting van de decreetgever ook niet worden afgeleid uit de artikelen 5 en 92 van het decreet van 4 april 2014.

25.2. Het tweede onderdeel van het tweede middel is evenmin gegrond.

26. Het tweede middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

C. Derde en vierde middel

27. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat hij na kennisneming van het auditorsverslag niet verder aandringt “[w]at de middelen 3 en 4 betreft” en dat “[d]e verdere behandeling van de zaak [...] dan ook beperkt [kan] worden tot het eerste middel, het tweede middel en het vijfde middel”.

De Raad van State verleent akte daarvan.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

28. Verzoeker voert in een vijfde middel, dat hij richt “tegen het tweede bestreden besluit”, de schending aan van de artikelen 10, 11 en 190 van de Grondwet, artikel 6, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerking-treden van wetten en verordeningen’ en “het daaruit volgende algemeen rechts-beginsel dat besluiten die de individuele rechtstoestand van de betrokken[e] wij-zigen, slechts tegenstelbaar kunnen zijn [ná] betekening”, alsook de schending van artikel 84 BWHI en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel, de zorgvuldigheidsplicht en het gelijk-heidsbeginsel, dit alles “[m]et toepassing van artikel 159 van de Grondwet”.

Verzoeker betoogt dat de selectiecommissie van de dienst van de bestuursrechtscolleges de tweede bestreden beslissing slechts kon nemen door toepassing te maken van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015. In een eerste middel werd echter aangetoond dat dit besluit aan hem niet tegenstelbaar is en bijgevolg geen toepassing kon vinden. Ook uit het tweede middel blijkt dat

het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 onwettig is en derhalve buiten toepassing moet worden gelaten.

In een *eerste onderdeel* van het middel doet verzoeker gelden dat de selectiecommissie door het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 toch toe te passen onzorgvuldig heeft gehandeld, alsook het rechtszekerheidsbeginsel, artikel 190 van de Grondwet, artikel 6, tweede lid, van de voornoemde wet van 31 mei 1961 en artikel 84 BWHI heeft geschonden.

In een *tweede onderdeel* van het middel stelt verzoeker dat de selectievoorwaarde van artikel 49 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ ten aanzien van hem slechts kon worden toegepast, omdat hem, in tegenstelling tot de rechters van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, een mandaat van zes jaar was verleend. Hij wijst opnieuw op dit onderscheid waarover hij al bij het tweede middel een prejudiciële vraag formuleerde. Hij doet gelden “[d]at ook voor wat betreft het vijfde middel deze vraag moet gesteld worden”.

29. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat hij niet stelt dat artikel 159 van de Grondwet van toepassing is op besturen, maar dat de selectiecommissie onzorgvuldig is geweest door een onwettig besluit toe te passen.

30. In zijn laatste memorie verduidelijkt hij dat van de selectiecommissie niet wordt gevraagd dat zij als orgaan van het actief bestuur de wetmatigheid zou toetsen van het besluit dat zij geroepen is om toe te passen, maar wel de tegenstelbaarheid van dat besluit. Volgens verzoeker heeft de selectiecommissie onzorgvuldig gehandeld door op hem een besluit toe te passen waarvan zij wist of moest weten dat het aan hem niet tegenstelbaar was, omdat het hem niet was bekend.

Beoordeling

31. Vooreerst dient te worden opgeworpen dat de tweede bestreden beslissing, in tegenstelling tot wat verzoeker beweert, geen “toepassing heeft gemaakt” van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015. Wel kan worden aangenomen dat de beëindiging van verzoekers mandaat van bestuursrechter bij het Milieuhandhavingscollege mede heeft geleid tot de vacantverklaring van betrekkingen van bestuursrechter bij het Milieuhandhavingscollege en de organisatie van een selectieprocedure die voor verzoeker met de tweede bestreden beslissing een ongunstige afloop heeft gekregen.

Uit de beoordeling van het eerste en het tweede middel is reeds gebleken dat verzoeker noch de niet-tegenstelbaarheid, noch de onwettigheid aantoonst van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2015 waarbij zijn aanstelling in het mandaat van bestuursrechter bij het Milieuhandhavingscollege niet wordt verlengd. Derhalve kan verzoeker hoe dan ook niet worden bijgevalen in zijn standpunt dat de wettigheid van de tweede bestreden beslissing zou zijn aangetast door de onwettigheid van de eerste bestreden beslissing.

Om dezelfde redenen als vermeld bij de beoordeling van het tweede middel is er geen aanleiding om de door verzoeker gesuggereerde vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

32. Het vijfde middel is, daargelaten of het ontvankelijk is, wat de verwerende partij in haar memorie van antwoord deels betwist, alleszins in geen van zijn beide onderdelen gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht december tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren