

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.674/1
VAN 4 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 12 mei 2009 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van decreet "betreffende de validatie van sommige gewestplanwijzigingen (*Parl. St. Vl. Parl*, 2008-09, nr. 2145)", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan ¹.

Wat die punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Het opschrift van het om advies voorgelegde voorstel van decreet geeft aan dat het ertoe strekt "sommige gewestplanwijzigingen" ² te valideren. Die decretale validaties zijn echter verschillend van aard en hebben niet steeds dezelfde gevolgen.

Artikel 2 van het voorstel stelt het "plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse op het grondgebied van de gemeenten Affligem, Asse, Beersel, Dilbeek, Drogenbos, Galmaarden, Grimbergen, Halle, Herne, Kampenhout, Kapelle-op-den-Bos, Kraainem, Lennik, Liedekerke, Londerzeel, Machelen, Merchtem, Overijse, Pepingen, Roosdaal, Sint-Genesius-Rode, Sint-Pieters-Leeuw, Steenokkerzeel, Ternat, Vilvoorde, Wemmel, Zaventem en Zemst", definitief vast. Dat plan werd eerder reeds definitief vastgesteld, namelijk bij besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli

¹Aangezien het om een voorstel van decreet gaat wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

²De draagwijdte van het voorstel is evenwel breder, aangezien artikel 3 ook betrekking heeft op de definitieve vaststelling van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en de goedkeuring van bijzondere plannen van aanleg.

2000, doch werd *ten dele*³ vernietigd bij het arrest nr. 190.337 van 10 februari 2009 van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. De definitieve vaststelling door de decreetgever werkt niet terug⁴ en het vastgestelde plan blijft van kracht tot het door een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vervangen. Aldus wordt het vernietigde plan opnieuw definitief vastgesteld, evenwel zonder dat de procedure wordt hernomen vanaf het punt waar de onregelmatigheid zich voordeed.

Artikel 3 van het voorstel beoogt de besluiten van de Vlaamse Regering waarbij gewestplanwijzigingen of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen definitief zijn vastgesteld of waarbij bijzondere plannen van aanleg zijn goedgekeurd, geldig te verklaren. Die geldigverklaring slaat evenwel slechts op de schending van de artikelen 2 en 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 februari⁵ 1987 houdende vaststelling van het reglement van orde van de streekcommissies van advies voor de Ruimtelijke Ordening in het Vlaamse Gewest, en van de artikelen 9 en 17 van het huishoudelijk reglement dat de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening heeft vastgesteld op 19 februari 2002 en dat is goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2002, namelijk het ontbreken van een nieuwe, afzonderlijke oproeping van de leden van de betrokken commissie nadat op een eerste vergadering werd vastgesteld dat het vereiste aantal leden niet aanwezig was⁶. De geldigverklaring door de decreetgever werkt terug⁷. In het tweede lid van artikel 3 van het voorstel wordt – eigenlijk overbodig – nog bepaald dat de geldigverklaring geldt tot het betrokken plan wordt vervangen.

³Alhoewel het arrest het besluit van 17 juli 2000 vernietigt "in zoverre het een reservatiezone vaststelt voor de ringweg rond Asse" (cf. artikel 2 van het dispositief van het arrest), wordt het gehele plan opnieuw vastgesteld.

⁴Artikel 2, eerste lid: "... wordt voor de toekomst ... vastgesteld".

⁵Het voorstel verwijst ten onrechte naar het besluit van "11 april 1987".

⁶Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, leidt de schending van die bepalingen tot de onwettigheid van het plan (zie onder meer Raad van State nr. 87.881, 7 juni 2000, Westgeest).

⁷Artikel 3, eerste lid: "... worden geldig verklaard met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan".

In artikel 4 van het voorstel wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de bepalingen van het decreet op te nemen in de Vlaamse codex ruimtelijke ordening⁸.

2. In de toelichting bij het voorstel van decreet verantwoorden de initiatiefnemers als volgt het aanwenden van de techniek van de wetgevende validatie.

2.1. Wat artikel 2 van het voorstel betreft, stellen zij dat de gewestplanaanpassing zich opdringt wegens dwingende mobiliteitseisen rond Asse. Als motieven om niet de gewone procedure tot herstel te volgen maar te werken met een direct herstel bij decreet, verwijzen zij naar de schadelijke gevolgen voor 's lands hogere belangen en voor een goede werking van zijn diensten. Zij merken bovendien op dat het niet bij decreet valideren een onbillijk nadeel voor talrijke burgers zou betekenen.

Inzake het eerste motief wijzen de stellers van het voorstel eerst op de ontstentenis van procedurele vergewisplicht inzake adviezen. In tweede instantie twijfelen zij aan het annulatiemotief dat door de afdeling Bestuursrechtspraak is gebruikt, omdat het betrokken besluit van de Vlaamse Regering geen expliciete oproepingsplicht omvatte voor de organisatie van een tweede vergadering zonder quorumvereiste. Ten derde zijn zij van oordeel dat zonder decretaal ingrijpen belangrijke bestuurlijke en beleidsinspanningen voor het herstel aangewend zullen moeten worden via de minder beredeneerde en maatschappelijk gedragen opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan, zodat de maatschappelijke prioriteiten niet adequaat planologisch zullen kunnen worden ingevuld.

Inzake het tweede motief wijzen de initiatiefnemers erop dat een belangrijk deel van de ringweg rond Asse reeds is aangelegd, terwijl de overheidsbeslissingen en de investeringen met betrekking tot de afwerking ervan, op de helling komen te staan of zonder voorwerp worden. De verkeersleefbaarheid in het centrum van Asse dreigt daardoor niet opgelost te worden, met alle daaraan verbonden nadelen.

⁸In het voorstel wordt nog verwezen naar artikel 99 van het ontwerp van decreet, dat ondertussen artikel 110 geworden is van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.

2.2. Wat artikel 3 van het om advies voorgelegde voorstel betreft, wijzen de initiatiefnemers erop dat het vormgebrek waardoor de gewestplanwijziging inzake de ringweg rond Asse is aangetast, regelmatig voorkomt, ook bij de definitieve vaststelling van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en bij de goedkeuring van bijzondere plannen van aanleg.

Aangezien het reglementair kader intussen is aangepast en zich in de toekomst dus geen problemen terzake meer kunnen voordoen, opteren de stellers van het voorstel voor een geldigverklaring met betrekking tot het bedoelde vormgebrek, waardoor alleen de schending van de verplichting tot het betekenen van een nieuwe, afzonderlijke oproep wordt gedekt, en dit ter wille van de rechtszekerheid. Het is, zo betogen de initiatiefnemers, immers ondoenbaar om alle door het vormgebrek aangetaste voorschriften op korte termijn te vervangen.

BESPREKING

1. Met het voorstel van decreet wordt de wetgevende validatie ⁹ van onregelmatige administratieve rechtshandelingen van de uitvoerende macht beoogd,

⁹Over wetgevende validatie zie o.m.: P. NIHOUL, "Les lois de validation et le Conseil d'Etat: quand le législateur et la Cour d'Arbitrage interfèrent dans le contentieux administratif ...", A.P.T., 2004, 73-94; P. POPELIER, "Legislatieve 'validatie' en de bevoegdheid van de decreetgever: een kwestie van wetgevingstechniek?", R.W. 1995-96, 178-180; D. RENDERS, La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral, Brussel, Bruylant, 2003, 492 p.; G. ROSOUX, "Le contrôle juridictionnel des 'validations législatives' en France et en Belgique: un conflit de légitimités", Rev. Dr. Ulg 2005, 137-219; H. SIMONART en J. SALMON, "Les validations législatives et le contrôle de la Cour d'arbitrage", J.T. 1994, 197-208; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, Overzicht publiekrecht, Brugge, die Keure, 2007, 206-213; J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving, Antwerpen, Maklu, 1999, 257-266.

enerzijds door middel van de techniek van substitutie (artikel 2 van het voorstel) en anderzijds door middel van de geldigverklaring of validatie *sensu strictu* (artikel 3) ¹⁰.

¹⁰Andere validatietechnieken zijn de bekrachtiging en de retroactieve machtiging. Over de verschillende validatietechnieken zie o.m.: D. RENDERS, *o.c.*, 137-269; G. ROSOUX, *l.c.*, 147-149; H. SIMONART en J. SALMON, "Les validations législatives et le controle de la Cour d'arbitrage", J.T. 1994, 198-201.

De techniek van de substitutie bestaat erin dat de decreetgever in de plaats van de administratieve overheid optreedt door zelf bij decreet de onregelmatige bepalingen vast te stellen ¹¹. Het gegeven dat artikel 2 van het voorstel geen terugwerkende kracht heeft, staat er niet aan in de weg dat het om een echte validatie gaat ¹².

De techniek van de geldigverklaring bestaat erin dat de administratieve rechtshandeling administratief van aard blijft - zodat zij achteraf bij besluit opnieuw kan worden gewijzigd -, maar dat zij onaantastbaar wordt ¹³.

2.1. Om geoorloofd te zijn moet een wetgevende validatie ingepast kunnen worden binnen de krijtlijnen die in dat verband door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ¹⁴ en het Grondwettelijk Hof ¹⁵ en door de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State ¹⁶ zijn getrokken. De validatie moet met name worden getoetst aan het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM) en het recht

¹¹H. SIMONART en J. SALMON, *l.c.*, 200.

¹²D. RENDERS, *o.c.*, 54-56 en 178-185. Contra: G. ROSOUX, *l.c.*, 142; H. SIMONART en J. SALMON, *l.c.*, 198.

¹³H. SIMONART en J. SALMON, *l.c.*, p. 198-199, nr. 7.

¹⁴Zie hierover in het bijzonder G. ROSOUX, *l.c.*, 149-160.

¹⁵R. MOERENHOUT, Bijz. W. 6 jan. 1989. Art. 1, in X., Commentaar Publiek procesrecht, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, s.d. [1998], losbl. 32; G. ROSOUX, *l.c.*, 178-216. Zie o.m.: Grondwettelijk Hof, nr. 46, van 11 februari 1988, B.5.1 tot B.5.6, Grondwettelijk Hof, nr. 16/91, van 13 juni 1991, 4.B.6; Grondwettelijk Hof, nr. 20/92, van 12 maart 1992; Grondwettelijk Hof, nr. 33/93 van 22 april 1993; Grondwettelijk Hof, nr. 98/2001, 13 juli 2001, B.6 tot B.12.3; Grondwettelijk Hof, nr. 159/2001, 19 december 2001, B.12 tot B.16; Grondwettelijk Hof, nr. 40/2003, 9 april 2003, B.6 tot B.10; Grondwettelijk Hof, nr. 73/2004, 5 mei 2004, B.5 tot B.9.3; Grondwettelijk Hof, nr. 86/2005, 4 mei 2005, B.5 tot B.6.5 en B.9.1 tot B.10.2; Grondwettelijk Hof, nr. 188/2005, 14 december 2005, B.5.1 tot B.5.9; Grondwettelijk Hof, nr. 51/2007, 28 maart 2007; Grondwettelijk Hof, nr. 41/2008, 4 maart 2008.

¹⁶J. VELAERS, *o.c.*, 257-266.

op toegang tot de rechter (artikel 13 van de Grondwet), het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van de scheiding der machten én aan de bevoegdheidsverdelende regelen, al dan niet in samenhang met het gelijkheidsbeginsel.

2.2. Bij het beoordelen van de geoorloofdheid van wetgevende validaties kunnen drie hypothesen worden onderscheiden: validatie van door de Raad van State vernietigde besluiten, validatie van besluiten waarover een geding hangende is, validatie van besluiten waarover (nog) geen geding hangende is ¹⁷.

In het om advies voorgelegde voorstel zijn elk van deze hypothesen aanwezig.

Artikel 2 van het voorstel stelt het volledige wijzigend plan opnieuw vast, niet enkel voor de reservatiezone waarop de vernietiging betrekking heeft (toepassing van de eerste hypothese), doch ook voor het deel waaromtrent zeker één geding hangende is ¹⁸ (tweede hypothese) én voor de delen waarop de vernietiging niet slaat en waarvoor, voor zover bekend ¹⁹, nog geen gedingen hangende zijn (derde hypothese).

¹⁷J. VELAERS, *o.c.*, 257.

¹⁸Het gaat om de zaak met rolnr. A/A 99.267/ X-10.053, Parmentier en Pieren t. Vlaamse Gewest, die nog hangende is voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, en waarbij de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2000 wordt gevorderd voor zover dit besluit de bestemming 'gebied voor watergebonden activiteiten' verleent aan het perceel gelegen te Grimbergen ten kadaster bekend onder nr. 1ste Afdeling sectie B, 284 H. Hoewel het betrokken geschil geen betrekking heeft op het onderdeel van de gewestplanwijziging dat met het arrest nr. 190.337 is vernietigd en in het verzoekschrift geen middel wordt aangevoerd dat betrekking heeft op de wettigheid van het advies van de streekcommissie, heeft artikel 2 tot gevolg dat de gewestplanwijziging in haar geheel wordt gevalideerd, m.a.w. voor alle onderdelen ervan en ongeacht de mogelijke onwettigheden die aan die wijziging zouden kunnen kleven.

¹⁹De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over de mogelijkheid om na te gaan of voor de gewone hoven en rechtbanken betwistingen aanhangig zijn met betrekking tot de besluiten bedoeld in de artikelen 2 en 3 van het

Artikel 3 van het voorstel valideert alle besluiten van de Vlaamse Regering waarbij gewestplanwijzigingen of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen definitief zijn vastgesteld of waarbij bijzondere plannen van aanleg zijn goedgekeurd, die door de betrokken onwettigheid zijn aangetast, ongeacht of er al of niet een geding hangende is (tweede en derde hypothese).

2.3. Hierna wordt het voorstel getoetst aan de verschillende elementen waarmee rekening dient te worden gehouden.

2.3.1. *Recht op toegang tot de rechter en de rechten van de verdediging, al dan niet in samenhang met het gelijkheidsbeginsel.*

2.3.1.1. In verschillende adviezen heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State opgemerkt dat een wetgevende validatie op het vlak van de jurisdictionele waarborgen een ongelijke behandeling met zich brengt: de validatie houdt immers in dat de rechtsonderhorigen waarop de bekrachtigde besluiten van toepassing zijn, ongelijk worden behandeld ten opzichte van de andere rechtsonderhorigen die de rechterlijke waarborgen genieten die worden geboden door de artikelen 13, 144, 145 en 159 van de Grondwet en eventueel artikel 14 van de wetten op de Raad van State.

Zulk een verschil in behandeling is slechts toelaatbaar voor zover daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, die moet worden getoetst in het licht van de terzake door het Grondwettelijk Hof vooropgezette principes ²⁰.

Ten aanzien van deze algemene ongelijke behandeling bevat de toelichting bij het voorstel geen specifieke verantwoording.

2.3.1.2. In verband met validaties die tussenkomen in een hangend rechtsgeding bij de Raad van State heeft het Grondwettelijk Hof gesteld dat het bekrachtigen of overnemen van bepalingen die aan de beoordeling van de Raad van State zijn voorgelegd, tot gevolg

voorstel.

²⁰Zie bijv. advies nr. 43.850/1/2/3/4 van 29 november 2007 en 3 en 4 december 2007, over een voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen", *Parl. St. Kamer*, DOC 52 0517/001, 88 e.v.

hebben de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te verhinderen zich ten gronde uit te spreken over de eventuele onregelmatigheid van die bepalingen. De categorie van burgers op wie de betrokken bepalingen van toepassing waren, wordt verschillend behandeld ten opzichte van de andere burgers wat de jurisdictionele waarborg betreft die bij artikel 13 van de Grondwet en artikel 14 van de wetten op de Raad van State is toegekend. Daaruit volgt evenwel niet noodzakelijk dat de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet zouden zijn geschonden ²¹.

Het gegeven dat beroepen voor de Raad van State hangende zijn, verhindert niet dat de onregelmatigheden waarmee de bestreden handelingen zouden kunnen zijn aangetast, zelfs vóór de uitspraak over de genoemde beroepen kunnen worden verholpen ²². Bovendien heeft de onregelmatigheid die wordt aangevoerd tegen het gevalideerde besluit, in de veronderstelling dat zij vaststaat, voor de partijen die het besluit voor de Raad van State hadden bestreden, niet het onaantastbare recht kunnen doen ontstaan om voor altijd te zijn vrijgesteld van de naleving van de door dat besluit opgelegde verplichtingen, wanneer die zouden steunen op een nieuwe handeling waarvan de grondwettigheid onbetwistbaar zou zijn. Die nieuwe handeling zou alleen ongrondwettig zijn indien zij zelf de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet zou schenden ²³.

²¹Zie bijv.: Grondwettelijk Hof nr. 159/2001, 19 december 2001, B.13.2; Grondwettelijk Hof, nr. 40/2003 van 9 april 2003, B.7.2; Grondwettelijk Hof, nr. 73/2004, 5 mei 2004, B.6.2; Grondwettelijk Hof, nr. 51/2007, 28 maart 2007, B.4.1.

²²Zie bijv.: Grondwettelijk Hof, nr. 159/2001, 19 december 2001, B.13.4; Grondwettelijk Hof, nr. 40/2003, 9 april 2003, B.7.4; Grondwettelijk Hof, nr. 73/2004, 5 mei 2004, B.6.4; Grondwettelijk Hof, nr. 51/2007, 28 maart 2007, B.4.3.

²³In die zin: Grondwettelijk Hof, nr. 159/2001, 19 december 2001, B.13.5; Grondwettelijk Hof, nr. 40/2003, 9 april 2003, B.7.5; Grondwettelijk Hof, nr. 73/2004, 5 mei 2004, B.6.5; Grondwettelijk Hof, nr. 51/2007, 28 maart 2007, B.4.4.

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de wetgever die een dergelijke validatie uitvoert, zich moet kunnen beroepen op een "uitzonderlijke omstandigheid" ²⁴ of "dwingende motieven van algemeen belang" ²⁵ die zijn optreden verantwoordt.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de omstandigheden of motieven die werden aanvaard, telkens verband hielden met de opvatting die de wetgever heeft over een bepaald beleidsdomein. In de toelichting bij het voorstel worden de - naar het oordeel van de indieners van het voorstel - uitzonderlijke omstandigheden en dwingende motieven uitvoerig beschreven. Op het eerste gezicht is die motivering niet geheel overtuigend, in het bijzonder omdat ze op heel wat vernietigingsmotieven in verband met planbepalingen kan worden toegepast, maar het zal aan het Grondwettelijk Hof toekomen om hierover in laatste instantie een oordeel te vellen.

Voorts dient nog te worden aangestipt dat het Grondwettelijk Hof in sommige arresten heeft aangenomen dat, hoewel het optreden van de wetgever de verzoekende partijen weliswaar heeft verhinderd de eventuele onregelmatigheden van de bekrachtigde of overgenomen besluiten door de Raad van State te laten censureren, zij niet zijn beroofd van hun recht op een jurisdictioneel beroep, aangezien het optreden van de wetgever de betrokkenen niet het recht ontzegt de ongrondwettigheid van de wet waarmee de wetgever de bevoegdheid heeft uitgeoefend die hij oorspronkelijk had gedelegeerd, aan het Hof voor te leggen ²⁶.

²⁴Grondwettelijk Hof, nr. 51/2007, 28 maart 2007, B.4.5.

²⁵Grondwettelijk Hof, nr. 188/2005, 14 december 2005, B.5.6.

²⁶Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 73/2004, 5 mei 2004, B.6.6.

2.3.1.3. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens ²⁷, leidt het Grondwettelijk Hof af dat het in artikel 6, lid 1, van het EVRM vervatte recht op een eerlijk proces zich in beginsel verzet "tegen een inmenging van de wetgevende macht in de rechtsbedeling die tot gevolg zou hebben de gerechtelijke ontknoping van het geschil te beïnvloeden, [al] kan (...) een dergelijke inmenging (nochtans) worden verantwoord door dwingende motieven van algemeen belang" ²⁸. Die rechtspraak van het Europees Hof lijkt niet tot andere conclusies te leiden dan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Uit de rechtspraak van het Europees Hof kan worden afgeleid dat financiële motieven op zich niet volstaan om als "dwingend motief van algemeen belang" de inmenging in hangende rechtsgedingen te verantwoorden ²⁹. Voorts stelde het Hof dat het met terugwerkende kracht invoeren van een niet-passende vergoeding wegens onteigening niet beantwoordde aan een dwingend motief van algemeen belang ³⁰.

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt echter dat de indieners van het voorstel niet naar deze motieven teruggripen om de validatie te verantwoorden.

2.3.2. *Verbod om in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen te miskennen.*

²⁷EHRM, Building Societies t. Verenigd Koninkrijk, 23 oktober 1997, § 112; EHRM, Zielinski en Pradal t. Frankrijk, 28 oktober 1999, § 57; EHRM, Agoudimos en Cefallonian Sky Shipping Co t. Griekenland, 28 juni 2001, § 30; EHRM, Gorriaz Lizarraga t. Spanje, 27 april 2004, § 64). Zie recent ook nog EHRM, Arnolin e.a. t. Frankrijk, 9 januari 2007, § 69; EHRM, Ducret t/ Frankrijk, 12 juni 2007, § 32; EHRM, SCM Scanner de l'ouest lyonnais, e.a. t. Frankrijk, 21 juni 2007, § 28; EHRM, Bortesi e.a. t. Italië, 10 juni 2008, § 40.

²⁸Zie bijv.: Grondwettelijk Hof, nr. 73/2004, 5 mei 2004, B.9.2; Grondwettelijk Hof, nr. 188/2005, 14 december 2005, B.5.6.

²⁹EHRM, Ducret t/ Frankrijk, 12 juni 2007, § 40; EHRM, SCM Scanner de l'ouest lyonnais, e.a. t/ Frankrijk, 21 juni 2007, § 31.

³⁰EHRM, Bortesi e.a. t/ Italië, 10 juni 2008, §§ 41-42.

Zoals hierboven reeds werd aangegeven, stelt artikel 2 van het voorstel een gewestplanwijziging die door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak gedeeltelijk werd vernietigd, "voor de toekomst" opnieuw en ongewijzigd definitief vast.

Het Grondwettelijk Hof heeft er reeds meermaals op gewezen dat wetsbepalingen in geen geval ertoe mogen leiden rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan, in het geding te brengen. Volgens het Grondwettelijk Hof, zouden bepalingen die dat doel hebben, "de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden doordat zij aan een categorie van personen het voordeel van rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden, zouden ontzeggen, wat door geen enkele omstandigheid kan worden verantwoord" ³¹. In de gevallen waarin het Hof in het verleden een dergelijke schending heeft vastgesteld, betrof de validering steeds gevallen waarbij het door de Raad van State vernietigde besluit retroactief werd bekrachtigd ³² of geldig verklaard.

Anderzijds heeft het gezag van gewijsde niet tot gevolg dat wordt verhinderd om wetgevend op te treden ³³. Volgens het Grondwettelijk Hof betekent de vernietiging van een administratieve maatregel - en het gezag van gewijsde dat aan die beslissing tot vernietiging is verbonden - niet dat de aangelegenheid, onderwerp van die maatregel, niet opnieuw kan worden geregeld. Integendeel, de vereisten van de goede werking van de openbare diensten kunnen impliceren dat de vernietigde akte wordt hersteld, voor zover de nieuwe akte niet is aangetast door de vormgebreken die door de Raad van State zijn vastgesteld ³⁴. Uit die rechtspraak kan ook worden afgeleid dat niet

³¹Grondwettelijk Hof, nr. 17/2000, 9 februari 2000, B.3.3; Grondwettelijk Hof, nr. 172/2008, 3 december 2008, B.15. Zie in die zin ook reeds: Grondwettelijk Hof, nr. 16/91, 13 juni 1991, 4.B.6.

³²Grondwettelijk Hof, nr. 16/91, 13 juni 1991, 4.B.6.

³³Zie hierover G. ROSOUX, *l.c.*, p. 211-212, nr. 94.

³⁴Grondwettelijk Hof, nr. 67/92, 12 november 1992, B.11.1; Grondwettelijk Hof, nr. 87/95, 21 december 1995, B.2.6. Voor een gelijkaardige redenering, maar dan m.b.t. de individuele maatregelen die op een "herstelde" verordening zouden steunen: Grondwettelijk Hof nr. 84/93, 7 december 1993, B.7. en Grondwettelijk Hof, nr. 5/94, 20 januari 1994, B.9: "Voor zover die beslissingen in kracht van rechterlijk gewijsde zijn gegaan, beletten zij dat diegenen die ze hebben

noodzakelijk de auteur van de vernietigde rechtshandeling dient op te treden om het gebrek recht te zetten, maar dat ook de formele wetgever kan optreden, op voorwaarde dat er daartoe omstandigheden voorhanden zijn die dat optreden verantwoorden, onder meer het feit dat de formele wetgever gerechtigd is om zelf op te treden ³⁵.

Aangezien de decreetgever met artikel 2 de vernietigde gewestplanwijziging enkel "voor de toekomst ongewijzigd definitief" vaststelt, wordt op het eerste gezicht geen afbreuk gedaan aan het voordeel van een definitief geworden rechterlijke beslissing. Door zélf de gewestplanwijziging vast te stellen oefent hij een bevoegdheid uit die hij in "normale omstandigheden" heeft gedelegeerd aan de uitvoerende macht en die hij zelf kàn uitoefenen aangezien hij van de verplichting bedoeld in het besluit van 11 februari 1987 kan afwijken ³⁶.

In de toelichting wordt uitdrukkelijk verantwoord waarom voor die werkwijze wordt gekozen. In de tekst zelf van artikel 2 wordt bovendien aangegeven dat in de toekomst de gewestplanwijzigingen opnieuw volgens de normale procedure zullen verlopen.

2.3.3. *Het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van niet-retroactiviteit.*

In tegenstelling tot artikel 2 van het voorstel, en ondanks het feit dat het ontwerp formeel geen retroactieve uitwerking krijgt, heeft de geldigverklaring bedoeld

verkregen gedwongen worden tot terugbetalingen met toepassing van het onwettig verklaarde besluit. Maar zij hebben ten gunste van die verzoekende partijen - en nog minder ten gunste van diegenen die geen partij waren in die gedingen - geen onaantastbaar recht doen ontstaan om voor altijd van iedere terugbetaling te zijn vrijgesteld, vermits een nieuwe vordering tot terugbetaling op een nieuwe akte zou steunen die onbetwistbaar wettig is. Het enkele feit dat die nieuwe akte uitgaat van de wetgever kan – behoudens het onderzoek van de grondwettigheid ervan – niet als een schending van de artikelen [10 en 11] van de Grondwet worden aangemerkt".

³⁵Grondwettelijk Hof, nr. 67/92, 12 november 1992, B.11.1; Grondwettelijk Hof, nr. 87/95, 21 december 1995, B.2.6.

³⁶Cfr. D. RENDERS, o.c., 184.

in artikel 3 wel degelijk terugwerkende kracht. Zij verklaart ook voor een periode in het verleden de betrokken administratieve rechtshandeling in bepaalde mate geldig. Deze bepaling dient derhalve ook getoetst te worden aan de beginselen die het Grondwettelijk Hof inzake retroactiviteit hanteert.

Zoals het Grondwettelijk Hof er reeds meermaals heeft op gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten of decreten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid, en houdt die waarborg in dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht ³⁷. Nog volgens het Grondwettelijk Hof is de terugwerkende kracht van wetsbepalingen enkel verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van één of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden ³⁸. In andere arresten heeft het Hof, m.b.t. dat laatste punt, anderzijds opgemerkt dat het enkele feit dat een wetsbepaling met terugwerkende kracht implicaties heeft voor hangende geschillen, niet betekent dat de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie geschonden zouden zijn doordat afbreuk zou worden gedaan aan de jurisdictionele waarborgen die aan alle burgers worden geboden ³⁹.

³⁷Zie o.m.: Grondwettelijk Hof, nr. 49/98, 20 mei 1998, B.4; Grondwettelijk Hof, nr. 17/2000, 9 februari 2000, B.4; Grondwettelijk Hof, nr. 36/2000, 29 maart 2000, B.5.

³⁸Zie o.m.: Grondwettelijk Hof, nr. 86/2005, 4 mei 2005, B.6.1; Grondwettelijk Hof, nr. 55/2006, 19 april 2006, B.6.

³⁹Zie o.m.: Grondwettelijk Hof nr. 30/95, 4 april 1995, B.14; Grondwettelijk Hof nr. 30/2004, 3 maart 2004, B.4.

Voor zover de geldigverklaring niet tussenkomt in hangende gedingen, dient ze louter getoetst te worden aan het rechtszekerheidsbeginsel. In dat verband heeft het Grondwettelijk Hof in verschillende arresten waarbij een retroactieve wetsbepaling werd bestreden die (vermeende onwettige) verordenende bepalingen verving, gesteld dat een "retroactieve vervanging geen aanleiding (geeft) tot rechtsonzekerheid vermits zij de vroegere bepalingen overneemt" ⁴⁰. Aangezien artikel 3 de bepalingen van de geldende plannen niet wijzigt, is er geen probleem van rechtsonzekerheid. De betrokken planbepalingen blijven even voorzienbaar en toegankelijk als voorheen.

Voor zover de geldigverklaring zou tussenkomen in hangende rechtsgedingen, dienen uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang voorhanden te zijn die de tussenkomst van de decreetgever kunnen verantwoorden. In de toelichting bij artikel 3 wordt de validatie met terugwerkende kracht als volgt verantwoord:

"De ruimtelijke ordening en de voor een goede ordening noodzakelijke rechtszekerheid worden daardoor ernstig in gevaar gebracht. Het is - gezien de duur van de procedure van totstandkoming - ondoenbaar om alle «aangetaste» voorschriften op korte termijn te vervangen door formeel meer robuuste ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In afwachting wordt daarom in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel een decretale validatie doorgevoerd, die louter betrekking heeft op een discutabel en meerdere malen voorkomend vormgebrek en die zeker niet verhindert dat overige formele of inhoudelijke gebreken voor de administratieve of de gewone rechter worden ingeroepen".

Het valt te betwifelen of een dergelijke algemene motivering als afdoende kan worden beschouwd om de "uitzonderlijke omstandigheden" of "dwingende motieven van algemeen belang" te verantwoorden die aanwezig moeten zijn voor elk plan dat of voor elke planwijziging die gevalideerd wordt.

2.3.4. *Scheiding der machten.*

⁴⁰Zie o.m.: Grondwettelijk Hof nr. 72/2002, 23 april 2002, B.11.4; Grondwettelijk Hof nr. 106/2002, 26 juni 2002, B.2.9; Grondwettelijk Hof nr. 3/2003, 14 januari 2003, B.2.9. In dezelfde zin: Grondwettelijk Hof nr. 97/99, 15 september 1999, B.29; Grondwettelijk Hof nr. 17/2000, 9 februari 2000, B.5; Grondwettelijk Hof, 13 maart 2001, nr. 38/2001, B.14.3.

In het verleden heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State wetgevende validatie fundamenteel in strijd geacht met de scheiding der machten, in die zin dat de wetgever zich ermee een bevoegdheid van de uitvoerende macht zou toe-eigenen, meer bepaald doordat hij optreedt bij wege van individuele maatregelen ⁴¹.

Hoewel A. Alen de problematiek van de wetgevende validatie weliswaar ook behandelt bij de bespreking van de verhouding tussen de wetgevende en uitvoerende macht, ziet hij er, in het licht van de scheiding der machten, enkel een probleem in wat de verhouding tussen de wetgevende en de rechterlijke macht betreft ⁴². Ook D. Renders komt tot het besluit dat er niets aan in de weg staat dat een wetgever bij wege van individuele maatregel optreedt ⁴³.

Wat er ook van zij, in lijn met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ⁴⁴, dient te worden vastgesteld dat die adviespraktijk in het voorliggende geval niet van toepassing is, aangezien het voorstel de validatie van verordenende bepalingen beoogt.

2.3.5. *Bevoegdheidsverdelende regelen.*

De bepalingen van het voorstel beïnvloeden de bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. Hoewel het regelen van die aangelegenheid krachtens artikel 160 van de Grondwet in beginsel aan de federale wetgever is

⁴¹Zie bijv. advies nr. 44.320/4 van 7 mei 2008 over een voorontwerp van decreet "relatif aux autorisations régionales modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", *Parl. St. W.* Parl. 2007-08, nr. 805/1, 43 e.v.

⁴²A. ALEN, "Scheiding of samenwerking der Machten", in *Academia Annalecta*, 1991, 35-36 en 60-61.

⁴³D. RENDERS, o.c., 88.

⁴⁴Grondwettelijk Hof nr. 51/2007, 28 maart 2007, B.4.2: "Door het gewestelijk ontwikkelingsplan in een ordonnantie te regelen, heeft de ordonnantiegever zelf een bevoegdheid willen uitoefenen die hem toekomt".

voorbehouden, is het niet uitgesloten dat de decreetgever terzake optreedt op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Zoals hierna blijkt lijkt het voorstel niet te kunnen worden ingepast in de bevoegdheidsrechtelijke krijtlijnen die het Grondwettelijk Hof op het vlak van de decreetgevende validatie heeft getrokken.

In arrest nr. 46 van 11 februari 1988 heeft het Grondwettelijk Hof m.b.t. de beïnvloeding van de bevoegdheid van de Raad van State middels een decretale validatie het volgende gesteld:

"B.5.2. Artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 8 mei 1985 verklaart de op 28 juni 1983 door de Raad van Bestuur van de "S.D.R.W." gedane benoemingen geldig.

Dat decreet doet noch op formele wijze noch in uitdrukkelijke termen afbreuk aan de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Nochtans is dat in substantie uitsluitend de draagwijdte en het rechtsgevolg ervan, doordat het gaat om de geldigverklaring van individuele administratieve rechtshandelingen.

B.5.3. Door de benoemingen die het beoogt, geldig te verklaren, belet artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest de Raad van State te beslissen over de geldigheid van die benoemingen. De bevoegdheid daartoe is hem toegewezen door artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, die de nationale wetgever heeft aangenomen op grond van de hem bij artikel 94 van de Grondwet uitdrukkelijk opgedragen bevoegdheid.

B.5.4. Het decreet betreft aldus een aangelegenheid die door de Grondwet aan de wet is voorbehouden. Welnu, zoals het Hof het heeft vastgesteld in zijn arrest nr. 44 van 23 december 1987 (rolnummer 36), behalve in het geval waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere en de gewone wetten tot hervorming der instellingen, mag het decreet de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden, niet betreden. Bovendien mag de mogelijkheid die door artikel 10 van de bijzondere wet aan de Raden wordt gegeven, geen toepassing vinden op de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet worden voorbehouden.

B.5.5. Uit wat voorafgaat volgt dat het Waalse Gewest niet bevoegd was om de uitoefening van de bevoegdheid die ten aanzien van individuele administratieve rechtshandelingen wetshalve aan de Raad van State is toegewezen, door een decreet tot geldigverklaring buiten werking te stellen".

In arrest nr. 30/95 van 4 april 1995 - in een ander grondwettelijk kader dan het hiervoor geciteerde arrest, doch dat wat de hier onderzochte problematiek betreft overigens niet fundamenteel verschilt van het huidige kader - heeft het Grondwettelijk

.../...

Hof gepreciseerd dat een decretale validatie slechts in bepaalde gevallen in strijd is met de bevoegdheidsverdelende regelen. Het Hof oordeelde als volgt:

"B.17. De verwijzing naar het arrest nr. 46 van 11 februari 1988 van het Hof is niet verantwoord.

In dat arrest heeft het Hof geoordeeld over een decreet tot geldigverklaring van individuele administratieve rechtshandelingen, decreet dat door zijn draagwijdte en zijn rechtsgevolg uitsluitend beoogde afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de Raad van State.

Ten deze gaat het om een decreet met een algemene draagwijdte waarbij een volledig nieuw statuut voor de personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs is ingevoerd.

B.18. De gemeenschappen zijn bevoegd voor het regelen van de rechtspositie van de personeelsleden van het onderwijs.

Hoewel de bestreden opheffingsbepaling van artikel 101, § 2, 2/, van het decreet van 27 maart 1991 weliswaar onrechtstreeks tot gevolg heeft dat de Raad van State zich in deze zaak niet meer zal kunnen uitspreken over het voor hem aangevoerde enige middel, in zoverre het gesteund is op de schending van artikel 92 van het koninklijk besluit van 22 maart 1969, kan, in het licht van haar wordingsgeschiedenis (zie B.3 tot B.15) niet worden aangenomen dat die opheffingsbepaling als enig of hoofdzakelijk doel zou gehad hebben de bevoegdheid van de Raad van State ongedaan te maken of te beïnvloeden, inzonderheid door het geldig verklaren van een onregelmatige individuele bestuurshandeling.

De bestreden opheffingsbepaling maakt geen inbreuk op de door artikel 146 van de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid".

In de rechtsleer wordt uit het in samenhang lezen van beide arresten afgeleid dat de decreetgever bevoegd is om te valideren, behalve wanneer de decretale delegatie als enig of hoofdzakelijk doel zou hebben de bevoegdheid van de Raad van State ongedaan te maken of te beïnvloeden ⁴⁵. In dat verband merkt D. Renders op dat "la circonstance que l'acte consolidé revêt une portée individuelle paraît constituer un indice favorisant la conclusion suivant laquelle le législateur a entendu exercer, à titre unique ou principal, une fraction de la compétence dévolue au législateur fédéral" ⁴⁶.

⁴⁵P. POPELIER, l.c., 179; D. RENDERS, o.c., 281-282 (voor een kritiek, zie evenwel 282-286); J. VELAERS, o.c., 264.

⁴⁶D. RENDERS, o.c., 282.

Hoewel in dit geval het voorstel geen betrekking heeft op een individuele maatregel, heeft het ontwerp zoniet uitsluitend dan toch hoofdzakelijk betrekking op de validatie van bepaalde administratieve rechtshandelingen met het uitdrukkelijke doel het vaststellen van de onwettigheid ervan door de Raad van State te vermijden ⁴⁷. In die zin zou kunnen worden aangenomen dat het voorstel wel degelijk als enig of hoofdzakelijk doel heeft de bevoegdheid van de Raad van State ongedaan te maken.

Zelfs indien de validatie als enig of hoofdzakelijk doel heeft de bevoegdheid van de Raad van State ongedaan te maken, kan de decreetgever daartoe besluiten met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁴⁸. Opdat artikel 10 toepassing zou kunnen vinden, is evenwel vereist dat de aangenomen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

Vastgesteld dient te worden dat de toelichting bij het voorstel geen enkele verantwoording met betrekking tot het toepassen van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevat.

2.4. Het ontbreken van bepaalde elementen op het vlak van de motivering in de toelichting bij het om advies voorgelegde voorstel, verhindert dat de afdeling Wetgeving zich over alle geschetste elementen kan uitspreken. Wel is bij de analyse en bespreking van het voorstel gewezen op een aantal pijnpunten, die door de stellers zouden moeten worden uitgeklaard. Het zal uiteindelijk echter aan het Grondwettelijk Hof toekomen om zich, in voorkomend geval, over het al of niet geoorloofd zijn van de validaties uit te spreken, in het bijzonder om te oordelen of er uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang zijn die het ingrijpen door de decreetgever kunnen verantwoorden.

⁴⁷Bemerk dat in de toelichting bij artikel 3 van het voorstel het gevolgde procédé wordt beschouwd als "een decretale variant" van artikel 14ter van de wetten op de Raad van State, in verband met het handhaven van de gevolgen van wegens onwettigheid vernietigde verordeningsbepalingen.

⁴⁸P. POPELIER, *l.c.*, 179-180; D. RENDERS, *o.c.*, 282.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX , M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, en de H. B. STEEN,
auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME