



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.539/3
van 22 januari 2021

over

een voorstel van decreet van het Vlaams Parlement ‘tot wijziging van artikel 37 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat de injunctie betreft’
(*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 581/1)

Op 18 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘tot wijziging van artikel 37 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat de injunctie betreft’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 581/1).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 19 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 januari 2021.

*

1. 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot vervanging van artikel 37, § 1, eerste en tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’, teneinde de in deze bepaling vervatte mogelijkheid voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege om na een vernietiging de verwerende partij te bevelen een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen, om te vormen tot een verplichting. De voormelde Vlaamse bestuursrechtscolleges worden tevens verplicht om aan een dergelijk bevel een ordetermin voor de uitvoering ervan te verbinden (artikel 2 van het voorstel).

Het aan te nemen decreet is van toepassing op vernietigingsarresten die worden uitgesproken na de datum van inwerkingtreding ervan (artikel 3).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Volgens de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel gaat het uit van de vaststelling “dat de RvVb bij de vernietiging van de bestreden beslissing er steeds vaker voor kiest om geen injunctietermin meer op te leggen, terwijl de RvVb dat in het verleden wel vrij consequent deed. In een nieuwsbericht van 10 september 2020 op de website van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC) wordt erop gewezen dat de RvVb niet verplicht is om een injunctie op te leggen (<https://www.dbrc.be/mededeling-hersteltermijn>). Als de DBRC geen injunctie oplegt, speelt de retroactieve werking van de vernietiging. Dat werd beslist in het arrest ‘RvVb-A-2021-0025’ van 10 september 2020”.

Door de mogelijkheid waarover de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege beschikken om na een vernietiging de verwerende partij te bevelen een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen, om te vormen tot een verplichting en door die bestuursrechtscolleges te verplichten aan dat bevel een ordetermin te verbinden voor de uitvoering ervan, beogen de indieners van het voor advies voorgelegde voorstel te vermijden “dat moet worden teruggevallen op de oorspronkelijke beslissingstermijnen, die meestal het karakter van vervaltermijnen hebben”.

3.2. In zoverre het bevel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege aan een verwerende partij om na een vernietiging met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere

¹ Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

handeling te stellen, bijdraagt tot het herstel van de wettigheid, en derhalve mede een effectieve rechtsbescherming waarborgt, kan worden aangenomen dat de voorgestelde regeling het recht op een daadwerkelijke uitvoering van rechterlijke uitspraken versterkt door de voormelde Vlaamse bestuursrechtscolleges te verplichten in een dergelijk bevel te voorzien.

3.3.1. De voorgestelde regeling heeft evenwel tot gevolg dat de verwerende partij die na een vernietiging gehouden is een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen, over een door het bestuursrechtcollege bepaalde ordetermijn zal beschikken, in plaats van over een vervaltermijn die desgevallend is voorgeschreven door het materieel toepasselijke recht.

3.3.2. In arrest nr. 87/2018 van 5 juli 2018 heeft het Grondwettelijk Hof ten aanzien van het bestaande artikel 37, § 1, van het decreet van 4 april 2014 geoordeeld dat geen afbreuk wordt gedaan aan het recht op een effectieve rechtsbescherming doordat de termijn die kan worden gekoppeld aan het door de Raad van Vergunningsbetwistingen of het Handhavingscollege gegeven injunctiebevel een ordetermijn is, en dit op grond van de volgende overweging:

“B.22.1. Wat de vervaltermijn in wezen van de ordetermijn onderscheidt, is dat het overschrijden ervan bevoegdheidsverlies meebrengt voor de overheid om alsnog op te treden. Dat verschil in sanctie doet geen afbreuk eraan dat zowel verval- als ordetermijnen juridisch bindend zijn. Aldus blijft een overheid ook bij een ordetermijn gehouden tot het nemen van een herstelbeslissing binnen de door de rechter gestelde termijn. Een overschrijding van een ordetermijn kan overigens ook tot een aansprakelijkheidsvordering tegen de nalatige overheid aanleiding geven.”

3.3.3. Het gegeven dat de voorgestelde regeling ertoe leidt dat het voorzien in een injunctiebevel en het opleggen van een termijn die gekoppeld wordt aan de uitvoering van dat bevel, verplicht worden, en dus een veralgemeend karakter krijgen, lijkt niet tot een andere beoordeling te moeten leiden. Ook al worden de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege verplicht om een ordetermijn te verbinden aan het injunctiebevel die ze opleggen, uit niets blijkt dat het de bedoeling zou zijn om de aard van die termijn te wijzigen. Integendeel, in de toelichting bij het voorstel wordt beklemtoond “dat het bestuur gebonden blijft om een beslissing te nemen binnen een redelijke termijn” en dat geen “afbreuk [wordt gedaan] aan de mogelijkheid van de RvVb om overeenkomstig artikel 38 van het DBRC-decreet eventueel een dwangsom te koppelen aan de niet-naleving ervan”.

3.4. Het voorgaande neemt niet weg dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen er in het in de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel aangehaalde arrest van 10 september 2020 bewust voor heeft gekozen om niet met toepassing van artikel 37, § 1, van het decreet van 4 april 2014 te bevelen om binnen een bepaalde ordetermijn en met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak, een nieuwe beslissing te nemen, en daarbij beklemtoond heeft dat “de terugwerkende kracht van een vernietigingsarrest zonder indeplaatsstelling (...) onder meer tot gevolg [heeft] dat – wanneer de vernietigde handeling er een is die door de overheid binnen een bepaalde termijn dient te worden vastgesteld – de overheid

over een nieuwe volle termijn beschikt om een beslissing te nemen”.² Het motief van die keuze blijkt niet uit het voormelde arrest.

Zonder de Vlaamse bestuursrechtscolleges ter verantwoording te kunnen roepen voor een welbepaalde rechtspraak, hetgeen niet bestaanbaar zou zijn met het beginsel van de scheiding der machten, lijkt het gelet op wat voorafgaat raadzaam om, met de middelen waarover het Vlaams Parlement beschikt, zoals de mogelijkheid om een hoorzitting te organiseren,³ bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege na te gaan of de verplichting om een injunctiebevel te nemen en er een ordetermijn aan te verbinden voor de uitvoering ervan, die bestuursrechtscolleges niet voor praktische of andere moeilijkheden stelt, en of eventueel geen bezwaren rijzen, waarvan de Raad van State, afdeling Wetgeving, binnen het bestek van deze adviesaanvraag geen weet heeft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Artikel 37, § 1, eerste lid, van het decreet van 4 april 2014 voorziet thans in de mogelijkheid voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege om de verwerende partij te bevelen een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen “[n]a gehele of gedeeltelijke vernietiging”.

Het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling lijkt daarentegen beperkter aangezien de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege enkel een injunctiebevel kunnen (en moeten) nemen “[a]ls de verwerende partij na een gehele of gedeeltelijke vernietiging gehouden is een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen” (voorgesteld artikel 37, § 1, eerste lid, van het decreet van 4 april 2014). In andere gevallen is het bijgevolg niet langer mogelijk om een injunctiebevel te nemen.

De vraag rijst of deze beperking strookt met de bedoeling van de indieners van het voorstel.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

² RvvB 10 september 2020, nr. RvVb-A-2021-0025, *nv Fun België t. de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant*.

³ Artikel 35 van het reglement van het Vlaams Parlement.