

Vlaams parlement optimaliseert rechtspleging van bestuursrechtscolleges

Op 30 november 2016 heeft het Vlaams parlement het decreet over de optimalisatie van de organisatie en rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtscolleges aangenomen. Het decreet voorziet vooral in een optimalisatie van de rechtsinstrumenten waarmee de Vlaamse bestuursrechters verdere stappen kunnen zetten in de richting van finale geschillenbeslechting. Hoewel de tekst waardevolle wijzigingen bevat, valt te betreuren dat de commissieleden niet hebben geopteerd voor een ambitieuzere hervorming en uniformisering van de Vlaamse bestuursrechtspraak.

Jurgen Goossens

Op 1 november 2014 trad het decreet over de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) in werking. Naast het aanpassen van de regelgeving als gevolg van de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning op 23 februari 2017, heeft het nieuwe decreet als voornaamste doelstelling de bestaande organisatie en procedureregels verder te optimaliseren, met het oog op een meer oplossingsgerichte bestuursrechtspraak. De inwerkingtreding wordt bepaald door de Vlaamse regering en is voorzien ten laatste drie maanden na publicatie in het Belgisch Staatsblad. Aan het procedurebesluit wordt momenteel gewerkt.

Het decreet voert voornamelijk volgende wijzigingen door: actualisatie van het rolfrecht voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (200 euro), invoering van een rechtsplegingsvergoeding bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van een rolfrecht voor het Milieuhandhavingcollege (100 euro), invoering van de voorwaarde van belangenschade bij het inroepen van een middel, precisering van de termijnregeling bij het injunctierecht, introductie van een beperkte substitutiebevoegdheid voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vereenvoudiging van de dwangsomprocedure, en verduidelijking van het onderscheid tussen de gewone schorsingsprocedure (bij hoogdringendheid) en de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Bij de parlementaire behandeling werd ook aangedrongen op de opmaak van een beleidsplan door de eerste

voorzitter, aangezien de vooropgestelde deadline reeds meer dan anderhalf jaar is verstreken.

'AANGEKLEDE Vernietiging'

In een nieuw tweede lid zal artikel 35 DBRC-decreet bepalen dat het Milieuhandhavingcollege en de Raad voor Vergunningsbetwistingen alle aangevoerde middelen beslechten waarvan zij oordelen dat de inachtneming van de overwegingen nuttig kan zijn in geval van een nieuwe beslissing of een andere handeling van het bestuur. Hoewel daaruit in principe geen uitdrukkelijk bevel volgt voor het bestuur, zal uit het arrest dus wel blijken welke rechtsregels of rechtsbeginselen, procedurehandelingen of motieven vatbaar waren voor vernietiging, zodat het bestuur zich daarop kan steunen bij de totstandkoming van een nieuwe beslissing.

Zo kan de motivering van het arrest aangeven dat het opportuun is om bepaalde rechtsregels bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing niet te hanteren, bepaalde voorafgaande procedurehandelingen wel of niet te nemen en bepaalde onregelmatige of kennelijk onredelijke motieven niet meer te gebruiken. Zo'n 'aangeklede vernietiging' kan bijdragen tot het vermijden van nieuwe procedures en dus tot een meer definitieve geschillenbeslechting.

Op basis van artikel 37 DBRC-decreet waren de twee bestuursrechtscolleges echter al bevoegd om aan de vernietiging echte injuncties te koppelen die het bestuur in acht moet nemen bij het nemen van een nieuwe beslissing. Zij kunnen dus nu al bevelen om met inachtneming van de overwegingen in de uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen.

Daarbij kunnen zij een termijn opleggen waarbinnen de verwerende partij de injunctie moet uitvoeren. Zij kunnen daarbij ook opleggen dat bepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing moeten worden betrokken en dat bepaalde procedurele handelingen voorafgaand aan de nieuwe beslissing moeten worden gesteld.

Het decreet vervangt artikel 37 DBRC-decreet en voegt toe dat de bestuursrechter ook kan opleggen dat bepaalde onregelmatige of kennelijk onredelijke motieven niet bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing mogen worden betrokken. Het nieuwe artikel bepaalt dat de opgelegde termijn voor de uitvoering van de injunctie een ordetermijn is die wordt geschorst zolang een cassatieberoep tegen het arrest aanhangig is bij de Raad van State.

Een injunctie kan ook steeds kracht worden bijgezet door een dwangsom (artikel 38 DBRC-decreet), die ingevolge het nieuwe decreet nu onmiddellijk zal kunnen worden opgelegd in het vernietigingsarrest. In tegenstelling tot de 'rechterlijke verduidelijkingen' op basis van artikel 35/1 RvS-wet en artikel 35, tweede lid DBRC-decreet gaat het hier over echte injuncties die altijd gezag van gewijsde hebben. De injuncties vallen in het kader van een definitieve geschillenbeslechting bijgevolg in principe te verkiezen boven verduidelijkingen in de motieven zonder gezag van gewijsde.

BEPERKTE SUBSTITUTIEBEVOEGDHEID

Het Milieuhandhavingcollege heeft al de mogelijkheid tot vernietiging met indeplaatsstelling over het bedrag van de boete en de voordeelontneming (artikel 44 DBRC-decreet). Het decreet stelt nu voorop dat ook de Raad voor Vergunningsbetwistingen zijn arrest in de plaats kan stellen van de bestreden bestuurshandeling. De substitutiebevoegdheid van de Raad zal evenwel beperkt zijn tot de situatie waarin de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij. Die 'vernieuwing' werd in 2014 al toegekend aan de Raad van State in artikel 36, § 1, tweede lid RvS-wet.

Zo'n substitutiebevoegdheid kan een bijzonder doeltreffend instrument zijn voor de bestuursrechter om op actieve wijze een bestuursgeschil definitief te beslechten. Gelet op de strikte voorwaarde van een gebonden bevoegdheid, zal het instrument evenwel slechts gebruikt kunnen worden bij gevallen van feitelijke of a posteriori gebonden bevoegdheden. Daarbij leiden specifieke omstandigheden ertoe dat het bestuur verplicht is een bepaalde beslissing te nemen, hoewel de betrokken wetsbepaling hem initieel een zekere appreciatiemarge liet. 'Zelf in de zaak voorzien' is in België dan ook vooral een nuttig en bruikbaar instrument bij herhaaldelijke omwil van de verwerende partij om de juiste beslissing te nemen, waarbij het bestuur bijvoorbeeld

meermaals in gebreke blijft om geldige motieven voor een beslissing aan te reiken. Substitutie is bijvoorbeeld ook mogelijk wanneer de bestreden beslissing een vergunning verleent voor stedenbouwkundige handelingen die volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet kunnen worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering.

De Raad van State in Nederland heeft sinds 2009 zelf afstand genomen van de in de parlementaire voorbereiding - maar niet in de wet - vermelde vereiste dat slechts één beslissing mogelijk moet zijn om zelf in de zaak te kunnen voorzien. De bestuursrechter moet weliswaar rekening houden met de beoordelings- en beleidsvrijheid van het bestuur en moet er zich dus voor behoeden al te snel op de stoel van het bestuur te gaan zitten. De lange duur van een proces en uitdrukkelijke wens van partijen om een geschil finaal te beslechten, kunnen echter een belangrijke rol spelen in de afweging voor de rechter om toch zelf in de zaak te voorzien, zelfs als de beslissing van de overheid niet volledig gebonden is.

De federale en Vlaamse wetgever zouden zich dus kunnen bezinnen over het behoud van de strikte voorwaarde dat nog slechts één beslissing mogelijk moet zijn. De rijke Nederlandse bestuursrechtspraak zou op dat vlak als inspiratiebron en houvast kunnen dienen voor de Belgische bestuursrechtspraak.

BELANG BIJ HET MIDDEL

In het kader van finale geschillenbeslechting wordt ten slotte een derde lid in artikel 35 DBRC-decreet ingevoerd. Volgens die bepaling geeft een onwettigheid alleen aanleiding tot vernietiging, als de verzoekende partij wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid. Die wettelijke verankering van het vereiste van belang bij het middel ligt sinds 2014 ook al vervat in artikel 14, § 1, tweede lid RvS-wet.

Het is vaste jurisprudentie dat een vormgebrek de verzoeker in zijn belangen moet hebben geschaad om zich met succes op dat vormgebrek te beroepen. Als het normdoel van een geschonden vormvoorschrift is bereikt, heeft de verzoeker in principe geen belang zich te beroepen op die onregelmatigheid. Vooral beroepen tegen besluiten die zijn gericht tegen iemand anders dan de verzoekende partij lenen zich er goed toe voor de bestuursrechter om niet te vernietigen als de belangen van de verzoekende partij niet zijn geschaad. Zo heeft een verzoeker bijvoorbeeld geen belang bij een middel over het vereiste van een openbaar onderzoek in het kader van een vergunningsaanvraag als hij wel degelijk bezwaren heeft geformuleerd.

Jurgen Goossens is FWO postdoctoraal onderzoeker aan de UGent en universitair docent staatsrecht aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam.



TAALTIP
Karl Hendrickx

Het presbyterium wordt gedessaffecteerd

Een aandachtige lezer van het Staatsblad merkte op 13 december een nogal raadselachtig en tegelijk laconiek bericht op: 'Bij besluit van 30 november 2016 van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding wordt bepaald:

Artikel 1. Het presbyterium van de parochie Sint-Lambertus te Tienen (Oorbeek), gelegen Groet Overlaar 19 te 3300 Tienen wordt gedessaffecteerd.'

De lezer, een jurist, vroeg zich af wat dat besluit nu eigenlijk betekent. Je moet inderdaad bijna Rik Torfs erbij halen om deze kerkerrechtelijke terminologie te kunnen begrijpen...

Als je presbyterium zoekt in een woordenboek of Wikipedia, kom je bij betekenis uit die niet passen in deze context. Het presbyterium is immers de verzameling van alle priesters van een bisdom, die samen met de bisschop het bisdom bestuur. Het presbyterium adviseert de bisschop via de priesterraad, aldus Wikipedia. Dat kan hier duidelijk niet de bedoeling zijn. Van Dale geeft meer betekenis: het presbyterium is het deel van de kerk, meestal een grote kerk, waar de priesters bijeenkomen, het zogenaamde priesterkoor. Die betekenis zou hier misschien kunnen passen, maar ook dan blijft de zin raar klinken. Je zou verwachten dat een deel van de kerk van de parochie Sint-Lambertus wordt gedessaffecteerd, niet de parochie zelf. Ook die betekenis voldoet dus niet.

Na wat speurwerk is de oplossing te vinden in het erdiendstendecreet, dat op zijn beurt bepalingen overneemt uit de wetgeving van de Franse revolutie. Een presbyterium blijkt een pastorie te zijn. Die betekenis past

perfect. De pastorie van de parochie wordt gedessaffecteerd, verliest haar functie, wellicht omdat er geen pastoor meer is om erin te wonen.

Maar waarom dan niet gewoon pastorie schrijven? Daar komt de specifieke juridische vakterminologie van de proppen. Een presbyterium blijkt immers geen gewone pastorie te zijn. Het is er eentje dat dateert van voor de Franse Revolutie, die generationaliseerd werd in de Franse revolutionaire periode en dan in 1802 opnieuw de bestemming van pastorie gekregen heeft. Zulke pastorieën kunnen pas worden gedessaffecteerd als de Vlaamse regering daartoe beslist, na advies van de bisschoppelijke overheid. Bij gewone pastorieën kan de eigenaar (meestal de gemeente of de kerkfabriek) dat zelf beslissen, zonder toestemming van de Vlaamse regering. En in alle gevallen moet een pastorie eerst officieel worden gedessaffecteerd voordat ze vervreemd (verkocht, weggeschonken) mag worden.

Dit besluit toont mooi het probleem van vaktermen in de rechtstaal aan. Ze zijn handig en kort voor specialisten, maar onbegrijpelijk voor buitenstaanders. Meestal zijn er wel strategieën om doordacht met die vaktermen om te gaan.

In de eerste plaats kan een schrijver zich afvragen of hij de vakterm echt juridisch nodig heeft, met andere woorden of er juridische problemen opduiken als hij dat niet zou doen. Is het antwoord daarop nee, dan kan hij de term probleemloos vervangen door een synoniem - als dat voorhanden is - of een omschrijving als die niet al te lang wordt. Oordeelt de schrijver dat de term wel juridisch noodzakelijk is, dan kan hij proberen hem zo te gebruiken dat hij duidelijk wordt uit de context (een omschrijving tussen haakjes toevoegen) of via een andere bron: een definitie in een

woordenlijst of een voetnoot, een verwijzing naar een definitie in een wettekst... Lukt ook dat niet, dan blijft er, omwille van de rechtszekerheid, weinig andere keuze dan de term gewoon op te nemen. Rechtszekerheid primeert vanzelfsprekend op duidelijkheid.

En dat was hier het geval. De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur had hier weinig manoeuvreerruimte: de term presbyterium is cruciaal voor de bestaansreden van dit besluit en dan dus niet vervangen worden door het minder nauwkeurige en daardoor foute pastorie. De definitie van de term mee opnemen in dit besluit is wetgevingstechnisch evenmin een goed idee: ze zou in conflict kunnen komen met de originele definitie in het erdiendstendecreet. Eventueel had de opsteller van het besluit een verwijzing kunnen opnemen naar het betrokken artikel 275/1 van dat erdiendstendecreet, zodat de lezer toch al een aanwijzing had waar hij meer informatie kan vinden.

In dit geval kunnen we moeilijk anders dan een beroep doen op andere, bijkomende communicatiekanalen, en dan vooral voorlichting. De doelgroep van dit besluit zal zeker op een andere manier dan via het Staatsblad van de beslissing op de hoogte zijn gebracht, dat de pastorie van Sint-Lambertus officieel haar functie van pastorie verloren heeft, en dat dit bij besluit van de Vlaamse regering moest gebeuren omdat ze al heel oud is en al pastorie was van voor de Franse revolutie.

Karl Hendrickx
Taaladviseur Rekenhof en docent Rechtstaalbeheersing UA en KU Leuven.