

2016•2017
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

De impliciete bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om
administratieve rechtscolleges op te richten

Promotor :
Prof. dr. Jan THEUNIS

Laura Geurts

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten
in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2016•2017
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

De impliciete bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om administratieve rechtscolleges op te richten

Promotor :
Prof. dr. Jan THEUNIS

Laura Geurts

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

Samenvatting

De zes staatshervormingen hebben België steeds verder gedefederaliseerd. Dit heeft geleid dat er naast het niveau van de uitvoerende en wetgevende macht ook op het niveau van de rechterlijke macht een defederalisering op gang kwam. De mogelijkheid tot de oprichting van specifieke deelstatelijke administratieve rechtscolleges geeft hieraan uiting. Deze kunnen niet onbegrensd worden opgericht. De afdeling Wetgeving van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof oefenen hier toezicht op uit. Zij baseren zich hiervoor op impliciete bevoegdheden van de deelstaten. Om gebruik te kunnen maken van deze bevoegdheden moeten drie voorwaarden vervuld zijn.

De eerste voorwaarde staat letterlijk vermeld artikel 10 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen van 1980. De regeling moet noodzakelijk zijn voor de deelstaten om hun bevoegdheden op een efficiënte manier te kunnen uitoefenen.

De tweede en derde voorwaarde zijn gecreëerd door het Grondwettelijk Hof. Deze houden in dat enerzijds de materie zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling en anderzijds mag de weerslag op de federale bevoegdheid slechts marginaal zijn. Het Grondwettelijk Hof oordeelt of aan deze voorwaarden voldaan is.

Een rechtsvergelijking met twee andere federale staten, namelijk Duitsland en de Verenigde Staten leert ons dat het concept van (administratieve) rechtbanken op deelstatelijk niveau helemaal niet vreemd is aan een federale staat. Echter de manier waarop België hieraan invulling geeft is een sui generis systeem.

De werking van enkele concrete administratieve rechtscolleges wordt nader besproken. Hierbij valt op dat ze elk hun eigen specificiteit hebben. Ze hebben invloed op de werking van de Raad van State. Deze Raad fungeert meestal als cassatierechter. De oprichting van deelstatelijke administratieve rechtbanken zorgt voor een verschuiving van bevoegdheden die oorspronkelijk toebedeeld waren aan de federale wetgever.

In de voorbereidingen van de zesde staatshervorming wordt de idee gelanceerd om de bevoegdheid voor de oprichting van specifieke administratieve rechtscolleges expliciet over te dragen aan de gemeenschappen en gewesten. In de definitieve tekst blijft hier niets van over.

Artikel 144 van de Grondwet is gewijzigd door deze staatshervorming. De Raad van State (en de andere federale administratieve rechtscolleges) kunnen nu oordelen over de burgerrechtelijke gevolgen van een geschil. De vraag rijst of dit ook geldt voor deelstatelijke administratieve rechtscolleges. Hieromtrent heerst er nog controverse.

De oprichting van administratieve rechtscolleges heeft invloed gehad op de werking van de Raad van State.

Inhoud

Samenvatting	1
Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1: Wat zijn deelstatelijke administratieve rechtscolleges?	9
Hoofdstuk 2: Evolutie in de Grondwet, de residuaire bevoegdheid van de federale overheid	13
2.1 Het grondwettelijk kader om administratieve rechtscolleges op te richten.....	13
2.2 Kan een overkoepelend administratief rechtscollege op deelstatelijk niveau?	15
Hoofdstuk 3: Impliciete bevoegdheden	17
3.1 De inherent en aanvullend impliciete bevoegdheden	17
3.2 Zienswijze van de Raad Van State	19
Hoofdstuk 4: De voorwaarden voor het uitoefenen van de impliciete bevoegdheden	23
4.1 Toepassingsvoorwaarden.....	23
4.2 Voorwaarde één: de noodzakelijkheidsvereiste.....	25
4.3 Tweede en derde voorwaarde: een gedifferentieerde regeling en de marginaliteitsvereiste .	26
4.4 De volgorde van toetsing door het Grondwettelijk Hof.....	27
Hoofdstuk 5: Het arrest 27 januari 2011	29
5.1 Inhoud van het arrest	29
5.2 Wat was nu zo ophefmakend rond dit arrest?.....	31
Hoofdstuk 6: De administratieve rechtscolleges onder de loep	33
6.1 Vlaams Gewest/ Vlaamse Gemeenschap.....	34
6.1.1 Beroepscommissie bij het Vlaams Fonds voor sociale integratie van personen met een handicap	34
6.1.2 Raad voor Betwistingen inzake Studievoorgangsbeslissingen	34
6.1.3 Het Milieuhandhavingscollege	36
6.1.4 De Raad voor Vergunningsbetwistingen	37
6.1.5 De Raad voor Verkiezingsbetwistingen	39
6.1.6 De organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse Bestuursrechtcolleges.	41
6.2 Waals Gewest/ Franstalige Gemeenschap	43
6.2.1 La Commission d’appel pour l’aide aux handicapés	43
6.2.2 La Commission de recours contre les refus d’inscription dans l’enseignement supérieur	44
6.2.3 Conseil d’appel des allocation et des prêts d’études	44
6.2.4 Wetsvoorstel: « créant le Conseil du contentieux administratif wallon »	44
6.3 Duitstalige Gemeenschap	47

6.3.1 Berufungsausschuss für Studienbeihilfen	47
6.4 Conclusie	47
Hoofdstuk 7: Concreet antwoord in het kader van de zesde staatshervorming en de nieuwe bevoegdheid van de Raad van State om ook over de burgerrechtelijke gevolgen te oordelen	49
7.1 Ratio legis van de Grondwet	49
7.2 Rechtsleer.....	50
Hoofdstuk 8: Hoe regelen de andere federale staten hun administratieve gerechten?.....	53
8.1 Duitsland.....	53
8.2 Verenigde Staten	56
8.2.1 De federale rechtbanken	57
8.2.2 De statelijke rechtbanken.....	57
8.3 Conclusie	58
Hoofdstuk 9: Enkele cijfers uit de jaarverslagen van de Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen	59
9.1 cijfers van de Raad van State: de doorlooptermijn 2008-2009	59
9.2 Cijfers van de Raad voor Vergunningsbetwistingen:	59
9.3 Cijfers van de Raad van State: de doorlooptermijn na de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen 2015-2016	61
9.4 Cijfers van de Raad van State: cassatiecontentieux 2007-2008 en 2008-2009.....	62
9.5 Conclusie	63
Conclusie	65
Bibliografie	67
Wetgeving	67
Parlementaire stukken.....	69
Adviezen afdeling Wetgeving van de Raad van State	69
Rechtspraak	70
Rechtsleer.....	71
Jaarverslagen	73
Online bronnen	73

Inleiding

1. België is een federale staat. Deze bestaat uit zes deelgebieden: drie gewesten (het Vlaams, Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en drie gemeenschappen (de Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap). Zij overlappen elkaar gedeeltelijk. Deze federale structuur houdt eveneens in dat ook op het deelstatelijk niveau een uitvoerende en wetgevende macht is. Wat de derde macht betreft, namelijk de rechterlijke, is de situatie anders. Er bestaat geen 'volledige' rechterlijke macht op deelstatelijk niveau. Wel kunnen de gemeenschappen en gewesten hun impliciete bevoegdheden gebruiken om 'specifieke' administratieve rechtscolleges op deelstatelijk niveau te installeren. Drie voorwaarden moeten hiervoor voldaan zijn. De eerste voorwaarde is vermeld in artikel 10 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen (hierna: BWHI). De andere twee voorwaarden zijn gecreëerd door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Dit komt uitgebreid aan bod in hoofdstuk vier.

2. De inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening op 1 september 2009 (hierna: VCRO) heeft voor commotie gezorgd. Het merendeel van de bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw werd in Vlaanderen overgeheveld naar een nieuw Vlaams administratief rechtscollege, de Raad voor Vergunningsbetwistingen genaamd. Voordien waren deze bevoegdheden toegekend aan de Raad van State¹.

3. Het is opmerkelijk dat dit deelstatelijk administratief rechtscollege gecreëerd is bij decreet en niet bij een (federale) wet, zoals dit krachtens artikel 146 en 161 van de Grondwet, het geval zou moeten zijn. Hieruit volgt de eerste sub-onderzoeksvraag. Deze luidt: "Is de oprichting van een administratief rechtscollege op het niveau van de deelstaten dan geen grondwetsschending?".

Artikel 146 van de Grondwet bepaalt: « Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet. Geen buitengewone rechtbanken of commissies kunnen, onder welke benaming ook, in het leven worden geroepen ».

Artikel 161 van de Grondwet bepaalt: « geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet » (eigen onderlijning).

4. Het was niet de eerste keer dat de decreet- of ordonnantiegever een deelstatelijk administratief rechtscollege heeft opgericht. Er werden doorheen de tijd meerdere administratieve rechtscolleges op deelstatelijk niveau in het leven geroepen. De hoofdonderzoeksvraag van deze scriptie situeert zich in deze context. De vraag luidt: "Was of is de decreet- of ordonnantiegever wel bevoegd om een administratief rechtscollege op te richten?".

5. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kreeg de meeste kritiek van alle deelstatelijke administratieve rechtscolleges. Het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State was niet in de zelfde lijn als het arrest 8/2011 van 21 januari 2011² van het Grondwettelijk Hof³.

¹ Decreet 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, BS 8 juni 1999.

² GwH 27 januari 2011, nr.8/2011.

³ A. WIJNANTS en S.DE RIDDER, "De deur staat open..." Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in: X., *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 608.

Het Grondwettelijk Hof sprak zich in dat arrest uit over de vraag of het Vlaams Gewest bevoegd was om een administratief rechtscollege op te richten. Het betrof de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat het Gewest deze bevoegdheid had op basis van de impliciete bevoegdheden, meer bepaald artikel 10 BWHI.

Volgens het Grondwettelijk Hof kunnen administratieve rechtscolleges worden opgericht door de deelstaten door gebruik te maken van hun impliciete bevoegdheden. Wat zijn de specifieke voorwaarden die voldaan moeten zijn om dergelijke rechtscolleges op te richten in het licht van artikel 10 BWHI? Kunnen deze ongelimiteerd worden opgericht? Dit zijn de volgende sub-onderzoeksvragen. Daarnaast zal er onderzocht worden wat er zo ophefmakend was aan het arrest van 27 januari 2011.

6. In het Vlaamse Gewest moet de burger voor geschillen, over het stedenbouwkundigcontentieux, een beroep instellen bij Raad voor Vergunningsbetwistingen. In het Brussels Hoofdstedelijk gewest en in het Waals gewest is dit anders. Deze twee gewesten volgen nog steeds het oude stramien. Dit betekent dat burgers van deze deelstaten hun stedenbouwkundige geschillen nog steeds aan de Raad van State – afdeling Bestuursrechtspraak - moeten voorleggen.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden de stedenbouwkundige vergunningen geregeld in het Brussels Wetboek ruimtelijke ordening⁴. Wallonië hanteert de Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (hierna: CWATUP)⁵. Wallonië had, net zoals Vlaanderen, ook een wetvoorstel opgesteld om een gelijkaardige Raad voor Vergunningsbetwistingen (le Conseil du contentieux administratif wallon) op te richten. De Raad van State bracht echter negatief advies⁶ uit⁷. Waarom er negatief advies werd gegeven, is de derde sub-onderzoeksvraag.

7. De zesde staatshervorming heeft artikel 144 van de Grondwet aangepast. Hierdoor kan de Raad van State nu ook oordelen over de burgerrechtelijke gevolgen van een arrest, zodat de rechtzoekende geen nieuwe burgerrechtelijke procedure voor de gewone rechter moet opstarten. Vermits de Raad van Vergunningsbetwistingen voortaan bevoegdheden uitoefent die voordien aan de Raad van State werden voorbehouden, betekent dit dan dat ook de Raad voor Vergunningsbetwistingen of meer algemeen, een deelstatelijk administratief rechtscollege ook over de burgerrechtelijke gevolgen kan oordelen? Of was dit enkel voorbehouden voor federale administratieve rechtscolleges? Dit zijn de volgende sub-onderzoeksvragen.

8. Er zal een tekstueel onderzoek worden gevoerd. Hierbij wordt de nodige wetgeving, rechtspraak en rechtsleer geraadpleegd evenals andere nuttige documenten die een dieper inzicht in deze materie zullen geven. Denk maar aan de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad

⁴ Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening van 9 april 2004, BS 26 mei 2004.

⁵ Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) van 14 mei 1984, BS 25 mei 1984. Nu : Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) van 29 december 2006, BS

⁶ Adv.RVS nr. 55.237/AV/4 over een voorontwerp van decreet créant un conseil du contentieux administratif wallon.

⁷ Vr en Antw. Senaat, Vr. nr. 5-8404, 6 maart 2013 (L. SANNEN).

van State alsook aan de jaarverslagen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de Raad van State.

9. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zal er in het eerste hoofdstuk het begrip 'deelstatelijke administratieve rechtscolleges' gedefinieerd worden. Er wordt een opsomming gegeven over welke rechtscolleges precies in deze scriptie nader zullen worden besproken.

In hoofdstuk twee wordt het grondwettelijk kader onderzocht in welke mate de decreet- en ordonnantiegever de Grondwet al dan niet heeft overschreden door het oprichten van deelstatelijke administratieve rechtscolleges.

In het volgend hoofdstuk wordt de evolutie weergegeven van de bevoegdheid van de deelstaten om deze colleges op te richten, door gebruikt te maken van hun impliciete bevoegdheden.

Vervolgens in een vierde hoofdstuk worden de voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat een deelstaat zich kan beroepen op artikel 10 BWHI besproken. In het volgende deel wordt de toetsingsvolgorde die het Grondwettelijk Hof hanteert, onderzocht door een rechtspraakanalyse. Daarna worden deze voorwaarden gekaderd binnen het befaamde arrest van 27 januari 2011 van het Grondwettelijk Hof.

In een volgend hoofdstuk wordt dit arrest verder uiteengezet, meer bepaald wordt de kritiek en de ophef omtrent deze uitspraak bekeken.

In hoofdstuk zeven worden de verschillende deelstatelijke administratieve rechtscolleges onder de loep genomen, met name een omschrijving van hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid en hun verhouding tot de Raad van State.

In hoofdstuk acht worden de hervorming door de zesde staatshervorming van artikel 144 van de Grondwet besproken.

In het voorlaatste hoofdstuk wordt een rechtsvergelijking gemaakt met de bevoegdheidsvraag in Duitsland en de Verenigde Staten.

In het laatste hoofdstuk zal er aan de hand van het nodige cijfermateriaal worden onderzocht of de Raad voor Vergunningsbetwistingen sneller een geschil beslecht dan de Raad van State. Verder worden ook de doorlooptermijnen van de Raad van State bekeken. Hiervoor worden de jaarverslagen van het gerechtelijk jaar 2007-2008 en 2008-2009 van de Raad van State bekeken, waarbij het stedenbouwkundigcontentieux nog tot haar bevoegdheid behoorde. Verder worden ook de meest recente jaarverslagen (d.i. het gerechtelijk jaar 2015-2016) geanalyseerd meer bepaald met betrekking tot de cassatieprocedure die nu voor dit contentieux bij de Raad van State gevoerd moet worden. Voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen worden de jaarverslagen van het gerechtelijk jaar 2015-2016 onder de loep genomen. De termijnen van zowel de Raad van State

als de Raad voor Vergunningsbetwistingen worden met elkaar vergeleken, om zodoende een beeld te krijgen van de doorlooptermijnen bij beide instanties. Daarnaast worden ook de cassatietermijnen bij de Raad van State van het gerechtelijk jaar 2008-2009 en 2015-2016 naast elkaar gesteld.

Er is in deze scriptie voor het gerechtelijk jaar 2007-2008 en 2008-2009 gekozen omdat de Raad van State toen nog bevoegd was voor het stedenbouwkundigcontentieux. De Raad had deze bevoegdheid niet meer vanaf 1 september 2009⁸. De termijnen van 2007-2008 en 2008-2009 worden vergeleken met het meest recente jaarverslag.

⁸ *Vr en Antw.* Senaat, Vr. nr. 5-8404, 6 maart 2013 (L. SANNEN).

Hoofdstuk 1: Wat zijn deelstatelijke administratieve rechtscolleges?

10. In dit hoofdstuk wordt het concept 'deelstatelijke administratieve rechtscollege' omschreven. Zoals het begrip zelf aangeeft moet het gaan om een rechtscollege dat administratief is en dat opgericht is op het niveau van de deelstaten. De notie 'deelstatelijk' kan op drie manieren worden geïnterpreteerd. In deze scriptie wordt voortgebouwd op de derde interpretatie. Deze komt aan bod in randnummer twaalf. Dit is de formeel-historische context. Deze focust op de manier hoe een administratief rechtscollege is opgericht. Tot slot wordt een opsomming gegeven van de administratieve rechtscolleges die aan deze interpretatie voldoen.

11. Het begrip 'deelstatelijk administratief rechtscollege' bevat drie componenten. Het moet gaan om een rechtscollege dat zowel administratief als deelstatelijk is. Fundamenteel is dat er sprake is van een rechtscollege, met andere woorden er moet gekeken worden of er geschillen worden beslecht. Dit houdt in dat de beslissingen van een instantie met gezag van gewijsde zijn bekleed.

Traditioneel wordt aangenomen dat een administratief rechtscollege bevoegd is om geschillen te beslechten aangaande politieke rechten. Politieke rechten zijn volgens het Arbitragehof: « rechten waarbij de overheid optreedt in uitoefening van een functie die in een dergelijke verhouding staat tot de prerogatieven van het openbaar gezag van de staat, dat zij zich buiten de werkingsfeer bevindt van de gedingen van burgerlijke aard in de zin van artikel 144 van de grondwet »⁹. Geschillen over politieke rechten kunnen onttrokken worden aan de gewone rechter en toegewezen aan een administratief rechtscollege krachtens artikel 145 van de Grondwet¹⁰.

12. Het begrip 'administratief' duidt aan dat deze instantie buiten de rechterlijke macht is opgericht. Ze is tot stand gekomen in de schoot van het bestuur. Dit houdt in dat alle rechtscolleges met uitzondering van het Grondwettelijk Hof, die buiten de rechterlijke macht werden opgericht, als administratief rechtscollege moeten worden omschreven¹¹.

Het criterium 'deelstatelijk' is een complexer gegeven. Er zijn drie benaderingen mogelijk. Dit zijn de substantiële, de organieke en de formeel-historische interpretatie.

De eerste houdt in dat een deelstatelijk administratief rechtscollege zal erkend worden indien het uitspraak doet over aangelegenheden die tot de deelstaten behoren. De tweede benadering, een de organieke zienswijze, houdt in dat er een verband moet zijn tussen het rechtscollege in kwestie en de bestuurlijke overheid waarvan zij een onderdeel is. Ten slotte is er nog de formeel-historische interpretatie. Deze ent zich niet op de huidige activiteit van een rechtscollege maar focust zich op de oprichter ervan¹².

⁹ Arbitragehof, 18 maart 1997, nr. 14/97, overw B.5., *RW* 1996-97, (1423) 1426.

¹⁰ A.VAN DAMME, "Raad voor verkiezingsbetwistingen", *Jura.Falc.* 2007-2008, afl.4, (533) 536.

¹¹ F.JUDO, "Hou me tegen, of ik doe een ongeluk! De Raad van State naast - en tegenover - de deelstatelijke administratieve rechtscolleges", in J. VANPRAET, F. JUDO, A. VANDAELE, J. VANHEUL en S. VAN DROOGHENBROECK, *Administratieve rechtscolleges - Juridictions administratives*, Brugge, Die Keure, 2014, (25) 27.

¹² F.JUDO, "Hou me tegen, of ik doe een ongeluk! De Raad van State naast - en tegenover - de deelstatelijke administratieve rechtscolleges", in J. VANPRAET, F. JUDO, A. VANDAELE, J. VANHEUL en S. VAN DROOGHENBROECK, *Administratieve rechtscolleges - Juridictions administratives*, Brugge, Die Keure, 2014, (25) 27-28.

Het volgende voorbeeld zorgt voor verduidelijking. Het Rechtscollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat de rechtsoptolger van de Bestendige Deputatie in haar rechtsprekende functie is, hanteert zowel federaal als deelstatelijk recht. De oorsprong is gelegen in artikel 83quinquies, paragraaf 2, van de Bijzondere Brusselwet van 12 januari 1989. Als de hierboven aangehaalde benaderingen wordt toegepast, kan er geconcludeerd worden dat volgens het eerste criterium het een deelstatelijk administratief rechtscollege is. Volgens het organieke criterium is dit slechts gedeeltelijk het geval. Indien de derde benadering gehanteerd wordt, moet er besloten worden dat het rechtscollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen deelstatelijk administratief rechtscollege is¹³.

13. Voor het verdere verloop van deze scriptie wordt het derde criterium gehanteerd, namelijk de formeel-historische benadering, aangezien het in deze uiteenzetting zal gaan over deelstatelijk administratieve rechtscolleges die door de deelstaten zijn opgericht.

14. Indien de formeel-historische benadering wordt toegepast op de rechtscolleges in de deelstaten van België, kan een volgende opsomming van bestaande deelstatelijke administratieve rechtscolleges worden weergegeven¹⁴.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn dergelijke instanties niet te vinden.

Het Waals Gewest had een Commission d'appel en matière de contestations relatives aux prestation en nature ou en espèces concernant les personnes handicapées¹⁵. Die is ondertussen afgeschaft¹⁶.

In het Vlaamse Gewest zijn er talrijke administratieve rechtscolleges te vinden. Namelijk de Raad voor Vergunningsbetwistingen¹⁷, de Raad voor Verkiezingsbetwistingen¹⁸ en het Milieuhandhavingscollege¹⁹.

Wat de gemeenschappen betreft, heeft de Duitstalige Gemeenschap de Berufungsausschuss für Studienbeihilfen ingericht en de reeds afgeschafte²⁰ Berufungsausschuss der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung sowie für die besondere soziale Fürsorge²¹.

¹³ F.JUDO, "Hou me tegen, of ik doe een ongeluk! De Raad van State naast - en tegenover - de deelstatelijke administratieve rechtscolleges", in J. VANPRAET, F. JUDO, A. VANDAELE, J. VANHEUL en S. VAN DROOGHENBROECK, *Administratieve rechtscolleges - Juridictions administratives*, Brugge, Die Keure, 2014, (25) 27.

¹⁴ F.JUDO, "Hou me tegen, of ik doe een ongeluk! De Raad van State naast - en tegenover - de deelstatelijke administratieve rechtscolleges", in J. VANPRAET, F. JUDO, A. VANDAELE, J. VANHEUL en S. VAN DROOGHENBROECK, *Administratieve rechtscolleges - Juridictions administratives*, Brugge, Die Keure, 2014, (25) 27.

¹⁵ Decreet april 1995 betreffende de integratie van gehandicapte personen, *BS* 25 mei 1995.

¹⁶ Decreet 1 december 2011 betreffende de bevestiging van het besluit van de Waalse Regering van 29 september 2011 houdende codificatie van de wetgeving over de gezondheid en de sociale actie, *BS* 27 december 2011.

¹⁷ Decreet 27 maart 2009 betreffende de aanpassing en de aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, *BS* 15 mei 2009.

¹⁸ Decreet 10 februari 2006 betreffende de wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, *BS* 10 maart 2006.

¹⁹ Decreet 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", *BS* 29 februari 2008.

²⁰ Programmadecreet van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap van 29 juni 1998, *BS* 18 juli 1998.

De Franse Gemeenschap heeft de Conseil d'appel des allocation et des prêts d'études²² opgericht en de La commission de recours contre les refus d'inscription dans l'enseignement supérieur²³.

De Vlaamse gemeenschap heeft de Raad voor Betwistingen inzake Studievoorgangsbeslissingen²⁴, de Raad inzake medisch verantwoorde sportbeoefening²⁵ en de Geschillendraad voor niet-openbare televisieverenigingen²⁶ gecreëerd. Er was ook een beroepscommissie bij het Vlaams Fonds voor sociale integratie van personen met een handicap²⁷. Deze laatste drie rechtscolleges zijn afgeschaft²⁸.

²¹ Decreet van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap van 19 juni 1990 houdende de oprichting van een "Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung", *BS* 13 november 1990.

²² Decreet 1 juli 1982 tot wijziging van de wet van 19 juli 1971 met betrekking tot de toekenning van vergoedingen en studiebeurzen, *BS* 14 september 1982.

²³ Decreet 7 november 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, *BS* 18 december 2013.

²⁴ Decreet 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de medezeggenschap in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, *BS* 10 juni 2004.

²⁵ Decreet 27 maart 1991 betreffende de medisch verantwoorde sportbeoefening, *BS* 11 juni 1991.

²⁶ Decreet van het Vlaams Parlement van 28 januari 1987 betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radiodistributie- en teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen, *BS* 19 maart 1987.

²⁷ Decreet van het Vlaams Parlement van 27 juni 1990 betreffende de oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie voor personen met een handicap, *BS* 8 augustus 1990,

²⁸ Decreet 13 juli 2007 betreffende de medisch verantwoorde sportbeoefening, *BS* 13 september 2007; Decreet 16 december 2005 houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Regulator voor de Media en houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005, *BS* 30 december 2005; Decreet 15 juli 1997 tot wijziging van het decreet van het Vlaams Parlement van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie voor personen met een handicap, *BS* 29 augustus 1997; F. JUDO, "Hou me tegen, of ik doe een ongeluk! De Raad van State naast - en tegenover - de deelstatelijke administratieve rechtscolleges", in J. VANPRAET, F. JUDO, A. VANDAELE, J. VANHEUL en S. VAN DROOGHENBROECK, *Administratieve rechtscolleges - Juridictions administratives*, Brugge, Die Keure, 2014, (25) 28.

Hoofdstuk 2: Evolutie in de Grondwet, de residuaire bevoegdheid van de federale overheid

15. In dit hoofdstuk wordt in het eerste deel stilgestaan bij het grondwettelijk kader. Zoals reeds werd aangehaald kan volgens de Grondwet een (administratief) rechtscollege enkel worden opgericht dan krachtens de wet. Bijgevolg zouden de deelstaten geen rechtscolleges kunnen oprichten, toch doen zij dit. Is er dan sprake van een schending van de Grondwet? In een tweede deel wordt de mogelijkheid om een overkoepelend administratief rechtscollege op te richten, besproken.

2.1 Het grondwettelijk kader om administratieve rechtscolleges op te richten

16. Artikel 146 van de Grondwet voorziet in de federale bevoegdheid de mogelijkheid om rechtscolleges in het leven te roepen. De herziening van 18 juni 1993 heeft hieraan de artikelen 160 en 161 van de Grondwet toegevoegd. Uit artikel 160 van de Grondwet blijkt dat een wet nodig is om de bevoegdheid, de samenstelling en de functionering van de Raad van State te veranderen. Artikel 161 van de Grondwet voegt nog toe dat er geen administratief rechtscollege kan worden opgericht dan krachtens de wet²⁹. Het woord 'wet' wijst hier op de bevoegdheid van de federale wetgever, en niet op die van de decreet- of ordonnantiegever³⁰. Dit staat expliciet beschreven in de parlementaire voorbereidingen van artikel 161 van de Grondwet³¹. Volgens de grondwetgever van 1993 kunnen de deelstaten enkel specifieke administratieve rechtscolleges oprichten.

Dit kunnen zij doen door gebruik te maken van hun impliciete bevoegdheden, die vermeld zijn in artikel 10 BWHI. Dit artikel dient samen gelezen te worden met artikel 19 paragraaf 1 BWHI. Met andere woorden de decreet- of ordonnantiegever beschikt over de mogelijkheid om het terrein van de voorbehouden bevoegdheden aan de federale wetgever te betreden. Deze mogelijkheid is er sinds de wijziging door de Bijzondere Wet van 16 juli 1993³².

Artikel 10 BWHI bepaalt: « de decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk³³ zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid ».

Artikel 19 BWHI bepaalt: « §1 (Behoudens toepassing van artikel 10, regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9, onverminderd de bevoegdheden die (na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.)

²⁹ X. DELGRANGE en N. LAGASSE, "La création de juridictions administratives par les communautés et les régions" in H. DUMONT, P. JADOUX en S. VAN DROOGHENBROECK, *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La charte, 2007, (489) 492.

³⁰ J. VANPRAET, "Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof", *TBP* 2011, (195) 195.

³¹ *Parl. St.* Senaat 1992-93, nr.831/1, 3.

³² Voor de wijziging door de bijzondere wet van 16 juli 1993, *BS* 20 juli 1993 (tweede uitg.): « Het decreet regelt de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden ».

³³ Het woord 'onontbeerlijk' werd in 1988 gewijzigd door 'noodzakelijk' door de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, *BS* 13 augustus 1988.

De decreten van (het Vlaams Parlement) (...) vermelden of zij aangelegenheden regelen bedoeld [in de artikelen 127 tot 129] van de Grondwet of in artikel [39] van de Grondwet.

§ 2. Het decreet heeft kracht van wet. Het kan de geldende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

§ 3. De decreten inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel [39] van de Grondwet, zijn van toepassing in het Vlaamse of het Waalse Gewest, al naar het geval»³⁴ .

17. De discussie rees of de deelstaten deze bevoegdheid wel hadden. Dit debat kwam doordat er een lichte aarzeling scheen bij de grondwetgever om deze bevoegdheid volledig toe te schrijven aan de federale wetgever. Deze twijfel bleek uit de voorbereidende werken van de artikelen 160 en 161 van de Grondwet.

18. In het kader van de parlementaire voorbereidingen werden aan de minister van binnenlandse zaken een aantal vragen gesteld. De vragen hadden betrekking op het laatst lid van het voorgestelde artikel, met name om de gewesten nog de mogelijkheid te laten om administratieve rechtscolleges te creëren die jurisdictionele bevoegdheden kunnen uitoefenen (binnen het kader van de bevoegdheden). Het antwoord luidde: « het feit, dat een gemeenschap of gewest in bepaalde aangelegenheden bijkomende beroepsmogelijkheden creëert, kan er nooit toe leiden dat een burger zijn beroepsmogelijkheid bij de Raad van State verliest. Hoeveel tussenstappen er ook worden gecreëerd, de Raad van State moet altijd de mogelijkheid hebben om een vorige beslissing in laatste aanleg te verbreken »³⁵.

19. Een volgende vraag laat deze aarzeling nog beter zien. Een spreker vroeg aan de Minister van Binnenlandse Zaken: « [of hij] kan bevestigen dat alleen bij (federale) wet een bevoegdheid in laatste aanleg kan worden toegewezen aan een ander (administratief) rechtscollege dan de Raad van State. Volgens [hem] is het op grond van het derde lid van het voorstel evenmin denkbaar dat bij decreet administratieve rechtscolleges zouden worden ingesteld »³⁶.

20. De Minister antwoordde dat « naar zijn mening bij decreet wel administratieve beroepsmogelijkheden kunnen worden gecreëerd, maar betwijfelde de mogelijkheid om nieuwe administratieve rechtbanken op te richten » (eigen onderlijning)³⁷.

21. De Minister beëindigde het debat met te stellen dat « het niet principieel uitgesloten is dat een gemeenschap of gewest een administratief rechtscollege opricht. In een sector zoals de groeven, die onder de bevoegdheden van de gewesten ressorteren, heeft men overigens altijd al administratieve rechtscolleges gehad, zonder dat de Raad van State daar graten in zag. Maar in de

³⁴ Art. 19 BWHI zoals gewijzigd door Bijzondere wet 27 maart 2006 tot aanpassing van diverse bepalingen aan de nieuwe benaming van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, BS 11 april 2006.

³⁵ *Parl. St.* Senaat 1992-93, nr.831/1, 6.

³⁶ *Parl. St.* Kamer 1992-93 nr.831/1, 7.

³⁷ *Parl. St.* Kamer 1992-93 nr.831/1, 7.

praktijk moeten zoveel voorwaarden in acht worden genomen dat de oprichting van dergelijke rechtscolleges door de gemeenschappen en gewesten haast onmogelijk is »³⁸.

22. Deze redenering is voorbijgestreefd. Het is in de praktijk effectief mogelijk voor gemeenschappen en gewesten om administratieve rechtscolleges op te richten. Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat de deelstaten vandaag zelfs nog een stapje verder zouden willen gaan.

2.2 Kan een overkoepelend administratief rechtscollege op deelstatelijk niveau?

23. Volgens de parlementaire voorbereidingen van 1993 zouden de gemeenschappen en gewesten geen overkoepelend systeem van administratieve rechtscolleges kunnen inrichten³⁹. De grondwetgever wil hiermee duidelijk maken dat de bevoegdheid om administratieve rechtscolleges van eerste aanleg in te richten enkel toekomt aan de federale wetgever⁴⁰. In 1993 waren er een aantal voorstellen in het Parlement om een administratief rechtscollege van eerste aanleg op te richten op federaal niveau⁴¹. Het Franse model heeft doorheen de geschiedenis veel invloed op het Belgisch bestuursrecht gehad⁴².

24. Om deze voorgestelde evolutie naar een administratief rechtscollege van eerste aanleg beter te begrijpen gaan we terug naar de ontstaansgeschiedenis van België. In 1830 werd België onafhankelijk. België scheurde zich af van het Koninkrijk der Nederlanden. Voor de afscheuring waren de Belgische gewesten een onderdeel van het Franse Napoleontische regime. Kenmerkend voor dit regime was de sterke afkeer voor privileges van de parlementen en van de rechterlijke macht. Dit impliceerde een sterke uitvoerende macht. Dit verduidelijkt waarom België na haar onafhankelijkheid niet onmiddellijk aansluiting zocht bij dit Franse model. Men wilde immers af van een te sterke uitvoerende macht⁴³.

25. Tijdens de periode van 1815-1830 was er een besluitenregering van Willem I. In 1830 groeide het wantrouwen ten aanzien van de uitvoerende macht van de Belgische grondwetgever. Het gevolg was dat de oprichting van de Raad van State als orgaan van de uitvoerende macht werd tegengehouden. De Belgische grondwetgever hield toch een stok tussen de deur door artikel 145 van de Grondwet in te voegen. De geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen. De reden hiervoor was dat, ondanks het grote wantrouwen tegenover de uitvoerende macht, de nieuwe Belgische overheid vooral beïnvloed werd door de Franse gedachtegang. Dit geldt ook voor artikel 144 van de Grondwet. De grondwetgever liet toe om geschillen over politieke rechten te beslechten door

³⁸ *Parl.St.* Kamer 1992-93 nr.831/1, 9.

³⁹ *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr.831/3, 9-10; *Parl. St.* Senaat buitengewone zitting 1991-92, nr. 100-48/2,9.

⁴⁰ *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92 nr. 100-48/2,7; *Parl.st.* Kamer 1992-93 nr.831/1, 9.

⁴¹ *Parl.St.* Senaat buitengewone zitting 1991-92, nr. 100-48/2,9; J. VANPRAET, "Naar een deelstatelijk publiek procesrecht?" in J. VANPRAET (ed.), *Recht en Regio: administratieve rechtscolleges*, Brugge, die Keure, 2014, (3) 5.

⁴² A. DE BECKER, "De groei van het aantal administratieve rechtscolleges: een analyse in het licht van ons grondwettelijk Model in P. FOUBERT, B. VANHEUSDEN, N. TORFS, A. DE BECKER, J. ACKAERT en S. VERBIST, *Liber amicorum Anne Mie Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (239) 241.

⁴³ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 1010-1011; A. DE BECKER, "De groei van het aantal administratieve rechtscolleges: een analyse in het licht van ons grondwettelijk model" in P. FOUBERT, B. VANHEUSDEN, N. TORFS, A. DE BECKER, J. ACKAERT en S. VERBIST, *Liber amicorum Anne Mie Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (239) 241.

specifiek opgerichte rechtscolleges. Het verschil tussen politieke en burgerlijke rechten moesten echter door de wetgever nader worden uitgewerkt⁴⁴.

26. Het allereerste administratief rechtscollege op federaal niveau was het Rekenhof. Dit werd kort na de onafhankelijkheidsverklaring van België opgericht. Daarna werd de Raad van State opgericht bij wet van 23 december 1946. Hierbij diende het Franse model als inspiratiebron. Vervolgens werd de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als federaal administratief rechtscolleges ingesteld in september 2006⁴⁵.

27. In het advies⁴⁶ van de Raad van State over de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges blijkt dat de idee van 1993 om een administratieve rechtbank van eerste aanleg op te richten nog steeds actueel is, weliswaar op deelstatelijk niveau. De Vlaamse decreetgever heeft bewust gekozen om het een overkoepelend administratief rechtscollege te noemen en niet een rechtscollege van eerste aanleg. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 7.1.6.

28. Gelet op de parlementaire voorbereidingen van 1993 en het advies⁴⁷ van de Raad van State omtrent de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges, is het niet mogelijk voor de deelstaten om een administratieve rechtbank van eerste aanleg op te richten.

⁴⁴ A. DE BECKER, " De groei van het aantal administratieve rechtscolleges: een analyse in het licht van ons grondwettelijk Model IN P. FOUBERT, B. VANHEUSDEN, N. TORFS, A. DE BECKER, J. ACKAERT en S. VERBIST , *Liber amicorum Anne Mie Draye* , Antwerpen, Intersentia, 2015, (239) 242.

⁴⁵ DE BECKER, " De groei van het aantal administratieve rechtscolleges: een analyse in het licht van ons grondwettelijk Model IN P. FOUBERT, B. VANHEUSDEN, N. TORFS, A. DE BECKER, J. ACKAERT en S. VERBIST , *Liber amicorum Anne Mie Draye* , Antwerpen, Intersentia, 2015, (239) 251.

⁴⁶ Adv.RvS nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges'.

⁴⁷ Adv.RvS nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges'.

Hoofdstuk 3: Impliciete bevoegdheden

29. De 'implied powers' oftewel impliciete bevoegdheden vinden hun oorsprong in het Amerikaanse staatsrecht. Deze term werd voor het eerst gebruikt in het arrest McCulloch versus Maryland van 1819⁴⁸. Dit arrest werd geveld door de 'Supreme Court'. Hierna heeft deze rechtsfiguur zijn weg gevonden in de praktijk van andere federale staten, van de Europese rechtsorde en van internationale organisaties. Er moet worden opgemerkt dat de concrete invulling van dit begrip verschillend kan zijn naargelang het systeem. Er is geen universele definitie van dit concept. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de concrete draagwijdte ervan in het Belgische staatsrecht. Hierbij wordt de definitie van T. Rimanque gehanteerd. Volgens hem zijn impliciete bevoegdheden: « de bevoegdheden die, hoewel ze niet uitdrukkelijk zijn toegewezen aan de deelgebieden, op grond van het principe van de autonomie van de gemeenschappen en gewesten hen toch toekomen. Ze maken stilzwijgend deel uit van hun expliciete bevoegdheden en behoeven dan ook geen aparte juridische grondslag »⁴⁹. Eerst, wordt een uiteenzetting gegeven over het verschil tussen de inherent en aanvullend impliciete bevoegdheden. Daarna wordt de historiek van de aanvullend impliciete bevoegdheden besproken, meer bepaald de impliciete bevoegdheid tot het oprichten van een deelstatelijk administratief rechtscollege. De zienswijze van de afdeling Wetgeving van de Raad van State is hieromtrent aanzienlijk gewijzigd doorheen de tijd.

3.1 De inherent en aanvullend impliciete bevoegdheden

30. De rechtsleer heeft een dubbele connotatie gecreëerd voor het begrip 'impliciete bevoegdheden'. Er zijn enerzijds de inherent impliciete bevoegdheden anderzijds zijn er de aanvullend impliciete bevoegdheden⁵⁰ (zoals in artikel 10 BWHI).

31. Het leerstuk van de impliciete bevoegdheden is wettelijk verankerd in artikel 10 BWHI. Oorspronkelijk luidde dit artikel: « de decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid ».

32. Deze formulering heeft ertoe geleid dat een onderscheid werd gemaakt, tussen enerzijds 'inherent impliciete bevoegdheden'. Deze worden ook wel stilzwijgende bevoegdheden genoemd. Deze kunnen omschreven worden als: «stilzwijgend toegekende bevoegdheden die inherent tot een bevoegdheidsmaterie behoren. Het is een interpretatieregel volgens welke aan de gemeenschappen en gewesten exclusief toegewezen bevoegdheden op een ruime en zinvolle wijzen moeten worden uitgelegd »⁵¹. De overheid moet beschikken over de nodige instrumenten om de eigen bevoegden op een nuttige en zinvolle wijze te kunnen uitoefenen. Een andere benaming voor deze bevoegdheden zijn accessoire, instrumentele of complementaire bevoegdheden⁵².

⁴⁸ Supreme Court 14 april 1816, McCulloch v. Maryland, 17 US 316.

⁴⁹ T. RIMANQUE, 'De hervorming van de Staat', *TBP* 1975, 389; *Parl.St* Kamer 1979-80 nr. 627/10, 155.

⁵⁰ J. VANPREAT, *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdelingen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 107.

⁵¹ J. VANPREAT, *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdelingen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 107.

⁵² M. MECKAERT, 'Het concept 'impliciete bevoegdheden' in het Europees en het nationaal constitutioneel recht' in ALEN, A., DE SCHEPPER, V., D'ESPALLIER, A., FEYEN, S., GÉRARD, PH., KEYAERTS, D., MECKAERT, M., MUYLLE, K., THEUNIS, J., VERBIST, V. en VERRIJDT, W., *Leuvense staatsrechtelijk standpunten 3*, Die Keure, 2012, (291) 308.

Anderzijds waren er de 'aanvullend impliciete bevoegdheden' zoals deze vervat zitten in artikel 10 BWHI. De creatie van de aanvullend impliciete bevoegdheden hebben tot gevolg dat de decreet- of ordonnantiegever het terrein van de federale wetgever kan betreden, op voorwaarde dat een ruime interpretatie van hun expliciete bevoegdheden dit niet zou toelaten en indien dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun eigen toegewezen bevoegdheden. De inherent en aanvullend impliciete bevoegdheden zijn complementair. Enkel indien een ruime uitlegging van de eigen bevoegdheid niet volstaat om op een redelijke en doelmatige manier het beleid te voeren, is een beroep op artikel 10 BWHI als autonomie bevoegdheidsgrond vereist⁵³.

33. Een distictie maken tussen deze twee impliciete bevoegdheden is niet altijd gemakkelijk. Een onderscheid tussen deze twee bevoegdheden veronderstelt immers een duidelijke afbakening. Deze is er echter niet altijd. Het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State geven ook niet altijd duidelijk aan of het om een inherent dan wel een aanvullend impliciete bevoegdheid gaat. Het Grondwettelijk Hof laat in het midden of de gewesten specifieke regels kunnen bepalen, met betrekking op de beëdiging van pacht, op grond van hun eigen bevoegdheid inzake natuurlijke rijkdommen, of dat dit dient te gebeuren op basis van de aanvullend impliciete bevoegdheden⁵⁴.

34. De gewesten kunnen bij de uitoefening van hun eigen bevoegdheden afwijken van het gemeenrecht zoals bepaald op federaal niveau inzake overeenkomsten en burgerlijke aansprakelijkheid. Dit is volgens de Raad van State een inherente bevoegdheid. De Raad voegt wel toe dat artikel 10 BWHI bijkomend kan worden ingeroepen ter staving van hun bevoegdheid⁵⁵.

Wat betreft het toekennen van afzonderlijke procedureregels, een bepaald vorderingsrecht aan rechtscolleges of het oprichten van een specifiek administratief rechtscollege door de gemeenschappen en gewesten bij het uitoefenen van hun eigen bevoegdheidsmateries wordt aangenomen dat hier doorgaans beroep wordt gedaan op de aanvullend impliciete bevoegdheden. Dit is anders dan in het burgerlijk recht waar, zoals hierboven aangegeven, beroep wordt gedaan op de inherente bevoegdheden. Het is niet steeds te verklaren waarom de ene materie beroep doet op de inherent impliciete bevoegdheden en de andere op de aanvullend impliciete bevoegdheden⁵⁶.

Op het eerste gezicht zou dit problematisch kunnen lijken. Vermits de uitoefening van de aanvullend impliciete bevoegdheden aan voorwaarden verbonden is en de inherent impliciete bevoegdheden dat niet zijn. Bij de aanvullend impliciete bevoegdheden wordt nagegaan of deze regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, de regeling zich leent tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag op de bevoegdheid van een andere overheid slechts marginaal is. Bij de inherente bevoegdheden wordt onderzocht of het evenredigheidsbeginsel is

⁵³ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, RW 2011-12, 1641, noot J.MOLLIN.

⁵⁴ J. VANPREAT, *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdelingen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 108; M. MECKAERT, "Het concept 'impliciete bevoegdheden' in het Europees en het nationaal constitutioneel recht" in ALÉN, A., DE SCHEPPER, V., D'ESPALLIER, A., FEYEN, S., GÉRARD, PH., KEYAERTS, D., MECKAERT, M., MUYLLE, K., THEUNIS, J., VERBIST, V. en VERRIJDT, W., *Leuvense staatsrechtelijk standpunten 3*, Die Keure, 2012, (291) 308.

⁵⁵ Adv.RvS nr. 33.334/V.R. van 24 juni 2003 over een "voorstel van ordonnantie betreffende de bodemsanering", *Parl.St.* 2002-03, A-221/2,5.

⁵⁶ J. VANPREAT, *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdelingen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 109.

geschonden. Dit veronderstelt dat de overheid bij de aanvullend impliciete bevoegdheden in principe niet bevoegdheid is. Er wordt onderzocht of zij deze bevoegdheid toch kan uitoefenen door binnen de grenzen van de impliciete bevoegdheden te blijven. Zij verlenen dus een bijkomende bevoegdheid om bepaalde domeinen te betreden⁵⁷.

De inherent impliciete bevoegdheden gaan ervan uit dat de overheid wel bevoegd is. Toch dient er onderzocht te worden of de uitoefening van deze bevoegdheid geen buitengewone impact heeft op de bevoegdheid van de andere overheid. Er wordt nagegaan of er geen misbruik gemaakt wordt van een eigen bevoegdheid⁵⁸.

Een groot verschil in toetsing van het artikel 10 BWHI of van de evenredigheidstoets door het Grondwettelijk Hof is er nauwelijks. Het Grondwettelijk Hof maakt soms gebruik van de voorwaarden van de aanvullend impliciete bevoegdheden om de evenredigheidstoets in te vullen⁵⁹.

De inhoudelijke beoordeling van de voorwaarden van de aanvullend impliciete bevoegdheden en de beoordeling van het evenredigheidsbeginsel leiden tot hetzelfde resultaat. J. Vanpreat gaat nog een stap verder en stelt dat de strikte scheiding tussen beide concepten geen meerwaarde is bij de bevoegdheidskwalificatie van de normen⁶⁰.

Bij beide impliciete bevoegdheden gaat om het regels die uitgevaardigd worden, die subsidiair zijn aan de eigen bevoegdheid. Dit betekent dat er een voldoende nauwe band moet zijn tussen de hoofdbevoegdheid en de uitgeoefende bevoegdheid.

3.2 Zienswijze van de Raad Van State

35. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft het bestaan van de impliciete bevoegdheden voor het eerst erkend in een advies van 13 oktober 1972⁶¹. Dit advies ging over een voorontwerp van het decreet van de Vlaamse Cultuurraad tot bescherming van landschappen en monumenten⁶².

In een later advies van 2 augustus 1978⁶³, dat handelde over een voorstel van decreet houdende inventarisatie, erkenning en bescherming van het roerend cultureel erfgoed van de Nederlandse Cultuurgemeenschap, oordeelde de Raad van State analoog aan haar eerder advies van 13 oktober 1972⁶⁴.

36. De Raad van State was van oordeel dat: « de decreten van de Cultuurraden bepalingen mogen bevatten in aangelegenheden waarvoor de raden niet bevoegd zijn voor zover die bepalingen voor de uitoefening van hun bevoegdheden noodzakelijk zijn. Zodanige bepalingen

⁵⁷ J. VANPREAT, *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdelingen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 109.

⁵⁸ J. VANPREAT, *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdelingen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 110.

⁵⁹ Arbitragehof 21 juni 2000, nr.76/2000, overw. B.4.1; Arbitragehof 11 december 2002, nr. 184/2000, overw. B.8.1.

⁶⁰ J. VANPREAT, *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdelingen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 112.

⁶¹ Adv.RvS 2 juni 1972 over een voorontwerp van decreet van de Cultuurraad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap betreffende het nederlandsstalige openbare bibliotheekdwerk, *Parl.St. Ned. Cult. R.*, 1972-73, nr.52/1 en nr.119/1.

⁶² J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maclu, 1999, 823.

⁶³ Adv.RvS 3 maart 1978, *Parl.St. Ned. Cult.R.* 1977-78 nr. 55/3; *Parl.St. Kamer* 1977-78, nr. 461/25, 4.

⁶⁴ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maclu, 1999, 823.

mogen evenwel geen betrekking hebben op aangelegenheden die bij de Grondwet zijn voorgehouden aan de wet »⁶⁵. De leer van de impliciete bevoegdheden wordt hier op een betwistbare wijze geformuleerd. De Raad van State beschouwde de impliciete bevoegdheden niet meer als bevoegdheden die inherent zijn aan de expliciet toegewezen bevoegdheden. Dit was de eerste stap naar de hiervoor besproken dubbele connotatie die het begrip 'impliciete bevoegdheden' heeft gekregen⁶⁶.

37. In de adviezen naar aanleiding van het Egmontakkoord was een andere wending gegeven aan de invulling van de impliciete bevoegdheden. De regering wilde met dit akkoord de gemeenschaps- en gewestraden enige bevoegdheid inzake administratief-, burgerlijk- en strafrecht geven. Deze bevoegdheidsdomeinen kwamen in principe toe aan de federale wetgever. In de artikelen 29 en 74 van het Egmontakkoord werd de idee verwoord dat het wenselijk zou zijn om via de impliciete bevoegdheden deze domeinen te kunnen betreden indien dit noodzakelijk zou zijn. De bevestiging van de toepasbaarheid van de theorie van de impliciete bevoegdheden was eigenlijk overbodig, gezien de voorafgaande adviezen van de Raad van State. De Raad zag hier wel een probleem rijzen namelijk dat er vanuit zou gegaan worden dat de impliciete bevoegdheden enkel in deze drie domeinen toepassing zouden vinden, ondanks de eigenlijke leer een algemene draagwijdte beoogt. Om deze reden stelde de afdeling Wetgeving van de Raad van State een andere formulering voor namelijk de tekst luidde: «De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in de aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid »⁶⁷. Het Egmontakkoord ging echter roemloos ten onder. In 1988 heeft de bijzondere wetgever artikel 10 BWHI dan aangepast, met het oog op de uitbreiding van de bevoegdheden van de deelstaten. Het woord 'onontbeerlijk' was veranderd in 'noodzakelijk'⁶⁸.

38. De afdeling Wetgeving van de Raad van State bleef dan ook bij haar uitgangspunt zoals in haar advies van 1978⁶⁹. Ze aanvaardde de impliciete bevoegdheden voor zover de uitoefening van de bevoegdheid die verbonden is aan de impliciete bevoegdheden niet anders denkbaar was en voor zover het niet gaat over een door de Grondwet aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid. De Raad van State blijft zeer terughoudend met het toekennen van impliciete bevoegdheden met betrekking tot administratieve rechtscolleges⁷⁰.

39. Het keerpunt in de zienswijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State is gekomen met het arrest van het Arbitragehof van 30 april 2003. Het Hof deed uitspraak over de prejudiciële vraag of artikel 22 van het decreet⁷¹ van het Waals gewest van 6 april 1995

⁶⁵ *Parl.St.* Kamer 1977-78, nr. 461/25, 4.

⁶⁶ *Parl.St.* Kamer 1977-78, nr. 461/25, 4.

⁶⁷ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maclu, 1999, 823.

⁶⁸ J. VANPREAT, *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdelingen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 115.

⁶⁹ Adv.RvS 3 maart 1978, *Parl.St.* Ned. Cult.R. 1977-78 nr. 55/3.

⁷⁰ M. MECKAERT, "Het concept 'impliciete bevoegdheden' in het Europees en het nationaal constitutioneel recht" in ALÉN, A., DE SCHEPPER, V., D'ESPALLIER, A., FEYEN, S., GÉRARD, PH., KEYAERTS, D., MECKAERT, M., MUYLLE, K., THEUNIS, J., VERBIST, V. en VERRIJDT, W., *Leuvense staatsrechtelijk standpunten 3*, Die Keure, 2012, (291) 309.

⁷¹ Decreet 6 april 1995 betreffende de integratie van gehandicapte personen, BS 25 mei 1995.

betreffende de integratie van de gehandicapte personen een schending was van de bevoegdheidsverdelende regels op grond van artikel 10 BWHI⁷².

40. Het Arbitragehof oordeelde dat er geen schending voorlag⁷³. Het Waals Gewest richtte door artikel 22 van het bovengenoemd decreet een Commissie van Beroep op om uitspraak te doen over ingestelde beroepen tegen de beslissingen, betreffende dienstverlening in geld of natura aan gehandicapte personen, van het Waalse Agentschap voor de integratie van gehandicapte personen.

41. Deze commissie werd aanzien als een administratief rechtscollege dat uitspraak doet over jurisdictionele beroepen. In principe was de decreetgever hiervoor niet bevoegd. Het Hof stelde dat krachtens artikel 10 BWHI het decreet bepalingen kon bevatten waarvoor de raden in se niet bevoegd waren, maar dat ze toch werden toegestaan voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Dit was het begin van de oprichting van de deelstatelijke administratieve rechtscolleges⁷⁴.

42. De Raad van State heeft in twee adviezen⁷⁵, omtrent de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Milieuhandhavingscollege, aangegeven dat deze impliciete bevoegdheden geen 'carte blanche' geven aan de decreetgever om specifieke administratieve rechtscolleges op te richten. Dit waren de adviezen omtrent het Vlaamse Milieuhandhavingscollege en het Advies over de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen. De Raad oordeelde dat in beide gevallen de Vlaamse decreetgever niet bevoegd was om beide raden om te richten. De decreetgever had de adviezen niet gevolgd. Beide Raden werden toch opgericht⁷⁶.

Een andere trigger om administratieve rechtscolleges daadwerkelijk te gaan oprichten was de wet van 15 september 2006. Die strekte tot de hervorming van de Raad van State en de oprichting van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Dit is een administratief rechtscollege op federaal niveau. Dit is bevoegd voor individuele beslissingen in het vreemdelingenrecht. Hierbij speelt de bevoegdheidsproblematiek niet, vermits we ons bevinden op het federaal niveau⁷⁷.

43. Voor 2006 bestond er een ontvankelijkheidsonderzoek en een gegrondheidsonderzoek in asielzaken. Het eerste onderzoek gebeurde door de Dienst vreemdelingenzaken en de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. Er was een annulatiebevoegdheid door de Raad van state. Het tweede onderzoek werd gevoerd bij de Commissaris-generaal met beroep bij een administratief rechtscollege. Dit was de vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen. Er was een cassatieberoep bij de Raad van State voorzien. Nu is de Raad voor

⁷² A. WIJNANTS en S. DE RIDDER, "De deur staat open..." Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in: X., *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 609.

⁷³ Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003, overw. B.8.1.

⁷⁴ Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003, overw. B6, B.8.3, B.8.4 en B.8.5.

⁷⁵ Adv.RvS 23 september 2008, nr. 44.837/1/AV over een voorontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, *Parl.St.* VL.ParL 2008-09, nr. 2011/1, 19-26; Adv.RvS 20 maart 2007, nr. 42.324/AV/3 over een voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI toezich, handhaving en veiligheidsmaatregelen, *Parl.St.* VI. Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 215-219.

⁷⁶ J. VANPRAET, "Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof", *TBP* 2011, (195) 196.

⁷⁷ S. LUST, *Integraal rechtsherstel door administratieve rechtscolleges*, Brugge, Die Keure, 2016, 10.

Vreemdelingenbetwistingen bevoegd voor dit jurisdictioneel beroep. De Raad van State wordt hiervoor aangesteld als cassatierechter⁷⁸.

44. Op 1 juni 2007 heeft deze Raad dan ook alle bevoegdheden in het kader van het annulatiecontentieux, met betrekking tot individuele beslissingen in het vreemdelingenrecht, overgenomen van de Raad van State. Zij heeft ook als bijkomende taken de bevoegdheden van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen. De Raad van State werd als cassatierechter voor dit contentieux aangesteld. Dit inspireerde de deelstaten. Zoals in hoofdstuk zeven wordt besproken heeft de Raad van State in vele aangelegenheden een bevoegdheid als cassatierechter gekregen, naar het evenbeeld van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen⁷⁹.

45. De Raad voor Vergunningsbetwistingen werd opgericht bij decreet van 27 maart 2009⁸⁰. In het arrest van 27 januari 2011⁸¹ moest het Grondwettelijk Hof zich dan buigen over de vraag of de Vlaamse decreetgever bevoegd was om de Raad voor Vergunningsbetwistingen op te richten. Dit bleek het geval te zijn. Via de weg van de jurisprudentie leek de bevoegdheid voor de gemeenschappen en gewesten om specifieke administratieve rechtscolleges op te richten aanvaard te worden.

46. De Raad van State heeft een hele evolutie doorgemaakt in haar zienswijze omtrent administratieve rechtscolleges. De doorslaggevende elementen voor het oprichten van administratieve rechtscolleges was enerzijds het arrest⁸² 49/2003 van het Grondwettelijk Hof en anderzijds de oprichting van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat de deelstaten de nodig inspiratie heeft gegeven.

⁷⁸ M.Boes, "een evaluatie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?", *TPB* 2009, (259) 274.

⁷⁹ S. LUST, *Integraal rechtsherstel door administratieve rechtscolleges*, Brugge, Die keure, 2016, 10.

⁸⁰ Decreet 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, *BS* 15 mei 2009.

⁸¹ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.

⁸² Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003.

Hoofdstuk 4: De voorwaarden voor het uitoefenen van de impliciete bevoegdheden

47. In de vorige hoofdstukken kwam artikel 10 BWHI aan bod. Er werd in deze context naar de aanvullend impliciete bevoegdheden verwezen en dat deze aan drie voorwaarden moesten voldoen. In dit hoofdstuk worden deze voorwaarden gekaderd. De eerste voorwaarde is uitdrukkelijk vermeld in artikel 10 BWHI. De tweede en derde voorwaarde zijn door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof gecreëerd. Vervolgens wordt de volgorde van de toetsing van deze drie voorwaarden door het Grondwettelijk Hof besproken.

48. Artikel 10 BWHI houdt de 'implied powers' oftewel 'impliciete bevoegdheden' in. De bijzondere wetgever opteerde ervoor om de impliciete bevoegdheden te expliciteren. Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat het niet de bedoeling was van de wetgever dat de gemeenschappen en de gewesten door middel van dit artikel de voorbehouden bevoegdheden aan de federale wetgever, die in de Grondwet verankerd zijn, zouden kunnen betreden. Dit werd niet letterlijk bevestigd in artikel 10 BWHI. Er was op dat moment sprake van een lacune. Hieraan is tegemoetgekomen door artikel 19 paragraaf 1 BWHI in het leven te roepen⁸³. Dit artikel bepaalt: « behoudens toepassing van artikel 10, regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9, onverminderd de bevoegdheden die (na de inwerkingtreding van de BWHI) door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden »⁸⁴. Hiermee is bevestigd dat het niet de bedoeling was dat de gemeenschappen of de gewesten de in de Grondwet voorbehouden bevoegdheden van de federale overheid zouden betreden.

4.1 Toepassingsvoorwaarden

49. De toepassing van artikel 10 BWHI vereist dat drie cumulatieve voorwaarden voldaan moeten zijn. De eerste staat beschreven in het artikel zelf, namelijk de noodzakelijkheidsvereiste. De overige twee zijn door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ontwikkeld. De tweede vereiste is voldaan indien aangetoond wordt dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling. De derde voorwaarde houdt in dat de weerslag slechts marginaal mag zijn. Dit is de marginaliteitsvereiste⁸⁵.

50. Het Grondwettelijk Hof herhaalt deze voorwaarden in elk arrest waarin getoetst wordt aan artikel 10 BWHI. Het refrein dat het Grondwettelijk Hof gebruikt luidt: « opdat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing kan zijn, is vereist dat de aangenomen reglementering 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 in het geding zijnde bepalingen op de aangelegenheid slechts marginaal is »⁸⁶.

⁸³ X.DELGRANGE en N. LAGASSE, " La création de juridictions administratives par les communautés et les régions" in H. DUMONT, P. JADOUX en S. VAN DROOGHENBROECK, *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La charte, 2007,(489) 490.

⁸⁴ na de wijziging ervan door de bijzondere wet van 16 juli 1993.

⁸⁵ GwH 27 januari 2007, nr. 8/2011, overw. B.8.6.; A.WIJNANTS en S. DE RIDDER, "De deur staat open... Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in: X., *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 608-609.

⁸⁶GwH 25 mei 2016, nr. 78/2016, overw. B.9.2.; GwH 25 mei 2016, nr. 73/2016, overw. B.25.2; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, overw. B.92.4; GwH 8 mei 2014, nr. 78/2014, overw. B.9.6; GwH 23 januari 2014, nr. 9/2014, overw. B.4.3; GwH 13 juni 2013, nr. 91/2013, overw. B.7.2.; GwH 19 december 2013, nr.169/2013, overw. B.11.2; GwH 12 juli 2012, nr. 89/2012, overw. B.6.1.; GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.6; Arbitragehof 24 mei 2006, nr. 87/2006, overw. B.7;

51. In oudere arresten zien we dat het Arbitragehof spreekt over een tweevoudige voorwaarde en niet een drievoudige zoals bij recente arresten. Het Hof stelt dat: « [...] artikel 10 van die wet echter voldoen aan de dubbele voorwaarde dat de aldus door een gewest geregelde aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag op die aangelegenheid slechts marginaal is »⁸⁷.

52. Vroeger werd er nog een extra voorwaarde vereist om aan het toepassingsgebied van artikel 10 BWHI te voldoen. Deze hield in dat de gemeenschappen en de gewesten geen aangelegenheden mochten betreden die door de Grondwet aan de federale wetgever waren voorbehouden. Dit volgde uit artikel 19 paragraaf 1 BWHI. In 1993, ter gelegenheid van de vierde staatshervorming. Die beperking werd opgeheven door in dit artikel te bepalen dat de gemeenschappen en de gewesten voortaan met toepassing van artikel 10 BWHI ook die aangelegenheden konden betreden die door de Grondwet aan de federale wetgever waren voorbehouden⁸⁸.

53. De oorspronkelijke formulering van artikel 10 BWHI was anders. Daarin werd het woord 'onontbeerlijk' gebruikt. Het artikel luidde: « de decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in de aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid»⁸⁹. Men kon dus enkel een beroep doen op de impliciete bevoegdheden indien dit onontbeerlijk was voor de uitoefening van de uitdrukkelijk toegewezen (eigen) bevoegdheden. Men bedoelde dat de impliciete bevoegdheden zoals weergegeven in dit artikel aanvullend impliciete bevoegdheden zijn geworden. Deze moeten worden onderscheiden van de inherent impliciete bevoegdheden zoals in hoofdstuk 3 werd uitgelegd.

54. Het allereerste arrest⁹⁰ dat over artikel 10 BWHI gevelde is, dateert van 20 december 1985. Hierin werd door het Hof de maatstaf voor de onontbeerlijkheidsvereiste vastgelegd. Dit hield volgens het toenmalige Arbitragehof in dat er een zeer nauwe band tussen de hoofdbevoegdheid en de bijkomende bevoegdheid moest zijn⁹¹.

55. In 1993 is het begrip 'onontbeerlijk' vervangen door 'noodzakelijk'. Het begrip noodzakelijk zou een minder strikte invulling zijn van deze voorwaarde. In het begin interpreteerde het Grondwettelijk Hof deze noodzakelijkheidsvereiste in haar rechtspraak echter nog steeds restrictief⁹². De invulling van de noodzakelijkheidsvereiste is doorheen de tijd minder streng geworden. Dit wordt nader besproken in het volgende deel (deel 4.2).

Arbitragehof 30 juni 2005, nr. 114/2005, overw. B.15.1; Arbitragehof 1 oktober 2003, nr. 126/2003, overw. B.5.3; Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003, overw. B.8.2; Arbitragehof 19 december 2002, nr.189/2002, overw. B.5; Arbitragehof 13 maart. 2001, nr. 36/2001, overw. B.6.1.

⁸⁷ Arbitragehof 25 november 1997, nr.73/97, overw. B.3.1; Arbitragehof 28 november 1996, nr. 68/96, overw. B.11.1.

⁸⁸ M. MECKAERT, " Het concept 'impliciete bevoegdheden' in het Europees en het nationaal constitutioneel recht' in ALEN, A., DE SCHEPPER, V., D'ESPALLIER, A., FEYEN, S., GÉRARD, PH., KEYAERTS, D., MECKAERT, M., MUYLLE, K., THEUNIS, J., VERBIST, V. en VERRIJDT, W., *Leuvense staatsrechtelijk standpunten 3*, Die Keure, 2012, 311.

⁸⁹ *Parl.St.* Senaat BZ 79, 261/1.

⁹⁰ Arbitragehof 20 december 1985, nr. 7.

⁹¹ Arbitragehof 20 december 1985, nr. 7, overw. 2.

⁹² J. VELAERS, *de Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maclu, 1999, 823.

4.2 Voorwaarde één: de noodzakelijkheidsvereiste

56. Deze eerste voorwaarde is uitdrukkelijk opgenomen in artikel 10 BWHI. Daarin wordt bepaald: « [...] voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn...» (eigen onderlijning). Dit houdt in dat er een zeer nauwe relatie moet zijn tussen enerzijds de uitdrukkelijk toegewezen gemeenschaps- of gewestbevoegdheid en anderzijds de beoogde bevoegdheid in artikel 10 BWHI, als het om een federale, gemeenschaps- of gewestbevoegdheid gaat⁹³. Dit is de noodzakelijkheidsvereiste. Het betreden van een bevoegdheid van een andere overheid kan slechts noodzakelijk geacht worden, indien blijkt dat bij gebrek aan het gebruik van deze bevoegdheid het doel van hun eigen bevoegdheid anders niet op een doelmatige en effectieve manier zou kunnen worden gerealiseerd⁹⁴.

57. Er is wel een soepelere invulling van de noodzakelijkheidsvereiste gekomen. Het Grondwettelijk Hof voerde in twee arresten een marginale beoordeling uit. Het Hof oordeelt dat het beoogde doel 'niet kennelijk onjuist is'⁹⁵. Dit betekent dat de beoordeling van deze noodzakelijkheidstoets in de eerste plaats aan de decreetgever zelf toe komt. Het Grondwettelijk Hof zal deze vereiste slechts sanctioneren indien ze 'kennelijk onjuist' is. Door deze marginale toetsing kan de noodzakelijkheidsvoorwaarde van artikel 10 BWHI ruim geïnterpreteerd worden. De restrictieve invulling van deze voorwaarde, die voor 1993 door het Grondwettelijk Hof werd gehanteerd, wordt hierdoor opgeheven⁹⁶.

58. Ook de Raad van State verwijst in zijn advies van 17 oktober 2013⁹⁷ en zijn advies van 10 maart 2014⁹⁸ nog naar deze marginale beoordeling van de noodzakelijkheidsvereiste. Hij stelt dat « inzake de voorwaarde van de noodzakelijkheid wordt verwezen naar de beoordeling van deze voorwaarde in arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof en wordt betoogd dat het Hof slechts op marginale wijze toetst of de motivering van het noodzakelijk karakter door de decreetgever 'niet kennelijk onjuist' is »⁹⁹ (eigen onderlijning). Ook in zijn later advies over het avant-projet de décret 'créant un Conseil du contentieux administratif wallon', gaat de Raad van State nog steeds uit van een marginale toetsing door het Hof¹⁰⁰. Dit is een enigszins voorbijgestreefde redenering van de Raad van State. Als we het arrest nr. 8/2011 onder de loep nemen zien we dat het Grondwettelijk Hof niet meer deze marginale beoordeling van de noodzakelijkheidsvereiste uitvoert. Het lijkt erop dat het Grondwettelijk Hof hier een keerpunt aan het maken is om de noodzakelijkheidsvereiste niet meer op een marginale manier te beoordelen.

⁹³ A. WIJNANTS en S. DE RIDDER, "De deur staat open..." Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in: X., *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 608-609.

⁹⁴ M. MECKAERT, "Het concept 'impliciete bevoegdheden' in het Europees en het nationaal constitutioneel recht" in ALEN, A., DE SCHEPPER, V., D'ESPALLIER, A., FEYEN, S., GÉRARD, PH., KEYAERTS, D., MECKAERT, M., MUYLLE, K., THEUNIS, J., VERBIST, V. en VERRIDDT, W., *Leuvense staatsrechtelijk standpunten 3*, Die Keure, 2012, 311.

⁹⁵ Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003, overw. B.8.3; Arbitragehof 19 december 2002, nr.189/2002, overw. B.7.

⁹⁶ A. WIJNANTS en S. DE RIDDER, "De deur staat open..." Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in: X., *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 608-609.

⁹⁷ Adv.RvS 17 oktober 2013 nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges'.

⁹⁸ Adv.RvS 10 maart 2014 nr. 55.237/AG/4 over voorontwerp van decreet 'créant un Conseil du contentieux administratif wallon'.

⁹⁹ Adv.RvS 17 oktober 2013 nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges', 5.

¹⁰⁰ Adv.RvS 10 maart 2014 nr. 55.237/AG/4 over voorontwerp van decreet 'créant un Conseil du contentieux administratif wallon'.

59. In een arrest van 21 april 2016 wordt niet meer geoordeeld of het beoogde doel al dan niet kennelijk (on)juist zou zijn. Het Hof gaat hier over tot een volledige toetsing. Het Hof stelt « gelet op het door de decreetgever nagestreefde doel kan de bestreden bepaling noodzakelijk worden geacht voor de uitoefening van zijn bevoegdheid »¹⁰¹. Dit was niet het eerste arrest waarin het Grondwettelijk Hof overging tot een volledige toetsing. In het arrest 8/2011 is al een duidelijke ommekeer in de toetsing van de noodzakelijkheidvereiste te bespeuren.

4.3 Tweede en derde voorwaarde: een gedifferentieerde regeling en de marginaliteitsvereiste

60. De tweede en derde voorwaarde zijn gecreëerd door de jurisprudentie, meer bepaald door deze van het Grondwettelijk Hof. Ze vinden beide hun oorsprong in de toepassing van het evenredigheidsbeginsel¹⁰².

61. De tweede voorwaarde voor de toepassing van artikel 10 BWHI houdt in dat de betreffende aangelegenheid zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling. In concreto betekent dit dat het betreden van de bevoegdheid van een andere overheid geen afbreuk mag doen aan de uniformiteit van de regelgeving¹⁰³.

De derde voorwaarde, de marginaliteitsvereiste, vergt dat de uitoefening van de betreden aangelegenheid slechts een marginale weerslag mag hebben op de betreden bevoegdheid van een andere overheid. Bij de beoordeling van deze voorwaarde wordt in principe nagegaan wat de impact is op de betreden bevoegdheid van de andere overheid. Enkel een 'redelijk' betreden van de bevoegdheden van een andere overheid zou mogelijk zijn. Dit wordt zowel vanuit een kwalitatieve als een kwantitatieve invalshoek bekeken. De weerslag moet voor beide invalshoeken zo minimaal mogelijk zijn¹⁰⁴.

Vanuit kwalitatief oogpunt wilt dit zeggen dat de fundamentele regels van de materie waarin de betreden bevoegdheid zich kadert, gerespecteerd moeten worden. Er mag met andere woorden geen 'essentieel element worden geraakt'¹⁰⁵.

Vanuit de kwantitatieve invalshoek betekent dit dat het toepassingsgebied van de aangenomen maatregel beperkt moet worden¹⁰⁶. Indien deze voorwaarden voldaan zijn dan mag de decreet- of ordonnantiegever deze impliciete bevoegdheid uitoefenen.

¹⁰¹ GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, overw. B.92.5.1.

¹⁰² A. WIJNANTS en S. DE RIDDER, "De deur staat open..." Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in: X., *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 608-609.

¹⁰³ M. MECKAERT, "het concept 'impliciete bevoegdheden' in het Europees en het nationaal constitutioneel recht" in ALEN, A., DE SCHEPPER, V., D'ESPALLIER, A., FEYEN, S., GÉRARD, PH., KEYAERTS, D., MECKAERT, M., MUYLLE, K., THEUNIS, J., VERBIST, V. en VERRIJDT, W., *Leuvense staatsrechtelijk standpunten 3*, Die Keure, 2012, (291)311.

¹⁰⁴ M. MECKAERT, "het concept 'impliciete bevoegdheden' in het Europees en het nationaal constitutioneel recht" in ALEN, A., DE SCHEPPER, V., D'ESPALLIER, A., FEYEN, S., GÉRARD, PH., KEYAERTS, D., MECKAERT, M., MUYLLE, K., THEUNIS, J., VERBIST, V. en VERRIJDT, W., *Leuvense staatsrechtelijk standpunten 3*, Die Keure, 2012, (291) 312.

¹⁰⁵ J. VANPREAT, *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdelingen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 122.

¹⁰⁶ M. MECKAERT, "Het concept 'impliciete bevoegdheden' in het Europees en het nationaal constitutioneel recht" in ALEN, A., DE SCHEPPER, V., D'ESPALLIER, A., FEYEN, S., GÉRARD, PH., KEYAERTS, D., MECKAERT, M., MUYLLE, K., THEUNIS, J., VERBIST, V. en VERRIJDT, W., *Leuvense staatsrechtelijk standpunten 3*, Die Keure, 2012, 311.

62. Hieronder zijn twee voorbeelden uitgewerkt ter illustratie van de invulling van de kwantitatieve en kwalitatieve invalshoek, die in overweging wordt genomen om te oordelen of de weerslag op de betreden bevoegdheid van een andere overheid slechts marginaal is.

Voorbeeld één: de decreetgever kreeg de bevoegdheid op grond van artikel 10 BWHI om het verkeer op de banen, wegen en paden in bossen te regelen. Ten tijde van het arrest was dit nog een federale aangelegenheid. Het Grondwettelijk Hof achtte dat de voorwaarden van de impliciete bevoegdheden toch vervuld waren omdat in hoofdzaak enkel het verkeer op wegen van bijkomende belang werd georganiseerd. Daaruit werd geconcludeerd dat de weerslag op de federale bevoegdheid inzake verkeer slechts marginaal was¹⁰⁷.

Het kwalitatief oogpunt heeft in dit voorbeeld betrekking op het feit dat het slechts om wegen in bossen gaat die van bijkomend belang zijn. Vanuit de kwantitatieve invalshoek kan aangenomen worden dat het toepassingsgebied van deze zeer brede federale bevoegdheid inzake verkeer, enkel werd toegepast op wegen, banen en paden in bossen.

Voorbeeld twee: het Grondwettelijk Hof oordeelde dat een specifieke gewestelijke ontslagregeling voor een milieucoördinator slechts een marginale weerslag had op de bevoegdheid van de federale overheid aangezien deze regeling slechts zeer occasioneel toegepast werd. Dit is de kwantitatieve invalshoek. Daarnaast oordeelde het Hof dat deze regeling niet raakt het de kern van de bevoegdheid van de federale overheid inzake het arbeidsrecht. Dit is de kwalitatieve invalshoek. Dit betekent dat er geen essentieel element van de federale bevoegdheid werd geraakt. Volgens het Grondwettelijk Hof was deze regeling in overeenstemming met de marginaliteitsvereiste¹⁰⁸.

De kwantitatieve en kwalitatieve invalshoek is in de huidige beoordeling van het Grondwettelijk Hof nog steeds van doorslaggevend belang bij de beoordeling van de marginaliteitsvereiste¹⁰⁹.

63. In vele arresten¹¹⁰ is het opmerkelijk dat de tweede en derde toetsingsvoorwaarde door het Grondwettelijk Hof in één adem worden toegepast. Er wordt nagegaan of bevoegdheid van het desbetreffende administratieve rechtscollege al dan niet beperkt is¹¹¹.

4.4 De volgorde van toetsing door het Grondwettelijk Hof

64. Opvallend in deze rechtspraakanalyse is dat de volgorde van de toetsing verschilt naargelang de voorwaarden volgens het Grondwettelijk Hof al dan niet vervuld zullen zijn. Indien het Hof oordeelt dat de voorwaarden voor artikel 10 BWHI niet vervuld zijn, dan controleert het Hof eerst de tweede en derde voorwaarden. Dit is dat de betreffende aangelegenheid zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling en dat de uitoefening van de aangelegenheid slechts een marginale weerslag mag hebben op de betreden bevoegdheid van een andere overheid.

¹⁰⁷ Arbitragehof 28 november 1996, nr. 68/96, overw. B.11.4.

¹⁰⁸ Arbitragehof 30 juni 2005, nr. 114/2005, overw. B.15.1.

¹⁰⁹ J. VANPREAT, *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdelingen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 123.

¹¹⁰ GwH 25 mei 2016, nr. 78/2016, overw. B.9.2; GwH 23 januari 2014, nr.9/2014, overw. B.4.3; GwH 13 november 2013, nr. 154/2013, overw. B.7.1; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, overw. B.3.7.

¹¹¹ GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, overw. B. 92.5.2.

Indien één van deze twee voorwaarden niet voldaan is, gaat het Hof niet over tot de noodzakelijkheidstoets¹¹². Het Grondwettelijk Hof oordeelt dan dat « zonder dat het noodzakelijk is bovendien te onderzoeken of de aangelegenheid zich kan lenen tot een gedifferentieerde regeling, vloeit uit het voorgaande voort dat in deze niet is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 »¹¹³.

Echter wanneer de voorwaarden vervuld lijken te zijn, toetst het Hof eerst de noodzakelijkheidsvoorwaarde en daarna gaat ze de marginale weerslag beoordelen. Tot slot onderzoekt het Hof of de betrokken bevoegdheid zich leent tot gedifferentieerde regeling¹¹⁴.

65. We kunnen concluderen dat de volgorde van deze toetsing verschilt naargelang de voorwaarden al dan niet voldaan zullen zijn. Indien de voorwaarden met grote waarschijnlijkheid voldaan zullen zijn dan zal het Hof de traditionele volgorde aanhouden. Indien ze met grote zekerheid niet voldaan zullen zijn, onderzoekt het Hof eerst of de regeling zich leent tot een gedifferentieerde regeling. Daarna oordeelt het Hof of de weerslag op de betreden bevoegdheid van de andere overheid slechts marginaal is. Indien hier één van deze twee voorwaarden niet voldaan is dan spreekt het Hof zich niet meer uit over de noodzakelijkheidsvereiste.

¹¹² GwH 25 mei 2016, nr. 78/2016, overw. B.9.2.; GwH 8 mei 2014, nr. 78/2014, overw. B.9.6; GwH 12 juli 2012, nr. 89/2012, overw. B.6.1.

¹¹³ GwH 13 juni 2013, nr. 91/2013, overw. B.9.

¹¹⁴ GwH 25 mei 2016, nr. 73/2016, overw. B.25.2; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, overw. B.92.4-B92.5.2; GwH 23 januari 2014, nr. 9/2014, overw. B.4.3;

Hoofdstuk 5: Het arrest 27 januari 2011

5.1 Inhoud van het arrest

66. Het ophefmakende arrest van 27 januari 2011 behandelde: « de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de artikelen 36, 40, 58 en 104 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, ingesteld door Anna de Bats en anderen »¹¹⁵. De verzoekende partijen wilden het decreet dat handelt over de oprichting van het gewestelijk administratief rechtscollege, de Raad voor Vergunningsbetwistingen laten vernietigen.

67. Zij voeren hiervoor negen middelen aan die elk op hun beurt ongegrond werden verklaard. In dit hoofdstuk wordt enkel het vierde en negende middel besproken. Deze handelen over de bevoegdheidsvraag tot het oprichten van een deelstatelijk administratief rechtscollege.

68. De verzoekende partijen voeren in het negende middel aan dat artikel 133/56 van het decreet van 18 mei 1999, vervangen bij het besteden artikel 36, de bevoegdheidsverdelende regels schendt. Dit middel werd onontvankelijk verklaard omdat het naliet te vermelden welke bevoegdheidsverdelende regels in casu geschonden zouden zijn¹¹⁶.

69. In het vierde middel voeren de verzoekers aan dat het betreffende artikel 36, de artikelen 143, 144, 145, 146, 160 en 161 van de Grondwet en de artikelen 6, 10 en 19 van de BWHI zouden schenden, in zoverre die bepalingen de Raad voor Vergunningsbetwistingen als administratief rechtscollege oprichten en de procedure ervan regelen¹¹⁷.

70. Het Grondwettelijk Hof brengt in herinnering dat artikel 10 BWHI enkel toepassing kan vinden indien de aangenomen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest. Verder moet de aangelegenheid zich lenen tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid mag slechts marginaal zijn¹¹⁸.

71. Uit de parlementaire voorbereidingen bleek dat de decreetgever de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen noodzakelijk achtte om twee redenen. Ten eerste achtte hij dit « noodzakelijk om het beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een beroepsprocedure bij een onpartijdige en onafhankelijke instantie die over voldoende expertise zou beschikken om te kunnen oordelen of vergunningsbeslissingen in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening en ten tweede om een snelle afhandeling van dat beroep te kunnen verzekeren »¹¹⁹.

« B.8.7.2 uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de oprichting van een administratief rechtscollege noodzakelijk achtte, enerzijds, om het beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een beroepsprocedure bij een onpartijdige en onafhankelijke instantie

¹¹⁵GwH 27 januari 2011, nr. 2001/008.

¹¹⁶GwH 27 januari 2011, nr. 2001/008, overw. B.7.1-B.7.3.

¹¹⁷GwH 27 januari 2011, nr. 2001/008, overw. B.8.1.

¹¹⁸GwH 27 januari 2011, nr. 2001/008, overw. B.8.6.

¹¹⁹GwH 27 januari 2011, nr. 2001/008, overw. B.8.7.2.

die over voldoende expertise zou beschikken om te kunnen oordelen of vergunningsbeslissingen in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening en, anderzijds, om een snelle afhandeling van dat beroep te kunnen verzekeren. Het blijkt niet dat die beoordeling onjuist is »¹²⁰ (eigen onderlijning).

72. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de beoordeling niet onjuist blijkt te zijn. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het Hof enkel zegt dat het niet onjuist is. Anders dan in de voorgaande arresten zegt ze niet dat het 'kennelijk' onjuist is. Het woord 'kennelijk' verdwijnt hier. Dit is weliswaar een kleine nuance die het Hof maakt. Zoals reeds aangehaald kan de bedenking gemaakt worden of het Hof een einde wilt maken aan de toetsing op een marginale wijze van de noodzakelijkheidsvoorwaarde. Wat echter weer voor een marginale toetsing spreekt is het feit dat het Hof nog steeds refereert dat de decreetgever de oprichting noodzakelijk achtte¹²¹.

73. Vervolgens wordt de tweede voorwaarde getoetst. Het Grondwettelijk Hof onderzoekt of het uitreiken of weigeren van een vergunning of van een 'as-built test' zich leent tot een gedifferentieerde regeling. Er wordt vastgesteld dat op het federale niveau ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en dat de afdeling Bestuursrechtspraak enkel uitspraak doet over de beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14 paragraaf 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen indien er geen ander administratief rechtscollege bevoegd is. De residuaire bevoegdheid van de Raad van State en het feit dat de Raad als cassatierechter werd aangesteld, verantwoordde de gedifferentieerde regeling¹²².

74. Tot slot wordt nagegaan of de weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid marginaal is. Dit blijkt inderdaad zo te zijn vermits de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen beperkt is tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen. Deze zijn vermeld in artikel 133/56 tweede lid van het decreet van 18 mei 1999¹²³.

75. Ten tweede wordt getoetst aan artikel 160 Grondwet. Dit artikel bepaalt dat de werking en de bevoegdheid van de Raad van State door de wet wordt bepaald. Op basis van artikel 14 paragraaf 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State blijft de Raad van State bevoegd als Cassatierechter. Dit wordt ook bevestigd door de parlementaire voorbereidingen van het decreet van 18 mei 1999. Het Grondwettelijk Hof beslist dat de bestreden bepalingen niet op overdreven wijze de bevoegdheden van de Raad van State mag beperken. Bijgevolg heeft de decreetgever slechts op marginale wijze de voorbehouden bevoegdheid van de federale wetgever betreden. Het Grondwettelijk Hof oordeelt dat het vierde middel ongegrond is¹²⁴.

¹²⁰ GwH 27 januari 2011, nr. 2001/008, overw. B.8.7.2.

¹²¹ GwH 27 januari 2011, nr. 2001/008, overw. B.8.7.2.

¹²² GwH 27 januari 2011, nr. 2001/008, overw. B.8.8.

¹²³ GwH 27 januari 2011, nr. 2001/008, overw. B.8.9.

¹²⁴ GwH 27 januari 2011, nr. 2001/008, overw. B.8.10.1-B.8.11.

76. De negen aangevoerde middelen werden elk ongegrond verklaard door het Grondwettelijk Hof. Het Hof besloot dat er geen ongrondwettigheid in de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen voorlag.

5.2 Wat was nu zo ophefmakend rond dit arrest?

77. De afdeling Wetgeving van de Raad van State was van mening dat artikel 10 BWHI geen toepassing kan vinden voor de oprichting van het administratief rechtscollege, de Raad voor Vergunningsbetwistingen¹²⁵.

78. De redenen die werden opgegeven voor de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen waren ten eerste dat zij in staat zou zijn om met meer specialisatie en meer deskundigheid te kunnen oordelen dan de Raad van State. Ten tweede werd de snelheid als reden opgegeven. Men wilde sneller over deze materie kunnen oordelen. Deze argumenten kunnen volgens de Raad van State geen toepassing vinden omdat deze redenen een algemene draagwijdte hebben waardoor ze in elke regeling die binnen de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten kadert, kunnen worden toegepast. Dit zou dan betekenen dat op systematische wijze administratieve rechtscolleges kunnen worden gecreëerd. Op die manier wordt de federale bevoegdheid uitgehold¹²⁶.

79. De beslissingen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben een algemene draagwijdte. Bovendien kunnen ze worden ingeroepen om vele geschillen met betrekking tot de regelgeving die binnen de gemeenschappen en gewesten vallen aan de bevoegde (krachtens federale regelgeving) rechter te onttrekken. Er ontstond een vrees dat de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, de deuren zou kunnen openen om op een systematische wijze administratieve rechtscolleges op te richten. Hierdoor zou de federale bevoegdheid in gedrang komen¹²⁷.

80. Toch was het niet de eerste keer dat de Raad van State zich uitsprak over een ontwerptekst. In 2003, bijvoorbeeld boog de Raad zich over de kwestie of de voorwaarden die vermeld zijn in artikel 10 BWHI voldaan zijn voor de oprichting van de Commissie voor examenbetwistingen. De noodzakelijkheidsvereiste bleek niet onjuist te zijn zodat ze geacht werd vervuld te zijn¹²⁸. Een ander voorbeeld is de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangbeslissingen¹²⁹. In 2007 gaf de Raad van State advies over het Milieuhandavingscollege¹³⁰. De Raad van State hanteerde een strengere zienswijze dan in voorgaande adviezen. De Raad adviseerde hetzelfde als bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Ook hier stelde de Raad dat de aangehaalde argumenten mutatis mutandis kunnen worden

¹²⁵ Adv.RvS 23 september 2008, nr. 44.837/1/AV, over een voorontwerp van decreet "tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handavingsbeleid.

¹²⁶ Adv.RvS 23 september 2008 nr. 44.837/1/AV, 5-7 ; *Parl.St.* VL. Parl. 2008-09, nr. 2011/1 573-613 en 929-933.

¹²⁷ Adv.RvS 22 september 2008, nr. 44.837/1/AV; *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 929-933. ; WIJNANTS A. en DE RIDDER, S., "De deur staat open..." Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in: X., *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge , Die Keure, 2011, 608-609.

¹²⁸ Adv.RvS 30 oktober 2003, nr. 35.979/1. *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 1960/1, 180-183.

¹²⁹ Adv.RvS 15 januari 2004, nr. 36.359/1. *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2154/1, 89-91.

¹³⁰ WIJNANTS A. en DE RIDDER, S., "De deur staat open..." Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in: X., *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge , Die Keure, 2011, 608-609.

toegepast op geschillen binnen de gemeenschappen en gewesten. Hierdoor onttrekken ze deze geschillen aan de bevoegdheid van de rechtscolleges van de federale staat¹³¹.

81. In het arrest van 27 januari 2011 wordt duidelijk dat het Grondwettelijk Hof niet in dezelfde lijn als de Afdeling wetgeving van de Raad van State oordeelt. Dit was zeker niet het enige kritiekpunt. Ook de wijze waarop het Grondwettelijk Hof oordeelde in deze zaak lag niet in de lijn met de voorgaande arresten inzake de oprichting van administratieve rechtscolleges. Het leek alsof het Hof een einde wilde maken aan de wijze waarop de noodzakelijkheidstoets werd beoordeeld, namelijk de marginale invulling hiervan.

82. Een vraag die zich stelt naar aanleiding van het arrest 8/2011, is de vraag of het Grondwettelijk Hof een precedent heeft willen scheppen om de decreet- en ordonnantiegever een maximale invulling te geven voor de oprichting van administratieve rechtscolleges. Met andere woorden hebben de gemeenschappen en gewesten nu een algemene bevoegdheid om administratieve rechtscolleges op te richten? Men kan zich afvragen of de oprichting van administratieve rechtscolleges door de decreet- of ordonnantiegever nog wel een uitzonderingsregime is. Het lijkt erop dat de bevoegdheidscontouren zodanig zijn geëvolueerd dat de impliciete bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten een quasi-inherente bevoegdheid verlenen om dergelijke specifieke rechtscolleges op te richten. Het doorslaggevende criterium blijkt te zijn dat de decreet- of ordonnantiegever het noodzakelijk acht om een dergelijk rechtscollege met betrekking tot zijn eigen bevoegdheden op te richten. Zou het dan nog wel zin hebben om deze materie daadwerkelijk over te dragen? De ontwerp teksten van de zesde staatshervorming spreken van een algemene bevoegdheidsoverdracht tot het oprichten van deelstatelijke administratieve rechtscolleges¹³². Hiermee zou deze rechtsonzekerheid verholpen zijn. In de definitieve werken van de zesde staatshervorming vinden we hier geen woord over terug¹³³. Een overdracht van deze bevoegdheid naar de Gemeenschappen en Gewesten zou de rechtsonzekerheid verhelpen. Een zevende staatshervorming maakt dit misschien wel mogelijk.

¹³¹ Adv.RvS 20 maart 2003, nr. 42.324/AV/3; *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 215-217.

¹³² Basisnota formateur Di Rupo, een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten, 4 juli 2011, 82, www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/2011-07-04%20basisnota%20formateur%20finale%20versie.pdf (geconsulteerd op 5 maart 2017).

¹³³ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2242.

Hoofdstuk 6: De administratieve rechtscolleges onder de loep

83. In het begin van deze scriptie werd een opsomming van de verschillende deelstatelijk administratieve rechtscolleges gegeven. In dit hoofdstuk wordt de reden waarom deze werden opgericht, hun bevoegdheden, hun samenstelling en in welke verhouding zij staan tot de Raad van State onderzocht.

84. Door het Vlaamse Gewest werden talrijke deelstatelijke administratieve rechtscolleges opgericht. Dit zijn de Raad voor Vergunningsbetwistingen, de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en het Milieuhandhavingscollege. De Vlaamse Gemeenschap heeft de Raad voor Betwistingen inzake Studievoorgangsbeslissingen, de Raad inzake medisch verantwoorde sportbeoefening en de Geschillendraad voor niet-openbare televisieverenigingen gecreëerd. Er was ook een beroepscommissie bij het Vlaams Fonds voor sociale integratie van personen met een handicap. Deze is echter afgeschaft en zal daarom slechts kort worden besproken¹³⁴. Ten slotte wordt ook het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van state inzake de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges onderzocht.

Het Waals Gewest van zijn kant heeft onder andere de Commission d'appel en matière de contestations relatives aux prestation en nature ou en espèces concernant les personnes handicapées opgericht. Deze beroepsinstantie is ondertussen afgeschaft, daarom wordt hier maar heel summier op ingegaan. Verder wordt wetsontwerp « créant le Conseil du contentieux administratif wallon » besproken. De Raad van State geeft hieromtrent negatief advies. Dit wordt hierin nader besproken. Verder zal hier de Conseil d'appel des allocation et des prêts d'études aan bod komen. Deze is niet opgericht door het Waals Gewest maar door de Franse Gemeenschap. Er werd ook door de Franse Gemeenschap la Commission de recours contre les refus d'inscription dans l'enseignement supérieur opgericht. Het was in eerste instantie echter niet de bedoeling van de decreetgever om een administratief rechtscollege op te richten¹³⁵.

De Duitstalige Gemeenschap heeft onder meer Berufungsausschuss für Studienbeihilfen ingericht en de reeds afgeschafte Berufungsausschuss der Deutschsprachigen Gemeinshaf für Personen mit einer Behinderung sowie für die besondere soziale Fürsorge. Deze wordt niet nader besproken.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft geen deelstatelijke administratieve rechtscolleges opgericht en wordt daarom ook niet verder vermeld.

¹³⁴ F. JUDO, "Hou me tegen, of ik doe een ongeluk! De Raad van State naast - en tegenover - de deelstatelijke administratieve rechtscolleges", in J. VANPRAET, F. JUDO, A. VANDAELE, J. VANHEUL en S. VAN DROOGHENBROECK, *Administratieve rechtscolleges - Juridictions administratives*, Brugge, Die Keure, 2014, (25) 28.

¹³⁵ Bouvy, A., *La place des juridiction administrative regionales et communautaire dans la belgique fédérale*, leuven, Larcier, 2015, 243.

6.1 Vlaams Gewest/ Vlaamse Gemeenschap

6.1.1 Beroepscommissie bij het Vlaams Fonds voor sociale integratie van personen met een handicap

85. In het arrest¹³⁶ van 30 april 1997 werd aan het Arbitragehof een préjudiciële vraag gesteld. Het betrof de grondwettigheid van de oprichting van de Beroepscommissie bij het Vlaams Fonds voor sociale integratie van personen met een handicap¹³⁷. Het Arbitragehof oordeelde dat de artikel 43 en 44 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 juni 1990 over de oprichting Beroepscommissie bij het Vlaams Fonds voor sociale integratie van personen met een handicap ongrondwettig waren. Deze artikelen creëerden een administratief rechtscollege. Dit was echter voor de hervorming van artikel 19 BWHI. Op dat moment waren de gemeenschappen hiervoor nog niet bevoegd. Het Hof laat duidelijk blijken dat er geen ongrondwettigheid zou zijn indien dit administratief rechtscollege zou zijn opgericht na de wijziging in 1993 van de BWHI¹³⁸.

86. De afdeling Wetgeving van de Raad van State erkende dat artikel 10 BWHI in samenhang gelezen met artikel 19 BWHI de deuren opent voor het oprichten van een dergelijk administratief rechtscollege¹³⁹.

87. Dit werd bevestigd door het Arbitragehof in het arrest¹⁴⁰ 49/2003 van 30 april 2003. Hierbij ging het om de Waalse tegenhanger van deze beroepsinstantie namelijk, le Commission d'appel en matière de contestations relatives aux prestation en nature ou en espèces concernant les personnes handicapées. Deze werd wel grondwettig bevonden. Deze is intussen afgeschaft¹⁴¹.

6.1.2 Raad voor Betwistingen inzake Studievoorgangsbeslissingen

88. Dit Vlaams administratief rechtscollege is opgericht bij decreet van 19 maart 2004. Deze Raad deed vanaf 1 januari 2005 uitspraak over de beroepen die door studenten werden ingesteld tegen examen- en tuchtbeslissingen in het hoger onderwijs en dit zowel voor de officiële als voor de vrije instellingen¹⁴². Voor de oprichting van de Raad kwam deze bevoegdheid toe aan de Raad van State, op grond van haar algemene vernietigingsbevoegdheid¹⁴³. De bevoegdheden van de Raad voor Examenbetwistingen (de oorspronkelijke benaming) zijn ondertussen uitgebreid tot vele andere beslissingen die betrekking hebben op de studievoortgang van de student. Bij een decreet van 30 april 2004 werd de Raad voor Examenbetwistingen omgevormd tot de Raad voor betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen¹⁴⁴.

¹³⁶ Arbitragehof 30 april 1997, nr. 25/97.

¹³⁷ Decreet 6 april 1995 betreffende de integratie van gehandicapte personen, BS 25 mei 1995.

¹³⁸ X. DELGRANGE en N. LAGASSE, " La création de juridictions administratives par les communautés et les régions" in H. DUMONT, P. JADOUX en S. VAN DROOGHENBROECK, *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La charte, 2007, (489) 496.

¹³⁹ Adv.RvS 19 december 2001, nr. 31.905/4 over een voorstel voor een decreet : "relatif à l'organisation des établissements de soins".

¹⁴⁰ Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003.

¹⁴¹ Decreet 1 december 2011 houdende bevestiging van het besluit van de Waalse Regering van 29 september 2011 houdende codificatie van de wetgeving over de gezondheid en de sociale actie, BS 27 december 2011.

¹⁴² Art. 2.15 Decreet 19 maart 2014 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de [medezeggenschap] in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, zoals gewijzigd bij decreet van 30 april 2004, BS 10 juni 2004.

¹⁴³ D. VERBIEST, " Jurisdictionele rechtsbescherming: monistische droom en dualistische realiteit", *TPB* 2009, (287) 293.

¹⁴⁴ S. LUST, *Integraal rechtsherstel door administratieve rechtscolleges*, Brugge, Die keure, 2016, 13.

6.1.2.1 Samenstelling

89. Dit Vlaams bestuursrechtscollege bestaat uit ten minste acht bestuursrechters, onder wie een eerste voorzitter, voorzitters en kamervoorzitters¹⁴⁵.

Bestuursrechters die benoemd of aangesteld zijn bij een Vlaams bestuursrechtscollege, kunnen door de eerste voorzitter ten behoeve van de goede werking van de Vlaamse bestuursrechtscolleges ter beschikking gesteld worden van een ander Vlaams bestuursrechtscollege¹⁴⁶.

De terbeschikkingstelling van een bestuursrechter aan een Vlaams bestuursrechtscollege kan enkel voor zover de bestuursrechter over voldoende kennis beschikt in de domeinen waarvoor dat Vlaams bestuursrechtscollege bevoegd is¹⁴⁷.

De voorzitter van deze Raad is een jurist met kennis van het hoger onderwijs. De Vlaamse regering benoemt de leden in een hernieuwbaar mandaat van zes jaar¹⁴⁸. De bijzitters moeten vijf jaar een mandaat hebben als lid van het academisch of onderwijzend personeel van een instelling¹⁴⁹. Zij worden benoemd op gezamenlijke voordracht van de Vlaamse Universitaire Raad en de Vlaamse Hogescholenraad¹⁵⁰.

6.1.2.2 Bevoegdheid

90. Deze Raad is enkel bevoegd voor het hoger onderwijs waardoor de Raad van State de instantie blijft waartoe de verzoekers van lagere onderwijsinstellingen zich kunnen richten. Dit creëerde een merkwaardige situatie voor beroepen inzake hoger onderwijs. De Raad van State fungeert als Cassatierechter voor geschillen in het hoger onderwijs maar voor het secundair onderwijs (lager onderwijs) is de Raad van State de directe beroepsrechter¹⁵¹.

Dit rechtscollege kan een beslissing vernietigen of bevelen dat een nieuwe beslissing moet worden genomen. Dit kan zij verbinden aan bepaalde voorwaarden. Bijvoorbeeld dat een nieuw examen moet worden ingericht, of dat bepaalde motieven niet in rekening mogen worden genomen¹⁵².

¹⁴⁵ Art. 2.17 Decreet 19 maart 2014 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de [medezeggenschap] in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, zoals gewijzigd bij decreet van 30 april 2004, *BS* 10 juni 2004.

¹⁴⁶ Art. 5 lid 1 Decreet 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *BS* 1 januari 2014.

¹⁴⁷ Art. 5 lid 2 Decreet 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *BS* 1 januari 2014.

¹⁴⁸ Art. 2.18 §2. Decreet 19 maart 2014 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de [medezeggenschap] in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, zoals gewijzigd bij decreet van 30 april 2004, *BS* 10 juni 2004.

¹⁴⁹ Art. 2.17§2 Decreet 19 maart 2014 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de [medezeggenschap] in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, zoals gewijzigd bij decreet van 30 april 2004, *BS* 10 juni 2004.

¹⁵⁰ Art. 2.18 §1 Decreet 19 maart 2014 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de [medezeggenschap] in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, zoals gewijzigd bij decreet van 30 april 2004, *BS* 10 juni 2004.

¹⁵¹ M. BOES, "een evaluatie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?", *TPB* 2009, (259) 274

¹⁵² Art. 2.22 1 Decreet 19 maart 2014 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de [medezeggenschap] in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de

91. De Raad van state is hier aangesteld als cassatierechter¹⁵³.

6.1.3 Het Milieuhandhavingscollege

92. Sinds de oprichting van de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbepalingen heeft de Vlaamse decreetgever niet stilgezeten. In 2007 werd aan het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid de titel XVI toegevoegd¹⁵⁴. Het Milieuhandhavingscollege werd opgericht bij decreet van 21 december 2007¹⁵⁵. Dit was een Vlaamse administratief rechtscollege dat de bevoegdheid had om over de beroepen die tegen beslissingen van de gewestelijke entiteiten waarbij een alternatief of een exclusieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd te oordelen. Volgens de memorie van toelichting zou dit rechtscollege voor meer duidelijkheid en rechtszekerheid zorgen. Het zou sneller kunnen beslissen en met meer deskundigheid kunnen oordelen¹⁵⁶.

93. In het decreet¹⁵⁷ van 25 april 2014 worden de bevoegdheden van dit rechtscollege verder uitgebreid. Deze Raad krijgt dan ook de bevoegdheid om te oordelen over bestuurlijke geldboetes, die opgelegd waren omwille van een schending van de VCRO. Dit rechtscollege werd omgevormd tot het Handhavingscollege. Bij decreet van 25 april 2014 worden haar bevoegdheden opnieuw uitgebreid tot de beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen van de Inspecteur Onroerend Erfgoed over de oplegging van de exclusieve of alternatieve bestuurlijke geldboete. Het betreft geldboetes welke vermeld zijn in de artikelen 11.2.3 en 11.2.6 van het Onroerenderfgoeddecreet¹⁵⁸.

6.1.3.1 Samenstelling

94. Het Milieuhandhavingscollege is samengesteld uit enerzijds een eerste voorzitter en een ondervoorzitter, en anderzijds vier effectieve en vier plaatsvervangende bestuursrechters¹⁵⁹.

6.1.3.2 Bevoegdheden

95. Het Milieuhandhavingscollege heeft de bevoegdheid over geschillen inzake het beslechten van beroepen ingesteld tegen beslissingen van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer waarbij een alternatieve of een exclusief bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, die al dan niet gepaard gaat met een voordeelontneming. Een beroep ingesteld bij het Milieuhandhavingscollege schorst de bestreden beslissing. De beroepsgerechtigde is diegene aan wie een boete is opgelegd.

begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, zoals gewijzigd bij decreet van 30 april 2004, *BS* 10 juni 2004.

¹⁵³ D. VERBIEST, "Jurisdictionele rechtsbescherming: monistische droom en dualistische realiteit", *TPB* 2009, (287) 292.

¹⁵⁴ Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

¹⁵⁵ Decreet 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", *BS* 29 februari 2008.

¹⁵⁶ *Parl.St.* VL parl. 2006-07, 1249/1.

¹⁵⁷ 25 april 2014 Decreet betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 oktober 2014.

¹⁵⁸ Decreet 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (Onroerenderfgoeddecreet), *BS* 17 oktober 2013.

¹⁵⁹ Art. 16.4.21. § 1 Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

96. Op dit moment luidt het artikel omtrent de bevoegdheid van dit college: « Het Milieuhandhavingscollege doet uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen van de gewestelijke entiteit over de oplegging van een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete, en, in voorkomend geval, een voordeelontneming »¹⁶⁰.

97. In de toekomst zal het de naam van dit college wijzigen naar het Handhavingscollege. Dit college heeft verregaandere bevoegdheden dan het Milieuhandhavingscollege en zal uitspraak doen over¹⁶¹:

« [Ten eerste], de beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen van de gewestelijke entiteit over de oplegging van een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete¹⁶².

[Ten tweede], de beroepen tegen beslissingen van de gewestelijke beboetingsambtenaar, vermeld in artikel 6.1.1, 2° VCRO over de oplegging van een exclusieve of een alternatieve bestuurlijke geldboete als vermeld in de artikelen 6.2.2, 6.2.6 en 6.2.13, § 4 VCRO¹⁶³.

[Ten derde, de beroepen die worden ingesteld] tegen beslissingen van de inspecteur Onroerend Erfgoed over de oplegging van een exclusieve of een alternatieve bestuurlijke geldboete als vermeld in de artikelen 11.2.5 en 11.2.6 van het Onroerenderfgoeddecreet¹⁶⁴;

[Ten vierde kan een beroep worden ingesteld] tegen beslissingen van de gewestelijke ambtenaar, vermeld in artikel 19, eerste lid, van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, over de oplegging van een exclusieve bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, een voordeelontneming als vermeld in artikel 18 van het voormelde decreet »¹⁶⁵.

98. De behandeling van het beroep door het Handhavingscollege kan leiden tot één van de volgende uitspraken. Ten eerste kan het rechtscollege zich onbevoegd verklaren. Ten tweede kan het de ontvankelijkheid van het beroep vaststellen en ten derde de ongegrondheid van het beroep of de gegrondheid van het beroep¹⁶⁶.

6.1.4 De Raad voor Vergunningsbetwistingen

99. De Raad voor Vergunningsbetwistingen werd opgericht bij decreet van 27 maart 2009¹⁶⁷.

6.1.4.1 Samenstelling

100. De Raad bestaat uit vijf raadsleden. Zij wordt bijgestaan door: twee griffiers, vijf adviseurs en het administratief personeel¹⁶⁸. De Vlaamse regering benoemt de raadsleden voor het leven¹⁶⁹.

¹⁶⁰ Art. 16.4.19 §2 Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

¹⁶¹ Art.16.4.19, §3 Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

¹⁶² Art. 16.4.21. § 2 Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

¹⁶³ Art. 16.4.21. § 3 Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

¹⁶⁴ Decreet 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (Onroerenderfgoeddecreet), *BS* 17 oktober 2013.

¹⁶⁵ Art. 16.4.21. § 5 Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

¹⁶⁶ Art. 16.4.19 §3 Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

¹⁶⁷ Decreet 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, *BS* 15 mei 2009.

Niemand kan tot raadslid worden benoemd tenzij hij houder is van een masterdiploma in de rechten, ten minste 37 jaar oud is op het ogenblik van de benoeming en een grondige kennis heeft van en minstens tien jaar nuttige ervaring heeft in het domein van het Vlaamse ruimtelijke ordeningsrecht¹⁷⁰.

6.1.4.2 De bevoegdheid

101. De bevoegdheidsregeling van dit Vlaams administratief rechtscollege staat in artikel 4.8.2 VCRO. De Raad doet bij wijze van arresten uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot het vernietigen van vergunningsbeslissingen. Deze kunnen een uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen zijn. Tevens moeten deze beslissingen in laatste administratieve aanleg genomen zijn en handelen over het afgeven of weigeren van een vergunning. Een vergunningsbeslissing kan als volgt gedefinieerd worden, « het is een handeling waarmee de overheid eenzijdig beslist over de (niet) toekenning van een ontheffing op het principiële bouwverbod of verkavelingsverbod »¹⁷¹.

102. De Raad oordeelt ook over een geschil omtrent een valideringsbeslissing. Dit zijn bestuurlijke beslissingen houdende de validering of de weigering tot validering van een as-buittattest. Daarnaast worden ook geschillen over registratiebeslissingen beslecht. Dit zijn bestuurlijke beslissingen waarbij een constructie als 'vergund geacht' wordt opgenomen in het vergunningenregister of waarbij een dergelijke opname geweigerd wordt. Ten slotte behoren ook aktenames van meldingen als vermeld in artikel 4.2.2 VCRO tot de bevoegdheid van de Raad¹⁷².

103. Hierbij stopt het niet. De bevoegdheden van deze Raad worden nog verder uitgebreid bij decreet betreffende de omgevingsvergunning¹⁷³. Dit werd op van 23 april 2014 goedgekeurd en op 25 april 2014 bekrachtigd en afgekondigd door de Vlaamse Regering. Dit decreet werd op 27 november 2015 goedgekeurd en op 23 februari 2016 in het Belgische Staatsblad gepubliceerd. De meeste artikelen van dit decreet treden in werking één jaar na de datum van bekendmaking van het uitvoeringsbesluit. Dit is op 23 februari 2017¹⁷⁴.

104. De Raad krijgt een schorsings- en vernietigingsbevoegdheid toegekend voor de omgevingsvergunningen. Verder krijgt ze de bevoegdheid inzake beroepen tegen uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen betreffende een omgevingsvergunningen. Deze beslissingen moeten wel in laatste administratieve aanleg genomen zijn. Verder wordt de beslissingsbevoegdheid van de gewestelijk omgevingsambtenaar uitgebreid¹⁷⁵. De termijnen waarbinnen advies moet worden gegeven worden aangepast om zo doende rekening te houden met de opmerkingen die gegeven waren tijdens het openbaar onderzoek¹⁷⁶. Er wordt advies voorzien voor de hulpverleningszone, dit

¹⁶⁸ Art. 4.8.4. VCRO.

¹⁶⁹ Art. 4.8.5. §1 VCRO.

¹⁷⁰ Art. 4.8.5. §1 VCRO.

¹⁷¹ X. "Raad voor Vergunningsbetwistingen", OGP 2011, (XVI.C 705) XVI.C 709.

¹⁷² Art. 4.8. VCRO; S. Lust, *Integraal rechtsherstel door administratieve rechtscolleges*, Brugge, Die Keur, 2016, 13.

¹⁷³ Decreet 25 april 2014 betreffende omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014, in werking 23 februari 2017.

¹⁷⁴ Besluit 10 februari 2017 van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse besluiten naar aanleiding van de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning.

¹⁷⁵ Art. 10 omgevingsvergunningenbesluit.

¹⁷⁶ Art. 27 en 67 omgevingsvergunningenbesluit.

is de brandweer¹⁷⁷. Er komt een wijziging van de overmaking van de dossier naar de provinciale omgevingsvergunningscommissie of de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie, zodat de werklast realistischer zal zijn¹⁷⁸.

Met andere woorden betekent dit dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen nog een bevoegdheid die tot nu toe nog aan de Raad van State behoorde, krijgt toegekend. Dit is de bevoegdheid inzake het hele milieuvergunningscontentieux¹⁷⁹.

105. De Raad kan volgens artikel 4.8.3 paragraaf 1 VCRO een bestreden beslissing vernietigen. Zij kan het bestuur, dat deze beslissing heeft genomen, bevelen een nieuwe beslissing te nemen binnen een bepaalde termijn. Daarbij kan de Raad « ten eerste welbepaalde onregelmatige of kennelijk onredelijke motieven aanwijzen, die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing niet kunnen worden betrokken; ten tweede kan zij specifieke rechtsregelen of rechtsbeginselen aanwijzen die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing moeten worden betrokken; ten derde kunnen procedurele handelingen omschreven worden die voorafgaand aan de nieuwe beslissing moeten worden gesteld »¹⁸⁰.

6.1.5 De Raad voor Verkiezingsbetwistingen

106. Dit Vlaams administratief rechtscollege is een buitenbeentje. Het gaat hierbij in eerste instantie niet, om het louter objectief contentieux, maar wel om een contentieux inzake politieke rechten. Er moet ook vermeld worden dat het beroep bij de Raad van State geen cassatieberoep is, maar wel een beroep met volle rechtsmacht¹⁸¹.

107. Zes maanden voor de lokale en provinciale verkiezingen van 8 oktober 2006 werd de Raad voor Verkiezingsbetwistingen opgericht bij het Vlaams gewestelijk Kiesdecreet van 10 februari 2006. Voor de oprichting van deze Raad voor Verkiezingsbetwistingen was er reeds een administratief rechtscollege dat uitspraak zou kunnen doen over de geschillen in verband met het verval of de afstand van mandaat van een gemeenteraadslid en de voorzitter van de gemeenteraad, over geschillen inzake de geloofsbrieven, de eedaflegging en de kennis van de bestuurstaal¹⁸².

108. De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur wilde de controle over de verkiezingen naar een administratief rechtscollege overdragen. Zij vond een politiek orgaan hiervoor niet geschikt. Dit rechtscollege werd opgericht in het Kiesdecreet van 10 februari 2006. Er wordt een Raad voor Verkiezingsbetwistingen ingesteld in elke Vlaamse provincie. Dit had de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur niet voor ogen. Zij wilde één Raad voor het hele Vlaamse Gewest. De Vlaamse overheid besliste anders. Zij steunde op de redenering van de minister van binnenlands bestuur,

¹⁷⁷ Art. 30 en 34 omgevingsvergunningenbesluit.

¹⁷⁸ Art 41 en 42 omgevingsvergunningenbesluit.

¹⁷⁹ S. LUST, *Integraal rechtsherstel door administratieve rechtscolleges*, Brugge, Die Keur, 2016, 13.

¹⁸⁰ RvV 4 november 2014, nr. A/2012/0746 in de zaak 1112/0815/A/1/0730.

¹⁸¹ A.VAN DAMME, "Raad voor verkiezingsbetwistingen", *Jura.Falc.* 2007-2008, afl.4, (533) 535.

¹⁸² Art. 44 § 6 gemeentedecreet.

die beweerde dat één Raad in tijdsnood zou komen om alle aanhangige zaken grondig te bestuderen. Verder beweerde hij dat de termijn om uitspraak te doen te lang zou worden¹⁸³.

109. Voor de oprichting van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen was de Bestendige Deputatie bevoegd voor de beslechting van verkiezingsgeschillen op niveau van de provincies, gemeenten en districten evenals bij de verkiezing van de OCMW-raden. In deze geschillen zetelde de Bestendige Deputatie als administratief rechtscollege. Dit impliceert dat de beginselen van behoorlijk bestuur ook moesten worden toegepast. Het probleem kaderde vooral bij het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter omdat de deputatie een politiek orgaan was. De schijn van onpartijdigheid was hierdoor moeilijk houdbaar. Dit was de reden om het administratief beroep om te zetten in een juridictioneel beroep¹⁸⁴.

6.1.5.1 De bevoegdheid

110. De bevoegdheid *ratione loci* strekt zich uit over alle Vlaamse provincies en gemeenten. Er zijn hier wel uitzonderingen voorzien, meer bepaald Voeren en sommige gemeenten in de Vlaamse rand¹⁸⁵.

111. In Voeren zijn de verkiezingsgeschillen inzake de gemeenteraadsverkiezingen en de rechtstreekse verkiezingen opgedragen aan de schepenen en de leden van de OCMW-raad, voorbehouden aan het College van provinciegouverneurs. Dit is geregeld door de Pacificatiewet van 9 augustus 1988¹⁸⁶.

112. In de Vlaamse randgemeenten komen deze geschillen toe aan de Bestendige Deputatie van de provincie Vlaams-Brabant. Hier kwam kritiek op. De Bestendige Deputatie is een politiek orgaan en is de schijn van onpartijdigheid en onafhankelijkheid moeilijk te hoog te houden.

113. De bevoegdheid *ratione materiae* bevat de verkiezingsprocedure, de rangorde van de effectieve leden en opvolgers (uitzondering van de gemeenteraadverkiezingen in Voeren) en de zetelverdeling. Zowel de Raad van State als de Raad voor Verkiezingsbetwistingen kunnen de verkiezingen ongeldig verklaren wanneer zich onregelmatigheden hebben voorgedaan¹⁸⁷.

Ook de juistheid van de zetelverdeling tussen de verschillende lijsten en de rangorde waarin de raadsleden en de opvolgers verkozen zijn worden door de Raad gecontroleerd¹⁸⁸.

¹⁸³ A.VAN DAMME, "Raad voor verkiezingsbetwistingen", *Jura.Falc.* 2007-2008, afl.4, (533) 535-536.

¹⁸⁴ A.VAN DAMME, "Raad voor verkiezingsbetwistingen", *Jura.Falc.* 2007-2008, afl.4, (533) 536.

¹⁸⁵ A.VAN DAMME, "Raad voor verkiezingsbetwistingen", *Jura.Falc.* 2007-2008, afl.4, (533) 544.

¹⁸⁶ Wet 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (zgn. pacificatiewet) gewijzigd door bijzondere wet 19 juli 2012, *BS* 22 augustus 2012

¹⁸⁷ Art. 85quater §1 gemeentekieswet.

¹⁸⁸ Art.85quinquies §2 lid 2 gemeentekieswet.

114. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen is tevens bevoegd voor betwistingen of de eedaflegging wel correct is verlopen. Volgens artikel 7 paragraaf 3 van het Gemeentedecreet moeten de verkozen gemeenteraadleden en hun opvolgers bij hun aanstelling een eed afleggen.

115. Een volgende bevoegdheid heeft betrekking tot de geschillen over de afstand van een mandaat of de rechtsgeldigheid van de intrekking ervan¹⁸⁹.

116. Ook is zij bevoegd voor betwistingen in verband met de taalkennis die vereist is voor de uitoefening van een bepaald provinciaal of gemeentelijk mandaat¹⁹⁰.

6.1.6 De organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse Bestuursrechtcolleges.

117. Op 1 januari 2015 trad het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges in werking. De Federale Regering laste een onderzoek in. De Commissie Berx deed onderzoek naar de vraag of de oprichting van een volwaardig administratief rechtscolleges kan worden tegengehouden.

118. De Vlaamse Regering heeft zoals aanbevolen door deze commissie, beslist om het kader vast te stellen voor het Vlaams Bestuurscollege. De Vlaamse Regering wilt met dit initiatief de Vlaamse administratieve rechtscolleges, meer bepaald de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Milieuhandhavingscollege en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen optimaliseren. De vraag is of dit toch niet een eerste stap is om een overkoepeld administratief rechtscollege op Vlaams niveau op te richten¹⁹¹.

119. In 2013 gaf de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies over een voorontwerp van decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuurscolleges¹⁹². De Vlaamse decreetgever wilde de Raad voor Vergunningsbetwistingen, de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en het Milieuhandhavingscollege onder een overkoepelende structuur brengen. Deze drie rechtscolleges blijven onder deze structuur nog elk afzonderlijk bestaan. Ook hier grijpt de decreetgever terug naar de Franse rechtsgedachte, om administratieve rechtscolleges van eerste aanleg op te richten. Toch moet opgemerkt worden dat de decreetgever koos om een samenwerkingsverband op te richten en geen rechtbank van eerste aanleg. Zij dachten dat dit te ver zou gaan en dat het bijgevolg de toets van artikel 10 BWHI niet zou overleven. Het is ook niet toevallig dat enkel deze drie rechtscolleges worden geïnviseerd. De Raad voor Studievoortgangsbetwistingen en de Beroepscommissie voor Tuchtzaken zijn buiten schot gebleven. De reden hiervoor is dat de Raad voor Studievoortgangsbeslissingen oordeelt over een gemeenschapsbevoegdheid en de Beroepscommissies voor Tuchtzaken een orgaan van actief bestuur is. Dit is met andere woorden geen deelstatelijk administratief rechtscollege¹⁹³.

¹⁸⁹ Art. 10 Gemeentedecreet; artikel 10 provinciedecreet.

¹⁹⁰ Art. 44 Gemeentedecreet.

¹⁹¹ Verslag van de Commissie Investeringsprojecten Voorzitter Cathy Berx, *Parl.St.* VI. Parl. 2010-11, 59., https://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/118_eindverslag_expertencommissie.pdf.

¹⁹² Adv.RvS 17 oktober 2016 nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges'.

¹⁹³ A. DE BECKER, "De groei van het aantal administratieve rechtscolleges: een analyse in het licht van ons grondwettelijk Model in P. FOUBERT, B. VANHEUSDEN, N. TORFS, A. DE BECKER, J. ACKAERT en S. VERBIST, *Liber amicorum Anne Mie Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (239) 248.

120. De drie samengebrachte rechtscolleges hebben elk een eigen voorzitter. Ze krijgen evenwel een gemeenschappelijke bovenbouw die gevormd wordt door een algemene vergadering onder leiding van een eerste voorzitter. Het aangenomen huishoudelijk regelement geldt voor alle Vlaamse bestuursrechtcolleges. De eerste voorzitter is belast met de algemene en dagelijkse leiding van de Vlaamse bestuursrechtcolleges, het opmaken van een beleidsplan en hij kan maatregelen nemen die afwijken van het huishoudelijk regelement. Er worden gemeenschappelijke bepalingen vastgelegd voor de drie bestuurscolleges. Anderzijds kunnen ook specifieke bepalingen voorzien worden. Een eenvormige regeling inzake de uitvoering en bekendmaking van arresten en een opmaak van een jaarverslag wordt bepaald¹⁹⁴.

De samenstelling zou als volgt uitzien. De Vlaamse bestuursrechtscolleges bestaan uit ten minste acht bestuursrechters, onder wie een eerste voorzitter, voorzitters en kamervoorzitters¹⁹⁵.

Dit lijkt mijn inziens op de Rechtbank van eerste aanleg. Als we naar de samenstelling van deze Rechtbank kijken zoals vermeld in artikel 76 Gerechtelijk wetboek, zien we dat deze uit vier secties bestaat namelijk de Burgerlijke Rechtbank, de Correctionele Rechtbank, Familie-en Jeugdrechtbank en de Strafvuiteringsrechtbank. Ook de Rechtbank van eerste aanleg heeft een 'algemene' voorzitter. Deze kan bijgestaan worden door afdelingsvoorzitters en ondervoorzitters, zoals vermeld in artikel 77 Gerechtelijk Wetboek. Dit loopt parallel met de bovenbouw die gecreëerd wordt voor de Vlaamse Bestuursrechtcolleges. De voorzitter heeft in de Rechtbank van eerste aanleg een leidinggevende functie net zoals in het voorontwerp. Ook is er één jaarverslag voor de verschillende secties.

121. In dit advies onderzocht de afdeling Wetgeving van de Raad van State of de voorwaarden van artikel 10 BWHI vervuld waren. De Raad bracht eerst in herinnering dat het in beginsel aan de federale wetgever toekomt om administratieve rechtscolleges op te richten, maar de gemeenschappen en gewesten kunnen dit ook doen indien ze voldoen aan de voorwaarden van artikel 10 BWHI. Opmerkelijk aan dit advies is dat de Raad van State nauwgezet de redenering van het Grondwettelijk Hof volgt. Meer bepaald het relaas uit het arrest 8/2011¹⁹⁶. De Raad van State stelde dat er een probleem zou kunnen zijn met betrekking tot de noodzakelijkheidsvereiste omdat het voorontwerp niet precies genoeg definieert aan welke voorwaarde moet voldaan zijn om 'voldoende expertise' te hebben als rechter. Er zou een achterpoortje kunnen ontstaan om onder de 10 jaar ervaring onder uit te komen¹⁹⁷. De Raad van State meent erop te moeten wijzen: « dat een regeling waarbij de Vlaamse bestuursrechtscolleges op een dergelijke wijze worden ingericht dat de voldoende expertise waarover ze elk afzonderlijk dienen te beschikken in het gedrang komt, de toetsing aan de noodzakelijkheidsvoorwaarde van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet kan doorstaan. De stellers van het ontwerp dienen de hiervoor aangehaalde bepalingen dan ook grondig te herzien, zodat voldoende expertise in hoofde van elk

¹⁹⁴ Adv.RvS 17 oktober 2016 nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges'.

¹⁹⁵ Art. 5 Decreet 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *BS* 1 januari 2014.

¹⁹⁶ GwH 27 januari 2011, nr.8/2011.

¹⁹⁷ Adv.RVS nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges', 5.

bestuursrechtcollege afzonderlijk alsnog wordt gewaarborgd, zowel bij de selectie en benoeming van de bestuursrechters als bij de eventuele terbeschikkingstelling aan een ander Vlaams bestuursrechtcollege (voor zover althans die laatste mogelijkheid wordt behouden) »¹⁹⁸ (eigen onderlijning).

Verder besluit de Raad dat er geen probleem is met het marginale karakter van de regeling. Tevens leent de materie zich tot een gedifferentieerde regeling.

122. We kunnen ons afvragen of de decreet-of ordonnantiegever ooit een algemene administratieve rechtbank van eerste aanleg kan oprichten. Momenteel luidt het antwoord heel duidelijk nee. Dit zal de toets van artikel 10 BWHI niet kunnen overleven, vermits dit de noodzakelijkheidsvereiste niet zal doorstaan gelet op het feit dat er slechts een marginale weerslag mag zijn. Ook uit de parlementaire voorbereidingen blijkt trouwens zeer duidelijk dat deze bevoegdheid enkel aan de federale wetgever is overgelaten¹⁹⁹. In de toekomst zou dit wel mogelijk kunnen zijn, gelet op de steeds verdere defederalisatie van België. Een struikelblok hiervoor blijft artikel 10 BWHI. Tot op heden is er rechtsonzekerheid over de vraag of dit ééngemaakt bestuursrechtcollege de toets van het Grondwettelijk Hof zou doorstaan.

6.2 Waals Gewest/ Franstalige Gemeenschap

6.2.1 La Commission d'appel pour l'aide aux handicapés

123. Dit administratief rechtcollege is reeds afgeschaft. De beroepscommissie deed uitspraak over geschillen aangaande de genomen beslissingen tot verlening van prestaties in natura aan gehandicapte personen door het Waals agentschap voor integratie van gehandicapte personen²⁰⁰. Dit was het eerste administratieve rechtcollege in de constitutionele geschiedenis van België wat door het Grondwettelijk Hof (toenmalig Arbitragehof) werd erkend als grondwettig. In tegenstelling tot zijn Vlaamse tegenhanger die volgens het Hof 'te vroeg' was gecreëerd, heeft de Franse decreetgever er goed aan gedaan te wachten tot na de hervorming van 1993 van de BWHI²⁰¹.

6.2.1.1 Samenstelling

124. De Beroepscommissie was samengesteld uit een voorzitter, een docter, een psycholoog, een gediplomeerde van het sociaal hoger onderwijs of een pedagogisch of paramedisch gediplomeerde en twee leden aangewezen onder de kandidaten voorgedragen op een dubbellijst door de 'Commission wallonne des personnes handicapées' (Waalse commissie voor gehandicapte personen)²⁰².

¹⁹⁸ Adv.RVS nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges', 8-9.

¹⁹⁹ J. VANPRAET, "Deelstatelijke administratieve rechtcolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof", *TBP* 2011, (195) 196.

²⁰⁰ Art. 281 du code wallon de l'action sociale et de la santé codifié par l'arrêté du 29 septembre 2011 du gouvernement wallon portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale, *BS* 21 december 2011.

²⁰¹ Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003.

²⁰² Art. 442 du code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé, codifié par l'arrête du 4 juillet 2013 du gouvernement wallon portant codification de la législation en matière de santé et action sociale en code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la santé, *BS* 30 augustus 2013.

6.2.2 La Commission de recours contre les refus d'inscription dans l'enseignement supérieur

125. De Franstalige Gemeenschap heeft met het oog op een gelijke behandeling voor alle studenten, dit administratief rechtscollege opgericht. De bevoegdheid is om de weigeringen van inschrijvingen aan het hoger onderwijs aan te vechten. Zij kan een weigering van een inschrijving vernietigen indien de motieven voor deze beslissing niet toereikend of niet gegrond zijn of indien er niet aan de wettelijke of reglementaire voorschriften voldaan is. De Commissie is echter niet bevoegd om zich uit te spreken over de academische motieven aangaande deze beslissing²⁰³.

126. De afdeling Wetgeving van de Raad van State wees erop dat het niet de initiële bedoeling van de decreetgever was om een administratief rechtscollege te creëren. Door de ontwikkelde voorwaarden in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan toch aangenomen worden dat deze Commissie als een deelstatelijk administratief rechtscollege moet worden gekwalificeerd²⁰⁴.

6.2.3 Conseil d'appel des allocation et des prêts d'études

127. Het doel van dit rechtscollege was een beroepsinstantie in te richten tegen een administratieve beslissing inzake studiebeurzen, studiebijlagen en studieleningen²⁰⁵.

6.2.3.1 Bevoegdheid

128. Un prêt d'étude is een financiële hulp voor studenten of leerlingen vanaf het eerst jaar van hun secundaire school tot het einde van hun hogere studies. Indien deze hulp niet wordt toegekend kan er beroep worden aangetekend bij de Conseil d'appel des allocation et des prêts d'études binnen de 30 dagen. Verder is deze Raad zoals gezegd bevoegd voor de weigering van de toekenning studiebijlage en studiebeurzen²⁰⁶.

6.2.3.2. Samenstelling

129. De Raad bestaat uit een voorzitter, twee vertegenwoordigers van het officieel onderwijs, een vertegenwoordiger van het vrij onderwijs en één van het katholiek onderwijs. Verder hebben nog twee afgevaardigde leden van de Minister van de Regering van de Franse Gemeenschap bevoegd voor studietoelagen en -leningen en twee leden voor de studentenverenigingen elk een zetel in deze Raad²⁰⁷.

6.2.4 Wetsvoorstel: « créant le Conseil du contentieux administratif wallon »

130. Na de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State omtrent « een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages » werd ook de Waalse decreetgever geïnspireerd tot het oprichten van een administratief rechtscollege.

²⁰³ Art. 97 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, BS 18 september 2013.

²⁰⁴ Bouvy, A., *la place des juridiction administrative regionales et communautaire dans la belgique fédérale*, leuven, larcier, 2015, 242-243.

²⁰⁵ Bouvy, A., *la place des juridiction administrative regionales et communautaire dans la belgique fédérale*, leuven, larcier, 2015, 242-243.

²⁰⁶ Art. 96 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, BS 18 september 2013.

²⁰⁷ Art. 16 Décret réglant, pour la Communauté française, les allocations d'études, BS 7 novembre 1983.

131. Wallonië wilde eveneens een administratief rechtscollege oprichten naar evenbeeld van de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen. De Waalse decreetgever wilde dit administratief rechtscollege bevoegd maken voor een beroep tegen een 'permis d'urbanisme, d'urbanisation, d'environnement et uniques'. De Raad zou een gelijkaardige bevoegdheid zoals de Raad voor vergunningsbetwistingen hebben.

132. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 10 maart 2014 hieromtrent een negatief advies gegeven²⁰⁸.

133. In het begin van dit advies herinnert de Raad van State nog eens eraan dat het in principe een bevoegdheid van de federale wetgever is om een administratief rechtscollege op te richten. Dit belet de gemeenschappen en gewesten niet om deze bevoegdheid alsnog uit te oefenen maar doch onder de voorwaarden van artikel 10 BWHI voldaan zijn.

134. De Raad van State citeert het arrest 8/2011, meer bepaald het stuk waarin aangehaald wordt dat uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat het voor het Vlaamse rechtscollege in deze materie een betere expertise zou kunnen bieden en dat het de effectiviteit en de snelheid zou bevorderen. Deze motieven gebruikt de Waalse decreetgever ook²⁰⁹:

« Cette juridiction disposerait de modalités d'annulation, suspension, boucle administrative, traitement simplifié adaptées au contentieux urbanistique et environnemental. Le Gouvernement vise ainsi une accélération des procédures au contentieux ainsi que l'efficacité des processus de mise en conformité des actes pour lesquels une irrégularité a été constatée »²¹⁰

135. Zoals uit het advies blijkt zijn de voorwaarden van artikel 10 BWHI vervuld en rijst hier geen probleem. De noodzakelijkheid wordt door de Raad van State aangenomen meer bepaald door te verwijzen naar de bewoordingen van het Grondwettelijk Hof. Ook de derde voorwaarde dat de materie zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling is vervuld. Hier wordt verwezen naar arrest nr. 8/2011²¹¹.

136. Daarna gaat de Raad van State het Waalse en het Vlaamse contentieux vergelijken. Er wordt vastgesteld dat in Vlaanderen een nieuw decreet is aangenomen namelijk het decreet van 27 maart 2009²¹². In Wallonie wordt de CWATUP gewijzigd. Het georganiseerd administratief beroep wordt in Wallonië van de kaart geveegd, in tegenstelling tot Vlaanderen waar er wel nog een dergelijk administratief beroep mogelijk is. Bijgevolg is in Wallonië enkel nog de mogelijkheid om met betrekking tot deze materie zich tot het administratief rechtscollege te wenden. Hieruit valt te

²⁰⁸ Adv.RvS 10 maart 2014 nr. 55.237/AG/4 over voorontwerp van decreet ' créant un Conseil du contentieux administratif wallon'.

²⁰⁹ Création d'une juridiction wallonne, <http://gouvernement.wallonie.be/cr-ation-d-une-juridiction-wallonne>. (geraadpleegd 7 december 2016)

²¹⁰ Création d'une juridiction wallonne, <http://gouvernement.wallonie.be/cr-ation-d-une-juridiction-wallonne>. (geraadpleegd 7 december 2016).

²¹¹ Adv.RvS 10 maart 2014 nr. 55.237/AG/4 over voorontwerp van decreet ' créant un Conseil du contentieux administratif wallon', 9-10.

²¹² Decreet 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, BS 15 mei 2009.

besluiten dat in Vlaanderen eerst een georganiseerd administratief beroep moet worden uitgeput bij de provincies vooraleer naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan worden gedaan. Dit is verplicht. In Wallonië daarentegen bestaat geen georganiseerd administratief beroep meer²¹³. Desondanks komt de Raad van State tot de beslissing dat de voorwaarden van artikel 10 BWHI alsnog vervuld zijn²¹⁴.

137. Hierna buigt de Raad zich nog eens grondig over de marginale weerslag. De Raad gaat specifiek in op het marginale karakter van dit Rechtscollege. Het oordeelt dat een federale entiteit een administratief rechtscollege mag oprichten, maar enkel indien dit administratief rechtscollege een gelimiteerde omvang en bijgevolg een gespecialiseerde bevoegdheid krijgt toegewezen.

Vervolgens wijst de Raad van State op een mogelijk probleem in artikel 118 paragraaf 1, a) ten achtste van het voorontwerp. Hierbij blijkt dat in feite een 'Conseil des recours en urbanisme et en environnement' wordt opgericht en niet een 'Conseil du contentieux administratif wallon' zoals dit in artikel één van het voorontwerp werd aangekondigd. De minister antwoordt hierop dat artikel 118 moet worden opgevat als een artikel dat de bevoegdheden van de Raad omschrijft. Zo heeft deze Raad ze momenteel toegewezen gekregen²¹⁵.

Het gevolg is dat het in de toekomst mogelijk zou zijn om deze bevoegdheden uit te breiden. De algemene benaming van dit rechtscollege zou volgens de Raad van State nadelig zijn voor de perceptie van de burgers. De rechtszekerheid zou in het gedrang kunnen komen. De burgers zouden er immers vanuit kunnen gaan dat het om een algemeen administratief college gaat, bevoegd voor meer dan het contentieux zoals ingeschreven in artikel 188 1, a) ten achtste van het voorontwerp.

138. Een dergelijk rechtscollege is niet aanvaardbaar. Ten eerste is de benaming van dit rechtscollege niet in overeenstemming met de inhoud van het voorontwerp. De inhoud zou leiden tot de creatie van een rechtscollege inzake stedelijke planning en milieu. Dit blijkt uit de voorwaarden tot benoeming « justifier d'une expérience professionnelle utile de nature juridique dans le domaine du droit wallon de l'urbanisme ou de l'environnement de cinq ans au moins [...] »²¹⁶.

Ten tweede en het meest fundamenteel voldoet het niet aan de voorwaarden van artikel 10 BWHI. De bevoegdheid om een rechtscollege een algemene benaming te geven komt enkel toe aan de federale wetgever. Dus het eerste artikel moet worden herzien zodat de benaming van het administratief rechtscollege, de bevoegdheden die zij uitoefent, weergeeft. Hierbij moet in

²¹³ 29 maart 1962 Loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, BS 12 maart 1962.

²¹⁴ 46. Adv.RvS 10 maart 2014 nr. 55.237/AG/4 over voorontwerp van decreet ' créant un Conseil du contentieux administratif wallon', 14.

²¹⁵ Adv.RvS 10 maart 2014 nr. 55.237/AG/4 over voorontwerp van decreet ' créant un Conseil du contentieux administratif wallon', 15.

²¹⁶ Adv.RvS 10 maart 2014 nr. 55.237/AG/4 over voorontwerp van decreet ' créant un Conseil du contentieux administratif wallon', 15.

herinnering gebracht worden dat alle uitbreidingen van bevoegdheden van het Waalse rechtscollege moeten worden gerechtvaardigd in het licht van artikel 10 BWHI²¹⁷.

139. Bijgevolg concludeert de Raad van State tot het geven van een negatief advies vermits de voorwaarden van artikel 10 BWHI niet vervuld zijn²¹⁸.

6.3 Duitstalige Gemeenschap

6.3.1 Berufungsausschuss für Studienbeihilfen

140. Net zoals de Franstalige Gemeenschap wilde de Duitstalige Gemeenschap ook een 'Conseil d'appel des allocation et des prêts d'études'. Deze noemde de 'Berufungsausschuss für Studienbeihilfen'. Deze is opgericht bij Programmadecreet van 29 juni 1998 ²¹⁹.

6.3.1.1 Samenstelling

141. In deze Raad zetelt een beroepsrechter als voorzitter. Daarnaast een afgevaardigde van het staatsonderwijs, een afgevaardigde van het gesubsidieerd onderwijs en een afgevaardigde van de executieve die geen ambtenaar bij de studietoelage dienst mag zijn²²⁰.

6.3.1.2 Bevoegdheid

142. Artikel 25 paragraaf 1 van het decreet 26 juni 1986 betreffende de toekenning van studietoelagen²²¹ handelt over de bevoegdheid van deze Raad. De bevoegdheid loopt parallel met de Franstalige tegenhanger van deze Raad.

6.4 Conclusie

143. De verschillende rechtscolleges hebben elk hun eigen samenstelling, hun specifieke bevoegdheden. Bijna elk gewest en elke gemeenschap heeft een 'eigen' administratief rechtscollege. De Vlaamse decreetgever wilt nog een stapje verder gaan met de oprichting van een overkoepeld rechtscollege. De oprichting van deelstatelijke administratieve rechtscolleges heeft tot gevolg dat België steeds meer gedefederaliseerd wordt. Tevens hebben ze een invloed op de werking van de Raad van State. Deze Raad fungeert als cassatierechter of als beroepsinstantie.

²¹⁷ Adv.RvS 10 maart 2014 nr. 55.237/AG/4 over voorontwerp van decreet ' créant un Conseil du contentieux administratif wallon', 15. J. VAN NIEUWENHOVE, " Adviespraktijk Raad van State", TVW 2014, (157) 164.

²¹⁸ Adv.RvS 10 maart 2014 nr. 55.237/AG/4 over voorontwerp van decreet ' créant un Conseil du contentieux administratif wallon', 15.

²¹⁹ Programmadecreet 29 juni 1998 van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, BS 18 juli 1998

²²⁰ Art. 26 §1 decreet 26 juni 1986 betreffende de toekenning van studietoelagen, BS 28 augustus 1986.

²²¹ Decreet 26 juni 1986 betreffende de toekenning van studietoelagen, BS 28 augustus 1986.

Hoofdstuk 7: Concreet antwoord in het kader van de zesde staatshervorming en de nieuwe bevoegdheid van de Raad van State om ook over de burgerrechtelijke gevolgen te oordelen

144. In de voorbereidende werken van de zesde staatshervorming werd geopteerd om de bevoegdheid om deelstatelijke administratieve rechtscolleges op te richten uitdrukkelijk toe te schrijven aan de gemeenschap en gewesten. In de definitieve tekst wordt er hier met geen woord meer over gesproken. Wel wordt erkend dat de deelstaten deze rechtscolleges kunnen oprichten door gebruik te maken van hun impliciete bevoegdheden. Tevens wijzigde artikel 144 van de Grondwet. Er wordt een uitzondering gemaakt op de exclusieve bevoegdheid van de gewone rechter om zich uit te spreken over burgerlijke rechten. Betekent dit ook dat de deelstatelijke administratieve rechtscolleges verregaandere bevoegdheden krijgen toegekend?

Artikel 144 van de Grondwet bepaalt nu: « Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. De wet kan echter, volgens de door haar bepaalde nadere regels, de Raad van State of de federale administratieve rechtscolleges machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen »²²² (eigen onderlijning).

145. Deze uitzondering vermeld in artikel 144 van de Grondwet kan enkel bij wet. Daarbij moet ook gekeken worden naar artikel 144 alinea 2 van de Grondwet, waarin vermeld staat dat het enkel over de Raad van State gaat en over andere Federale administratieve rechtscolleges.

De Raad van State kan zich inmiddels uitspreken over de privaatrechtelijke gevolgen. (schadevergoeding toekennen artikel 14 RVS-wet²²³ maar kunnen deelstatelijke administratieve rechtscolleges dit dan ook?

7.1 Ratio legis van de Grondwet

146. De parlementaire voorbereidingen²²⁴ vermelden duidelijk dat artikel 144 van de Grondwet enkel beperkt is tot het federale niveau. De gemeenschappen en gewesten hebben vandaag dus geen uitdrukkelijke bevoegdheid om administratieve rechtbanken op te richten. De deelstatelijke administratieve rechtbanken die reeds zijn opgericht door gebruik te maken van de impliciete bevoegdheden van artikel 10 BWHI, worden niet in vraag gesteld. De bevoegdheid om dergelijke rechtscolleges op te richten, bestaat vermits de gemeenschappen en gewesten ter zake over een volledige autonomie beschikken. De voorop gestelde bepaling wilt enkel aan de Raad van State en Federale administratieve rechtscolleges de bevoegdheid geven om uitspraak te doen over de privaatrechtelijke gevolgen²²⁵.

147. Artikel 195 van de Grondwet werd ook gewijzigd, waardoor de aanpassing van artikel 144 van de Grondwet mogelijk werd. Ook hier werd een gelijkaardig antwoord gegeven op de vorige vraag.

²²² Grondwetswijziging 6 januari 2014.

²²³ Wet 2 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, *BS* 21 maart 1973.

²²⁴ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2242/1, 2.

²²⁵ S. LUST, *Integraal rechtsherstel door administratieve rechtscolleges*, Brugge, Die keure, 2016, 67-68; *Parl.St.* senaat 2012-13, nr.5-2242/1. 2.

De Heer Wathélet, Staatsecretaris voor staatshervorming antwoordde dat dit artikel zich inderdaad enkel tot het federale niveau beperkt. Verder was het niet de bedoeling om de bestaande deelstatelijke administratieve rechtscolleges in vraag te stellen. De Grondwet werd aangepast om een mogelijkheid voor de Raad van State te creëren om ook burgerrechtelijke gevolgen van haar arresten te kunnen bepalen, zodat de rechtzoekende niet een nieuwe burgerlijke procedure moet opstarten. Hij herhaalt ook dat de gemeenschappen en gewesten vandaag geen uitdrukkelijke bevoegdheid hebben om administratieve rechtbanken op te richten. Momenteel kunnen de deelstaten dit enkel door gebruik te maken van de impliciete bevoegdheden zoals vermeld in artikel 10 BWHI. Deze bevoegdheid wordt dan ook niet in vraag gesteld en de autonomie van de deelstaten wordt gerespecteerd²²⁶.

148. Hieruit vallen twee dingen te concluderen. Ten eerste bestaat er momenteel nog geen algemene bevoegdheid voor de gemeenschappen en gewesten om administratieve rechtscolleges op te richten. Ten tweede de Raad van State en federale administratieve rechtscolleges oordelen over privaatrechtelijke gevolgen. Met andere woorden deelstatelijke administratieve rechtscolleges hebben deze bevoegdheid niet.

7.2 Rechtsleer

149. In de rechtsleer zijn de meningen over de mogelijkheid voor deelstatelijke administratieve rechtscolleges te laten oordelen over de burgerrechtelijke gevolgen (schadevergoeding) op basis van artikel 144 van de Grondwet verdeeld.

150. J. Vanpraet is van mening dat dit wel degelijk mogelijk is. Hij argumenteert dat de *ratio legis* van de tweede alinea van artikel 144 van de Grondwet is om de grondwettelijke beperking van de wet-, decreet- en ordonnantiegever op te heffen, om zowel de wet-, decreet- en ordonnantiegever de mogelijkheid te geven om ook over de burgerrechtelijke gevolgen te oordelen. De opheffing van deze beperking geldt volgens hem niet enkel voor de federale overheid maar ook voor de deelstaten. De deelstaten zouden dan op grond van de impliciete bevoegdheden ook de burgerlijke gevolgen van de uitspraken van hun administratieve rechtscolleges kunnen regelen²²⁷.

151. S. Verstraelen volgt deze redenering niet. Zij argumenteert dat artikel 144 van de Grondwet voor de wijziging, inhield dat geschillen over burgerlijke rechten enkel behoren tot de bevoegdheid van de gewone rechtbanken en hoven. Afwijken van dit principe is enkel mogelijk als de grondwetgever of de bijzondere wetgever dit voorziet. Artikel 144 van de Grondwet verschilt met de artikelen 146 en 161 van de Grondwet doordat daarin gestipuleerd wordt dat een administratief rechtscollege of een rechtbank enkel 'krachtens de wet kan worden opgericht'. Ze betoogt dat er enkel voor federale administratieve rechtscolleges een uitzondering is voorzien en dat bijgevolg het voor deelstatelijke administratieve rechtscolleges geen mogelijkheid is weggelegd zich uit te spreken over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen. De grondwettelijke

²²⁶ *Parl.St.* senaat 2011-12, nr. 1532, 73-75.

²²⁷ J. VANPREAT, "Vlaams bestuursrechtcolleges: verleden, heden en toekomst" in J. VANDELANOTTE, J. GOOSENS en P. CANNOT (ed.) *rechtsbescherming in het publiekrecht, kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen*, mechelen, kluwer 2016. (187) 215-218. J. VANPREAT, *vlaamse bestuursrechtcolleges in een grondwettelijk perspectief*, Brugge, Die Keure 2015, 33-36.

bepaling creëert hierdoor een ongelijke behandeling tussen de federale en deelstatelijke administratieve rechtscolleges²²⁸.

152. Welke opvatting gevolgd zal worden is nog af te wachten. Verder zal het Grondwettelijk Hof zich moeten uitspreken over een ongelijke behandeling zoals S. Verstraelen dit stipuleert.

²²⁸ S. VERSTRAELEN, "De burgerlijke gevolgen van uitspraken van administratieve rechtscolleges: wanneer het doel niet alle middelen heiligt" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (215) 225-227.

Hoofdstuk 8: Hoe regelen andere federale staten hun administratieve gerechten?

153. In dit hoofdstuk wordt een rechtsvergelijking gemaakt met twee andere federale staten, meer bepaald met betrekking tot de bevoegdheidsvraag voor de deelstaten om deelstatelijke administratieve rechtscolleges op te richten. Ten eerste wordt dieper ingegaan op de administratieve gerechten in Duitsland. Deze worden Verwaltungsgerichten genoemd. Duitsland is net zoals België een Europese federale staat. Ten tweede wordt naar een andere continent gekeken, namelijk naar Amerika. Er wordt onderzocht hoe de bevoegdheidsverdelende regels tussen federale staat en de deelstaten in de Verenigde Staten zijn georganiseerd.

8.1 Duitsland

154. Duitsland is een federale staat die bestaat uit 16 deelstaten. Deze worden Bundesländer (of Länder) genoemd. Anders dan in België, waar twee soorten deelstaten zijn namelijk gemeenschappen en gewesten, bestaan in Duitsland maar één soort. Dit zijn de Länder. Er is ook geen sprake van een dubbele gelaagdheid zoals in België, namelijk dat de gemeenschappen en de gewesten elkaars territorium overlappen. Elk 'Land' heeft zijn eigen territorium. Verder heeft elke deelstaat zijn eigen grondwet, waarin bepaald wordt dat elke land een eigen organisatie van het parlement, van de regering en van de rechterlijke instanties heeft.

155. De bevoegdheidsverdeling in Duitsland is anders geregeld dan in België. In Duitsland is er de 'Ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit'²²⁹. Dit wilt zeggen dat de federale staat alleen de bevoegdheid heeft met betrekking tot het maken van wetgeving. De Länder krijgen enkel een wetgevingsbevoegdheid indien dit uitdrukkelijk aan hun is toebedeeld²³⁰. Ten tweede zijn er nog concurrerende bevoegdheden²³¹ voor de Länder. Dit wilt zeggen dat zolang de federale staat geen regeling heeft getroffen, mogen de Länder wetgeving invoeren totdat de Bund een regeling invoert. In België kennen wij dit principe enkel wat de belastingen betreft. Een Belgische deelstaat mag een materie belasten zolang deze nog niet is belast door de federale overheid. Totdat deze overheid zelf een wetgeving maakt. Ten slotte is er nog het principe van coördinatie en coöperatie. Dit wilt zeggen dat de Länder bij het voeren van hun beleid elkaar dienen te informeren, rekening met elkaar moeten dienen houden en nauw samen dienen te werken²³².

156. De bevoegdheid om de gerechtelijke organisatie te bepalen is een concurrerende bevoegdheid. Dit blijkt uit de vijf rechtsgebieden waarin het Duitse rechtstelsel verdeeld is²³³.

157. Ten eerste is er de algemene bevoegdheid, dit wordt de 'Ordentliche Gerichtsbarkeit' genoemd. Hierin zitten de burgerlijke en strafrechtelijke bevoegdheden vervat. Ten tweede, bestaat de bevoegdheid voor arbeidszaken oftewel de 'Arbeitsgerichtsbarkeit' en ten derde is er de algemene administratieve bevoegdheid. Deze wordt de 'Verwaltungsgerichtsbarkeit' genoemd.

²²⁹ Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Länder, https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/bundesstaatsprinzip/255460, (geraadpleegd 16 maart 2017).

²³⁰ Art. 71 Grundgesetz.

²³¹ Art. 72 Grundgesetz.

²³² A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, Overzichtsrapport: "De bevoegdheidsverdeling in federale staten, overzichtsrapport", 2014, 9.

²³³ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, Overzichtsrapport: "De bevoegdheidsverdeling in federale staten, overzichtsrapport", 2014, 9.

Hierop wordt dieper ingegaan. Ten vierde is er de fiscale bevoegdheid 'Finanzgerichtsbarkeit' en slotte is nog de sociale bevoegdheid 'Sozialgerichtsbarkeit'²³⁴.

Naast deze vijf rechtsgebieden is er ook nog de grondwettelijke bevoegdheid. Deze bestaat uit het Bundesverfassungsgericht en de Verfassungsgerichten der Länder.

158. Een eerste verschil met België is dat in Duitsland drie soorten administratieve rechtbanken heeft. Dit zijn de fiscale en sociale rechtbanken en de 'algemenen' administratieve rechtbank, namelijk het Verwaltungsgericht. Een andere opmerking die moet worden gemaakt is dat het Socialgericht en het Finanzgericht enkel geschillen tussen burger en staat behandelen. Om die reden vallen ook deze onder de administratieve rechtbanken in Duitsland²³⁵.

159. De Verwaltungsgerichtsbarkeit omvat in Duitsland een eerste aanleg, beroepsinstantie en een 'Revision'. Dit is vergelijkbaar met een cassatieprocedure in België. De eerste aanleg is op het niveau van de Länder. Hier bevinden zich de Verwaltungsgerichten. De Tweede aanleg is ook op het niveau van de Länder. Hier handelt het om de Oberverwaltungsgerichten en de Verwaltungsgerichthöfen.

Het Hoogste gerecht is het Bundesverwaltungsgericht. Dit is op het niveau van de Bundesrepublik Deutschland. Dit is in België te vergelijken met de Raad van State. Dit is echter geen derde aanleg maar een Revision. In België is de Raad van State ook vaak een cassatie-instantie voor de deelstatelijke administratieve rechtbanken²³⁶.

160. De Verwaltungsgerichten zijn de rechtbanken van eerste aanleg²³⁷. In Duitsland zijn er 52 in totaal. Dit betekent dat er naargelang de grootte van de deelstaat één tot zes Verwaltungsgerichten kunnen zijn.

Het Oberverwaltungsgericht of het Verwaltungsgerichthof is meestal de beroepsinstantie. Dit zijn er 15 Verwaltungsgerichthöfen zijn op het niveau van de Länder. Het zijn er geen 16 omdat Berlijn en Brandenburg zijn samengevoegd. Deze hoven vernemen zowel de legaliteit als opportuniteit van de zaak²³⁸.

Het Bundesverwaltungsgericht daarentegen, is een cassatieaanleg en oordeelt enkel over de legaliteit van het geschil²³⁹.

²³⁴ Justizministerium, fünf Gerichtsbarkeiten http://www.mj.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/justiz_verstehen/12-5-gerichtsbarkeiten-126507.html, (geraadpleegd 16 maart 2017).

²³⁵ Justizministerium, fünf Gerichtsbarkeiten http://www.mj.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/justiz_verstehen/12-5-gerichtsbarkeiten-126507.html, (geraadpleegd 16 maart 2017).

²³⁶ Justizministerium, fünf Gerichtsbarkeiten http://www.mj.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/justiz_verstehen/12-5-gerichtsbarkeiten-126507.html, (geraadpleegd 16 maart 2017).

²³⁷ Art. 45 VWGO.

²³⁸ Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland http://www.verwaltungsgerichtsbarkeit.de/allgemeines/02_aufbau/index.php, (geraadpleegd 16 maart 2016).

²³⁹ Information on the organisation of specialised courts in Germany, https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-de-maximizeMS-en.do?member=1, (geraadpleegd 16 maart 2017).

161. De eerste aanleg namelijk de Verwaltungsgerichten controleren de Staat. Zij doen uitspraak over geschillen tussen de burgers en de 'Verwaltungsbehörden'. Dit zijn Administratieve autoriteiten. Wanneer een burger niet akkoord is met een beslissing van dergelijke autoriteit kan zij deze laten controleren door een Verwaltungsgericht.

In beroep gaan tegen een uitspraak van Verwaltungsgericht kan bij het Oberverwaltungsgericht/ Verwaltungsgerichtshof²⁴⁰. Er worden hier twee verschillende namen gebruikt. Dit is afhankelijk van de deelstaat. Het verschil is historisch gegroeid. De bevoegdheid van beide hoven is echter dezelfde. Deze hoven treden op als rechtbank in eerste aanleg indien het om 'Bebauungsplanung' gaat. Dit zijn bouwplannen en bouwvergunningen²⁴¹. Deze rechtbank heeft echter nog andere specifieke bevoegdheden, waarin zij optreedt als rechtbank in eerste aanleg. Deze bevoegdheden zijn te vinden in artikel 48 van de Verwaltungsgerichtsordnung (Hierna: VWGO).

162. Indien het voorliggende geschil over belasting gerelateerde beslissingen gaat, dan zal dit door het Finanzgericht worden gecontroleerd. Handelt het daarentegen over geschillen inzake de wettelijke regeling inzake werkloze-, ziekte- of pensioenverzekeringen dan behoort deze bevoegdheid tot het Social Gericht. Deze twee gerechten zijn ook administratieve gerechten in Duitsland²⁴². Dit is een groot verschil met België vermits het de Rechtbank van Eerste Aanleg is die uitspraak doet over een belastingaangiften²⁴³. Een belastingreglement kan dan weer worden aangevochten bij de Raad van State.

163. In België wordt deze structuur bij de administratieve rechtscolleges niet gehanteerd. In België zijn er ook deelstatelijk administratieve rechtscolleges, doch deze hebben elk zeer specifieke bevoegdheden. In Duitsland zijn er op deelstatelijk niveau 'administratieve rechtbanken van eerste aanleg' en zelfs 'beroepsinstanties'. Dit is tot op heden niet zo in België.

164. Men kan zoals gezegd steeds in cassatieberoep gaan bij de hoogste administratieve rechtbank op het niveau van de Bondsrepubliek Deutschland. Het Bundesverwaltungsgericht spreekt zich niet zoals het Verwaltungsgericht en Oberverwaltungsgericht/ Verwaltungsgerichtshof uit over de opportuniteit. Het Hof bekijkt enkel de legaliteit van dergelijke geschillen²⁴⁴. Het is geen beroepsinstantie maar een Revisioninstantie. Dit rechtscollege is (min of meer) een Duitse versie van de Belgische Raad van State.

165. Het Bundesverwaltungsgericht heeft net zoals de Raad van State een aantal bevoegdheden die zij beslecht in eerste en laatste aanleg²⁴⁵. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat artikel 50 VWGO een exhaustieve lijst bevat van deze bevoegdheid. De Raad van State daarentegen heeft een algemene residuaire bevoegdheid. Deze wordt echter (soms) beperkt door de oprichting van de nieuwe deelstatelijke administratieve rechtbanken (denk maar aan de Raad voor

²⁴⁰ Art. 46 VWGO.

²⁴¹ Art. 47 VWGO.

²⁴² Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland ,http://www.verwaltungsgerichtsbarkeit.de/allgemeines/02_aufbau/index.php, (geraadpleegd 16 maart 2016).

²⁴³ Art. 1385 decies en undecies Ger. W. Art. 569, 32° Ger. W.

²⁴⁴ Art. 49 VWGO.

²⁴⁵ Art. 50 VWGO.

Vergunningsbetwistingen). Voor deze geschillen wordt zij dan aangewezen als cassatierechter. De Raad van State kan ook fungeren als beroepsrechter. Dit is het geval indien men beroep instelt tegen een beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

166. De hele structuur van alle Verwaltungsgerichten in Duitsland wordt geregeld door de Verwaltungsgerichtordnung. Dit is een wetgeving van de Bund (federale overheid). De Länder hebben bijgevolg niet de bevoegdheid om specifieke deelstatelijke administratieve rechtscolleges zoals in België. Dit is een concurrerende bevoegdheid is²⁴⁶.

167. In Duitsland is een duidelijk systeem georganiseerd van deelstatelijke administratieve rechtbanken per Land. Dit zijn rechtbanken van eerste aanleg, met zelfs een beroepsinstantie. In België kennen wij dit niet. In Duitsland is dit gesteund op concurrerende bevoegdheden. Eens dat de federale overheid een wettelijke omkadering heeft voorzien mogen de Länder hier niet meer van afwijken. In België is er enkel de mogelijkheid om een administratieve rechtbank op te richten met een specifieke bevoegdheid. Dit kent men in Duitsland dan weer niet. De Duitse bevoegdheidsverdelende regels zijn niet analoog aan de Belgische. In Duitsland moet er een uitdrukkelijke toekenning zijn om een bevoegdheid te mogen uitoefenen. In België kan men zich beroepen op te impliciete bevoegdheden.

8.2 Verenigde Staten

168. Een heel andere federale staat zijn de Verenigde Staten van Amerika. In dit federalisme worden de deelstaten, Staten genoemd. Ze hebben elk een eigen autonomie, eigen wetten en een eigen grondwet. Hierin zit al een eerste verschil met België waarin de deelstaten geen eigen Grondwet hebben. De deelstaten hebben wel net zoals in de Verenigde staten een eigen autonomie en kunnen desgevallend decreten of ordonnanties maken.

169. In de Verenigde Staten kunnen zowel de Staten als de Federale staat hun eigen gerechtelijke organisatie bepalen. In België is de gerechtelijke organisatie op federaal niveau vastgesteld²⁴⁷, doch via de impliciete bevoegdheden kunnen op deelstatelijk niveau ook administratieve rechtbanken worden gecreëerd.

170. In de Verenigde Staten zijn er geen afzonderlijke administratieve rechtbanken te vinden. Administratieve geschillen worden daar beslecht door de justitiële rechtbanken. De gerechtelijke organisatie in de Verenigde Staten verschilt erg van die van België. Er zijn zowel federale rechtbanken van eerste aanleg tot laatste aanleg als deelstatelijke rechtbanken van eerste tot laatste aanleg.

171. Om enige structuur hierin te voorzien, wordt er begonnen bij de meest bekende en hoogste rechtbank van de Verenigde Staten en dit de Supreme Court. Artikel 3 afdeling 2 sectie 1

²⁴⁶ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E.BUYST, Overzichtsrapport: "De bevoegdheidsverdeling in federale staten, overzichtsrapport", 2014, 18.

²⁴⁷ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E.BUYST, Overzichtsrapport: "De bevoegdheidsverdeling in federale staten, overzichtsrapport", 2014, 18.

van de federale Grondwet²⁴⁸ kent de Supreme Court de hoogste rechtsmacht toe. Dit artikel bevestigt ook dat er lagere rechtbanken mogen worden opgericht²⁴⁹.

8.2.1 De federale rechtbanken

172. Het Congress heeft de bevoegdheid om federale rechtbanken op te richten en af te schaffen. Dit is af te leiden uit artikel 3 afdeling 2 sectie 1 van de Constitution of the United States of America: «the judicial Power of the United States, shall be vested in the supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish....» (eigen onderlijning).

De bevoegdheid van deze rechtbanken wordt in artikel 3 afdeling 2 sectie 2 van de Grondwet van de Verenigde Staten vastgelegd. Met ander woorden het Congress mag rechtbanken oprichten indien het verband houdt met recht en billijkheid onder de Grondwet, het recht van de Verenigde staten, verdragen, in alle zaken die verband houden met ambassadeurs, publieke ministers of consuls en alles in verband met zeerecht, alle geschillen tussen burgers en andere staten.

173. Er zijn in principe twee soorten lagere federale rechtbanken. Dit zijn de 'District courts' en de 'Courts of appeal'. Er zijn 99 'District courts'. Dit wil zeggen dat er één tot vier van dergelijke rechtbanken zijn per Staat. Dit is afhankelijk van het bevolkingsaantal. Er zijn in totaal 12 'Courts of Appeal'. Telkens één per circuit dit is een geografische omschrijving. Dit is te vergelijken met de in België gelegen arrondissementen²⁵⁰.

174. Naast deze organisatie zijn er ook nog een aantal rechtbanken met speciale bevoegdheden op federaal niveau. Hierbij valt te denken aan de 'Taks Court', 'Court of International Trade', rechtbanken met militaire bevoegdheden. Hun beroepsinstantie is desgevallend 'The 13th Court of appeal'²⁵¹.

8.2.2 De statelijke rechtbanken

175. De Statelijke rechtbanken, oftewel de 'State Courts' zijn bevoegd voor alle materies waarvoor de federale rechtbanken niet expliciet bevoegd zijn. Elke staat kan desgevallend zijn eigen rechterlijke structuur uitbouwen met eigen rechtbanken. Dit houdt in dat er verschillen kunnen opduiken naargelang de benaming, de benoeming van de rechter, het aantal rechters en dergelijke meer.

176. 'State Courts' bestaan uit lokale rechtbanken. Deze worden doorgaans 'Lower of Minor Courts' genoemd. Deze zijn te vergelijken met de Politierechtbank en het Vrederecht. Dan zijn er de 'Trial Courts'. Dit zijn rechtbanken van eerste aanleg. Deze worden ook wel 'Municipal Courts', 'Magistrates Courts', 'District, County of Common Courts' genoemd. Vervolgens zijn er de

²⁴⁸ Constitution of the United States of America

²⁴⁹ E. STORME, "notities rechtsvergelijking ten behoeve van het vak Europees en vergelijkend burgerlijk procesrecht", 2010, 104.

²⁵⁰ H. MATTHIJS, *De Verenigde Staten: van Columbus tot heden*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 121.

²⁵¹ H. MATTHIJS, *De Verenigde Staten: van Columbus tot heden*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 121.

beroepshoven, 'Appellate Division' of 'Courts of Appeal' genoemd. Tot slot is er nog het Hooggerechtshof van de Staat. Dit wordt doorgaans de 'State Supreme Court' genoemd²⁵².

177. De Statelijke gerechtelijke organisatie is een uitdrukkelijke statelijke bevoegdheid. Dit is in tegenstelling tot België waar de deelstaten zich moeten beroepen op de impliciete bevoegdheden. Het gevolg hiervan is dat in de Verenigde Staten dat de samenstelling van de rechtbanken kan verschillen naargelang de deelstaat waarin men zich bevindt. In België verschillende specifieke administratieve rechtscolleges ook naargelang de Gemeenschap of Gewest waarin men zich bevindt. Ook al hebben de Staten in de VS een grote autonomie toch zijn zij inzake hun structuur en bevoegdheden gebonden door de federale grondwet, door federale wetten en internationale verdragen die binnen het gezag van de Grondwet tot stand zijn gekomen. Dit is voorzien in de Supremacy Clause in artikel 6 lid 2 van de federale Grondwet²⁵³.

Een ander opvallend verschil met België is dat de rechters vaak verkozen zijn. Dit kan zowel door een rechtstreekse verkiezing, als door het Parlement. In België worden rechters benoemd voor het leven. In de Verenigde Staten is dit doorgaans voor een periode van 4 tot 14 jaar. De rechters in het Supreme Court²⁵⁴, daarentegen worden door de President benoemd, voor het leven. Dit is nadat de Senaat inspraak heeft gehad²⁵⁵.

178. Doorheen de tijd is de gerechtelijke organisatie van de Verenigde Staten zodanig geëvolueerd dat naast de deelstatelijke rechtbanken ook parallelle rechtbanken op federaal niveau zijn ontstaan. Dit is zowel op het niveau van eerste aanleg tot op het niveau van de 'Supreme Court'. Is de eenheid van rechtsmacht in België nu ook aan evolueren tot een parallelle geschillenbeslechting? Het Grondwettelijk Hof maakt duidelijk dat een zuiver parallel systeem zoals gehanteerd in de Verenigde Staten niet kan bestaan binnen de huidige bevoegdheidsverdelende regels in België. De Raad van State heeft immers altijd het laatste woord als cassatierechter²⁵⁶.

8.3 Conclusie

179. Er kan geconcludeerd worden dat het niet vreemd is dat deelstaten hun eigen 'administratieve' rechtbanken hebben. In de twee hierboven besproken landen Duitsland en de Verenigde Staten gaat het altijd om algemene rechtscolleges. In België daarentegen kunnen de deelstaten enkel specifieke deelstatelijke administratieve rechtscolleges oprichten. België heeft met andere woorden niet het model van de twee andere federale staten gevolgd maar een sui generis systeem gecreëerd.

²⁵² H. MATTHIJS, *De Verenigde Staten: van Columbus tot heden*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 123.

²⁵³ H. MATTHIJS, *De Verenigde Staten: van Columbus tot heden*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 123.

²⁵⁴ Let wel dit is een Federale rechtbank.

²⁵⁵ E. STORME, "notities rechtsvergelijking ten behoeve van het vak europees en vergelijkend burgerlijk procesrecht", 2010, 104 en 110.

²⁵⁶ J. VANPRAET, "Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof", *TBP* 2011, (195) 196.

Hoofdstuk 9: Enkele cijfers uit de jaarverslagen van de Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen

180. In dit hoofdstuk worden de doorlooptermijnen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State besproken. Deze zullen getoetst worden aan de vraag of de motivatie voor de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in de praktijk ook werkelijk verwezenlijkt werd. De motivatie voor de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is dat deze sneller zou kunnen oordelen dan de Raad van State. Een tweede argument is dat deze Raad meer deskundigheid zou kunnen bieden. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van cijfers uit de jaarverslagen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State nagegaan of de Raad voor Vergunningsbetwistingen inderdaad sneller zaken ten gronde kan beslechten dan de Raad van State.

Daarnaast worden de cassatieprocedures van het gerechtelijk jaar 2007-2008 en 2015-2016 vergeleken. Er wordt onderzocht of de nieuwe cassatieprocedure, meer bepaald deze van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een negatief effect heeft gehad op de doorlooptermijn.

9.1 cijfers van de Raad van State: de doorlooptermijn 2008-2009

181. Om een duidelijk beeld te krijgen worden hier enkel de termijnen besproken van het stedenbouwkundigcontentieux in een vernietigingszaak. In het gerechtelijk jaar 2008-2009 bedroeg in Wallonië de gemiddelde doorlooptermijn van een vernietiging drie jaar en zes maanden. In Vlaanderen was die termijn korter. Dit was gemiddeld twee jaar en acht maanden.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de Raad van State in dit gerechtelijk jaar is overgegaan tot wegwerking van de achterstand. Dit betekent dat nog relatief veel oude zaken werden behandeld. Dit maakt dat de behandelingstermijn wat omhoog wordt getrokken²⁵⁷.

24 extra personeelsleden werden in 2007-2008 aangenomen. Dit waren zes staatsraden, zes griffiers en twaalf auditeurs. De helft behoorde tot de Nederlandstalige taalrol, de andere helft tot de Franstalige taalrol. Ze waren in dienst genomen om de gerechtelijke achterstand van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te verminderen. Zij moesten zich focussen op de rechtsdomeinen waarin de achterstand het grootst was. Dit was een groot succes²⁵⁸. De cijfers van 2010-2011 tonen aan dat de termijn voor een vernietigingsprocedure verminderd is tot 17 maanden oftewel één jaar en vijf maanden²⁵⁹.

9.2 Cijfers van de Raad voor Vergunningsbetwistingen:

182. De gemiddelde doorloop- en behandelingstermijn van een procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid bedroeg in 2014-2015 12 dagen. De termijn van 12 dagen is gerekend vanaf de

²⁵⁷ *Vr en Antw.* Senaat, Vr. nr. 5-8404, 6 maart 2013 (L. SANNEN).

²⁵⁸ L. LEMMENS, "Extra personeel tegen achterstand Raad van State blijft 2 jaar langer", *Jura* 2012, <http://www.legalworld.be/legalworld/content.aspx?id=45696&LangType=2067>

²⁵⁹ *Vr en Antw.* Senaat, Vr. nr. 5-8404, 6 maart 2013 (L. SANNEN).

inleiding tot en met de betekening van het arrest. In het volgend jaarverslag van 2015-2016 blijkt dat de doorlooptermijn met gemiddeld 2 dagen is verminderd. Deze bedraagt nu nog 10 dagen²⁶⁰.

183. De gemiddelde behandelingstermijn in de schorsingsprocedure bedraagt in 2014-2015 28 dagen. Deze is met gemiddeld 5 dagen verlengd voor het jaar 2015-2016. Waarbij de behandelingstermijn nu 33 dagen bedraagt²⁶¹.

184. De volledige doorlooptermijn van een schorsingsprocedure bedraagt 165 dagen in 2014-2015. Dit is de termijn gerekend vanaf het verzoekschrift tot aan de betekening van het arrest. Voor het jaar 2015-2016 bedraagt deze termijn gemiddeld 161 dagen²⁶², meer bepaald 4 dagen minder dan het jaar ervoor.

185. Vanaf 1 maart 2016 bedroeg de gemiddelde doorlooptermijn vanaf de indiening van het beroep tot en met de betekening van het arrest over de gevorderde schorsing aan de procespartijen ongeveer 5 en een halve maand oftewel 161 dagen. Een gemiddelde behandelingstermijn vanaf het in beraad nemen tot en met de uitspraak over de gevorderde schorsing neemt gemiddeld 33 dagen in beslag²⁶³.

186. De steekproef die gedaan is voor de gemiddelde doorloop- en behandelingstermijn in de vernietigingsprocedure, bestaat uit dossiers die effectief ten gronde gepleit werden en dan in beraad genomen. Er wordt bijgevolg geen rekening gehouden met beroepen die afgehandeld zijn in de procedure van een vereenvoudigde of een versnelde rechtspleging. De gemiddelde behandelingstermijn van een arrest ten gronde bedraagt voor 2014-2015 92 dagen en in 2015-2016 is dit nog slechts 60 dagen. Er is een daling van 34,78 %. Deze daling, met meer dan 1/3 is te verklaren door een uitbreiding van de inhoudelijke ondersteuning van de bestuursrechters en door de aanwerving van bijkomende referendarissen²⁶⁴.

187. Het Vlaams Parlement maakte zich in 2009 bedenkingen over de behandelingstermijn bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Ze stelde zelfs dat de doorlooptermijn bij de Raad van State korter was. Hierbij moet opgemerkt worden dat een belangrijke oorzaak voor de lange behandelingstermijn bij deze Raad de onderschatting van de dossierinstroom was. De Vlaamse decreetgever had de dossierinstroom op 300 tot 350 dossiers per jaar geschat. In de periode half oktober 2009 tot 31 augustus 2010 werden 753 dossiers geopend. Het gaat hier zelfs over een onvolledig werkjaar. In het tweede werkjaar was de instroom nog groter²⁶⁵.

Hierdoor liep de doorlooptermijn van een loutere vernietigingsprocedure op tot een gemiddelde van 7 maanden. De termijn steeg naar 8 maanden indien nog een partij tussenkwam. De termijn

²⁶⁰ Jv. RvV, 2015-2016, 31, <http://www.dbrc.be/sites/default/files/atoms/files/DBRC-jaarverslag%202015.2016.pdf>.

²⁶¹ Jv. RvV, 2015-2016, 31-32, <http://www.dbrc.be/sites/default/files/atoms/files/DBRC-jaarverslag%202015.2016.pdf>.

²⁶² Jv. RvV, 2015-2016, 32, <http://www.dbrc.be/sites/default/files/atoms/files/DBRC-jaarverslag%202015.2016.pdf>.

²⁶³ Jv. RvV, 2015-2016, 32, <http://www.dbrc.be/sites/default/files/atoms/files/DBRC-jaarverslag%202015.2016.pdf>.

²⁶⁴ Jv. RvV, 2015-2016, 32, <http://www.dbrc.be/sites/default/files/atoms/files/DBRC-jaarverslag%202015.2016.pdf>

²⁶⁵ Vlaams Parlement, *jaarverslag* 2010-2011, stuk 858, nr. 5, 10, <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g858-5.pdf>.

verhoogde nog tot iets meer dan 11 maanden indien nog een vordering tot schorsing werd ingesteld²⁶⁶.

188. Men stelt zich dan ook in het Vlaams Parlement de vraag of de Raad voor Vergunningsbetwistingen inderdaad sneller werkt dan de Raad van State.

De heer Dirk de Kort: « tijdens de toelichting van de Raad van State hebben we vastgesteld dat de doorlooptijd korter was dan gedacht. Voor ons moet de toetssteen zijn: werkt de RvVb sneller dan de Raad van State? Dat is niet de indruk die ik heb. Als die indruk verkeerd is, is dit het moment om dat te verduidelijken»²⁶⁷. Dit wordt verder onderzocht in dit hoofdstuk.

9.3 Cijfers van de Raad van State: de doorlooptermijn na de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen 2015-2016

189. De cijfers van het activiteitenverslag van Raad van State 2015-2016 beschrijven een verdeling in zaken. De cijfers bevatten zowel Franstalige als Nederlandstalige zaken²⁶⁸.

190. De gemiddelde behandelingstermijn van een zaak ten gronde in het niet-cassatiecontentieux bedroeg 101 dagen. Deze termijn is berekend tussen de ontvangst van het dossier in de kamer en de einduitspraak. Indien er een abstractie gemaakt wordt van de arresten gewezen in het kader van allerhande verkorte procedures, dan bedroeg deze termijn 169 dagen.

Als er naar de cijfers van 2008 van de Raad van State wordt gekeken, blijkt dat deze veel hoger zijn. De gemiddelde termijn was 2 jaar en 8 maanden. De termijn voor de Raad van Vergunningsbetwistingen is maar 92 dagen. Er kan dus geconcludeerd worden dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen duidelijk sneller is dan de Raad van State. Desondanks is de gemiddelde behandelingstermijn van de Raad van State afgenomen ten opzichte van 2008²⁶⁹.

De gemiddelde duur voor de behandeling van een schorsingszaak door de kamers bedroeg 49 dagen. De Raad voor vergunningsbetwistingen doet er duidelijk sneller over met maar 33 dagen²⁷⁰.

191. In Cassatie werden 228 zaken ten gronde geoordeeld. Hiervan waren er 48 algemene cassatieprocedures en 180 arresten waren in het kader van het Vreemdelingencontentieux. In het cassatiecontentieux bedroeg de doorlooptijd binnen de kamers gemiddeld 61 dagen. De beschikkingen van al dan niet toelaatbaarheid in dit contentieux, werden door de kamers gewezen in een gemiddelde termijn van 13 dagen. Dit is ruimschoots binnen de wettelijke termijn van 1 maand²⁷¹.

²⁶⁶ Vlaams Parlement, *jaarverslag* 2010-2011, stuk 858, nr. 5, 17, <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g858-5.pdf>.

²⁶⁷ Vlaams Parlement, *jaarverslag* 2010-2011, stuk 858, nr. 5, 17, <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g858-5.pdf>.

²⁶⁸ Jv.RvS, 2015-2016, 12, <file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/act15-16.pdf>.

²⁶⁹ Jv.RvS, 2015-2016, 22, <file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/act15-16.pdf>.

²⁷⁰ Jv.RvS, 2015-2016, 22, <file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/act15-16.pdf>.

²⁷¹ Jv.RvS, 2015-2016, 22, <file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/act15-16.pdf>.

9.4 Cijfers van de Raad van State: cassatiecontentieux 2007-2008 en 2008-2009

192. In 2008 bestond het Cassatiecontentieux vooral uit arresten inzake het vreemdelingencontentieux. In het gerechtelijk jaar 2007-2008 werden 114 cassatiearresten ten gronden gewezen. Hiervan behoorden 102 geschillen tot het vreemdelingencontentieux. Dit waren 42 Franstalige en 60 Nederlandstalige arresten. Met andere woorden het vreemdelingencontentieux behelsde toen 91,23% van alle cassatiearresten²⁷².

In het gerechtelijk jaar 2008-2009 werden 329 cassatiearresten ten gronde gewezen. Dit zijn er 215 meer dan in het vorig gerechtelijk jaar. Er waren 295 arresten, respectievelijk 124 Franstalige en 171 Nederlandstalige, die tot het vreemdelingen cassatiecontentieux behoorden. 90% van alle cassatiearresten behandelde het vreemdelingencontentieux²⁷³.

In het gerechtelijk jaar 2015-2016 werden 236 cassatiearresten²⁷⁴ gewezen, waarvan 180 behoren tot het vreemdelingencontentieux. Dit waren respectievelijk 98 Franstalige en 82 Nederlandstalige geschillen. Het vreemdelingencontentieux bedroeg toen 76% van alles cassatieprocedures²⁷⁵.

Het is opmerkelijk dat het percentage van het vreemdelingencontentieux gedaald is in 2015-2016. Dit kan worden verklaard door het toenemend aantal administratieve rechtscolleges (Vb. de Raad voor Vergunningsbetwistingen), waarbij de Raad van State fungeert als cassatie-instantie.

193. De cassatiezaken, ingediend volgens de nieuwe procedure ingesteld bij de wet van 15 september 2006, dienen binnen een termijn van zes maanden te worden afgehandeld. De gemiddelde behandelingstermijn van de cassatiezaken in het Vreemdelingencontentieux behandeld in het gerechtelijk jaar 2007-2008 bedroeg 182 dagen. Ongeveer 88% van de zaken werden afgehandeld binnen de wettelijke termijn van 6 maanden²⁷⁶.

De gemiddelde behandelingstermijn van deze 'nieuwe' cassatiezaken gewezen in het gerechtelijk jaar 2008-2009 bedroeg 202 dagen . Ongeveer 71% van de zaken werden afgehandeld binnen de wettelijke termijn van zes maanden. De overschrijding van de wettelijke termijn is hoofdzakelijk te wijten aan de zeer lange termijn die in verscheidene zaken dient aangehouden te worden. De reden hiervoor was de noodzaak tot het verplicht stellen van prejudiciële vragen²⁷⁷.

194. In 2015-2016 is deze termijn aanzienlijk afgenomen tot 61 dagen. Hierbij moet wel de opmerking gemaakt worden dat er maar 79% van alle cassatiearresten zich situeren in het Vreemdelingencontentieux²⁷⁸.

195. De afhandeling van een cassatiezaak ten gronde in het vreemdelingencontentieux is qua moeilijkheidsgraad substantieel zwaarder dan de afhandeling van een gewone zaak in het vreemdelingencontentieux en kan vergeleken worden met de afhandeling van een zaak ten gronde

²⁷² Jv.RvS, 2008-2009, 79, [file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv08_09%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv08_09%20(3).pdf).; Jv.RvS, 2007-2008, 50, [file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv07_08%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv07_08%20(2).pdf).

²⁷³ Jv.RvS, 2008-2009, 79, [file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv08_09%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv08_09%20(3).pdf).

²⁷⁴ Jv.RvS, 2015-2016, 25, <file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/act15-16.pdf>.

²⁷⁵ Jv.RvS, 2015-2016, 16, <file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/act15-16.pdf>.

²⁷⁶ Jv.RvS, 2008-2009, 79, [file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv08_09%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv08_09%20(3).pdf). ;Jv.RvS, 2007-2008, 50, [file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv07_08%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv07_08%20(2).pdf).

²⁷⁷ Jv.RvS, 2008-2009, 79, [file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv08_09%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv08_09%20(3).pdf).

²⁷⁸ Jv.RvS, 2015-2016, 22, <file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/act15-16.pdf>.

in het algemeen contentieux ten gronde. Dit kan een verklaring zijn waarom de termijn in 2015-2016 aanzienlijk gedaald is. Daarbij komt de werklast van de Raad van State minder is geworden door de oprichting van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. In het jaarverslag van het gerechtelijk jaar 2015-2016 wordt gesteld dat alle achterstand van de Raad van State is weggewerkt²⁷⁹.

Mede dankzij de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is de gemiddelde doorlooptermijn van het stedenbouwkundigcontentieux aanzienlijk verminderd ten aanzien van de doorlooptermijn bij de Raad van State voor 1 september 2009. Daarnaast zijn er maatregelen genomen, zoals extra personeel inschakelen, die bijgedragen hebben tot een vermindering van de werklast voor de Raad van State.

9.5 Conclusie

Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de doelstelling, namelijk de snellere behandeling van een arrest, door de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen wel degelijk behaald lijkt te zijn. Belangrijk op te merken is dat de inhaling van de achterstand bij de Raad van State niet enkel weggewerkt is door de creatie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Sinds 2006 zijn ook andere initiatieven genomen, die deze achterstand verminderde.

²⁷⁹ Jv.RvS, 2015-2016, 23, <file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/act15-16.pdf>.

Conclusie

196. Administratieve rechtscolleges op deelstatelijk niveau zijn niet meer weg te denken in het Belgische federale landschap. België wordt alsmaar meer gedefederaliseerd. Er is op deelstatelijk niveau niet meer enkel een wetgevende en uitvoerende macht, maar ook rechterlijke macht. Deze is weliswaar niet zo uitvoerig georganiseerd als de andere twee machten. Het gaat met andere woorden eerder om een 'beperkte' rechtelijke macht.

197. Steeds meer 'specifieke' administratieve rechtscolleges worden op het niveau van de gemeenschappen en gewesten opgericht. Hun bevoegdheden reiken steeds verder. Er werd zelfs een overkoepelende structuur ingericht voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Milieuhandhavingcollege en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Dit was in 1830 bij het ontstaan van België niet denkbaar.

In de eerste versie van de Grondwet werd, het oprichten van dergelijke administratieve rechtscolleges niet mogelijk geacht. Naarmate België verder gedefederaliseerd werd, werden de eerste administratieve rechtscolleges gecreëerd. In een eerste arrest van het grondwettelijk Hof werd duidelijk aangehaald dat de oprichting van de Beroepscommissie bij het Vlaams Fonds voor sociale integratie van personen met een handicap niet conform de Grondwet was. Het Hof liet uitschijnen dat dit wel grondwetsconform zou zijn indien artikel 19 BWHI werd aangepast (door de hervorming in 1993).

198. In 2003 erkende het Grondwettelijk Hof het eerste administratieve rechtscollege. Dit was opgericht door de Waalse decreetgever door gebruik te maken van de impliciete bevoegdheden zoals vermeld in artikel 10 BWHI.

199. Momenteel wordt algemeen aanvaard dat een deelstaat een administratief rechtscollege kan oprichten door gebruik te maken van haar impliciete bevoegdheden. Er werd zelfs in de voorbereidende werken van de zesde staatshervorming de mogelijkheid voorzien om deze bevoegdheid expliciet over te dragen. In de huidige tekst van de zesde staatshervorming vinden we hier echter geen woord over terug. We kunnen met zekerheid zeggen dat de oprichting van een deelstatelijk administratief rechtscollege met een specifieke bevoegdheid geen schending is van de Grondwet indien de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 BWHI vervuld zijn.

200. De voorwaarden die vervuld moeten zijn zodat dit artikel kan worden toegepast zijn enerzijds opgenomen in het artikel zelf en anderzijds ontwikkeld door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

De eerste voorwaarde is de noodzakelijkheidsvereiste zoals de tekst van artikel 10 BWHI duidelijk aangeeft. De tweede en derde voorwaarde zijn ontwikkeld in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. De tweede voorwaarde is dat materie zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling. De derde voorwaarde is de marginaliteitsvereiste, met andere woorden dat de weerslag op de bevoegdheid van de federale overheid mag slechts marginaal zijn. Administratieve rechtscolleges

kunnen niet ongelimiteerd qua aantal en onbegrensd qua bevoegdheden worden opgericht door de deelstaten. Het Grondwettelijk Hof houdt hier toezicht op.

201. De Raad van Vergunningsbetwistingen heeft voor commotie gezorgd. De afdeling Wetgeving van de Raad van State oordeelde dat de motivatie voor het oprichten van dit administratief rechtscollege, namelijk dat de Raad sneller en met meer specialisatie zou kunnen oordelen over geschillen inzake het vergunningscontentieux dan de Raad van State, 'carte blanche' zou geven aan de gemeenschappen en gewesten om administratieve rechtscolleges op te richten. Uiteindelijk kwam het aan het Grondwettelijk Hof toe om te oordelen of dit rechtscolleges al dan niet grondwettelijk was. In het arrest van 27 januari 2011 besloot het Hof dat de Raad van Vergunningsbetwistingen grondwetsconform was. Dit arrest vormde een keerpunt in de wijze waarop het Grondwettelijk Hof de toetsing van de voorwaarden van artikel 10 BWHI uitvoerde. Dit was het eerste arrest waarin de noodzakelijkheidsvereiste niet op een marginale manier werd getoetst. Het woord 'kennelijk' werd niet meer gebruikt in de bewoording van dit arrest. Ook in latere arresten wordt deze eerste voorwaarde niet meer op een marginale manier getoetst.

202. Tot slot moet er nog vermeld worden dat de zesde staatshervorming artikel 144 van de Grondwet heeft gewijzigd. De Raad van State kan hierdoor oordelen over de burgerrechtelijke gevolgen van een voorliggend geschil. Zodoende moet de rechtzoekende geen tweede procedure bij de gewone rechter opstarten. De vraag rees echter of ook de deelstatelijke administratieve rechtscolleges deze bevoegdheid krijgen toegekend. Uit een letterlijke lezing van de Grondwet blijkt dit niet mogelijk te zijn. De rechtsleer heeft hier een verdeelde opinie over.

203. Uit de cijfers van de jaarverslagen van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen blijkt dat de decreetgever niet heeft gelogen toen deze stelde dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen sneller zou werken dan de Raad van State zoals blijkt uit hoofdstuk 10. Niet enkel de doorlooptermijnen voor het stedenbouwkundigcontentieux zijn verminderd, ook de achterstand bij de Raad van State is momenteel volledig weggewerkt. Dit is wel mede dankzij de extra genomen maatregelen zoals de aanstelling van meer personeel.

Bibliografie

Wetgeving

1. Belgische Grondwet.
2. Constitution of the United States of Amerika.
3. Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.
4. Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980.
5. Besluit 10 februari 2017 van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse besluiten naar aanleiding van de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning.
6. Code wallon de l'action sociale et de la santé codifié par l'arrêté du 29 septembre 2011 du gouvernement wallon portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale, *BS* 21 december 2011.
7. Code règlementaire wallon de l'action sociale et de la santé, codifié par l'arrête du 4 juillet 2013 du gouvernement wallon portant codification de la législation en matière de santé et action sociale en code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la santé, *BS* 30 augustus 2013.
8. Decreet 1 juli 1982 tot wijziging van de wet van 19 juli 1971 met betrekking tot de toekenning van vergoedingen en studiebeurzen, *BS* 14 september 1982.
9. Decreet 26 juni 1986 betreffende de toekenning van studietoelagen, *BS* 28 augustus 1986.
10. Decreet van het Vlaams Parlement van 28 januari 1987 betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radiodistributie- en teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen, *BS* 19 maart 1987.
11. Decreet 19 juni 1990 van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap houdende de oprichting van een "Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung", *BS* 13 november 1990.
12. Decreet van het Vlaams Parlement van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie voor personen met een handicap, *BS* 8 augustus 1990.
13. Decreet 27 maart 1991 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening, *BS* 11 juni 1991.
14. Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.
15. Decreet 6 april 1995 betreffende de integratie van gehandicapte personen, *BS* 25 mei 1995.
16. Decreet 15 juli 1997 tot wijziging van het decreet van het Vlaams Parlement van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie voor personen met een handicap, *BS* 29 augustus 1997.
17. Programmadecreet 29 juni 1998 van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, *BS* 18 juli 1998.

18. Decreet 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, BS 8 juni 1999.
19. Decreet 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de medezeggenschap in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, BS 10 juni 2004.
20. Decreet 16 december 2005 houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Regulator voor de Media en houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005, BS 30 december 2005.
21. Decreet 10 februari 2006 houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, BS 10 maart 2006.
22. Decreet 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, BS 15 mei 2009.
23. Decreet 13 juli 2007 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening, BS 13 september 2007.
24. Decreet 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", BS 29 februari 2008.
25. Decreet 1 december 2011 houdende bevestiging van het besluit van de Waalse Regering van 29 september 2011 houdende codificatie van de wetgeving over de gezondheid en de sociale actie, BS 27 december 2011.
26. Decreet 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (Onroerenderfgoeddecreet), BS 17 oktober 2013.
27. Decreet 7 november 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, BS 18 december 2013.
28. Decreet 19 maart 2014 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de [medezeggenschap] in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, zoals gewijzigd bij decreet van 30 april 2004, BS 10 juni 2004.
29. Decreet 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, BS 1 januari 2014.
30. Decreet 25 april 2014 betreffende omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014.
31. Gemeentedecreet 15 juli 2003 .
32. Loi organique 29 maart 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, BS 12 maart 1962.
33. Verwaltungsgerichtsordnung van 21 januari 1960.

34. Wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, *BS* 13 augustus 1988.
35. Wet 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (zgn. pacificatiewet) gewijzigd door bijzondere wet 19 juli 2012, *BS* 22 augustus 2012.

Parlementaire stukken

36. *Parl.St* Kamer 1979-80 nr. 627/10.
37. *Parl.St.* Kamer 1977-78, nr. 461/25.
38. *Parl.St.* Kamer 1992-93 nr.831/1.
39. *Parl.St.* Senaat BZ 1978-79, 261/1.
40. *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92 nr. 100-48/2.
41. *Parl.St.* VI. Parl. 2003-04, nr. 1960/1.
42. *Parl.St.* VI. Parl. 2003-04, nr. 2154/1.
43. *Parl.St.* VI. Parl. 2006-07, nr. 1249/1.
44. *Parl.St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1.
45. *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1532.
46. *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2242/1.
47. Verslag commissie, *Parl.St.*, Belgische kamer voor volksvertegenwoordigers, 1992-93, nr. 831/3.
48. Verslag van de Commissie Investeringsprojecten Voorzitter Cathy Berx , *Parl.St.* VI. Parl. 2010-11, https://docs.vlaamsparlament.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/118_eind_verslag_expertcommissie.pdf.
49. *Vr en Antw.* Senaat, Vr. nr. 5-8404, 6 maart 2013 (L. SANNEN).

Adviezen afdeling Wetgeving van de Raad van State

50. Adv.RvS 2 juni 1972 over een voorontwerp van decreet van de Cultuurraad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap betreffende het nederlandsstalige openbare bibliotheekdwerk , *Parl.St. Ned. Cult. R.*, 1972-73, nr.52/1 en nr.119/1
51. Adv.RvS 3 maart 1978, *Parl.St. Ned. Cult.R.* 1977-78 nr. 55/3.
52. Adv.RvS 19 december 2001, nr. 31.905/4 over een voorstel voor een decreet : "relatif à l'organisation des établissements de soins".
53. Adv.RvS 20 maart 2003, nr. 42.324/AV/3.
54. Adv.RvS 24 juni 2003 nr. 33.334/V.R. over een "voorstel van ordonnantie betreffende de bodemsanering", *Parl.St.* 2002-03, A-221/2.
55. Adv.RvS 30 oktober 2003, nr. 35.979/1.

56. Adv.RvS 15 januari 2004, nr. 36.359/1.
57. Adv.RvS 20 maart 2007, nr. 42.324/AV/3 over een voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI toezich, handhaving en veiligheidsmaatregelen, Parl.St. VI. Parl. 2006-07, nr. 1249/1.
58. Adv.RvS 23 september 2008, nr. 44.837/1/AV over een voorontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, Parl.St. VL.ParL 2008-09, nr. 2011/1.
59. Adv.RvS 10 maart 2014 nr. 55.237/AG/4 over voorontwerp van decreet 'créant un Conseil du contentieux administratif wallon'.
60. Adv.RvS 17 oktober 2016 nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges'.

Rechtspraak

61. Arbitragehof 20 december 1985, nr. 7.
62. Arbitragehof 28 november 1996, nr. 68/96.
63. Arbitragehof nr.14/97, 18 maart 1997, RW 1996-97, 1423-1428.
64. Arbitragehof 30 april 1997, nr. 25/97.
65. Arbitragehof 25 november 1997, nr.73/97.
66. Arbitragehof 13 maart. 2001, nr. 36/2001.
67. Arbitragehof 11 december 2002, nr. 184/2000.
68. Arbitragehof 19 december 2002, nr.189/2002.
69. Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003.
70. Arbitragehof 1 oktober 2003, nr.126/2003.
71. Arbitragehof 30 juni 2005, nr. 114/2005.
72. Arbitragehof 24 mei 2006, nr. 87/2006.
73. Arbitragehof 21 juni 2000, nr.76/2000.
74. Arbitragehof 28 september 2006, nr. 147/2006.
75. GwH 27 januari 2011, nr.8/2011.
76. GwH 12 juli 2012, nr. 89/2012.
77. GwH 13 juni 2013, nr. 91/2013.
78. GwH 19 december 2013, nr.169/2013.
79. GwH 23 januari 2014, nr. 9/2014.
80. GwH 8 mei 2014, nr. 78/2014.
81. GwH 21 april 2016, nr. 53/2016.
82. GwH 25 mei 2016, nr. 78/2016.
83. GwH 25 mei 2016, nr. 73/2016.

Rechtsleer

1. DE BECKER, A., " De groei van het aantal administratieve rechtscolleges: een analyse in het licht van ons grondwettelijk Model IN P. FOUBERT, B. VANHEUSDEN, N. TORFS, A. DE BECKER, J. ACKAERT en S. VERBIST , Liber amicorum Anne Mie Draye , Antwerpen, Intersentia, 2015, 239-252.
2. DE VICQ, A., VAN HECKE, A. en BUYST, E., "Overzichtsrapport: De bevoegdheidsverdeling in federale staten, overzichtsrapport", 2014, 66.
3. BOES, M., " Een evaluatie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?", TPB 2009, 259-277.
4. BOUVY, A., *la place des juridiction administrative regionales et communautaire dans la belgique fédérale*, Leuven, Larcier, 2015, 264.
5. CLYBOUW, E., "De raad voor verkiezingsbetwistingen ende Vlaamse controle commissie voor de verkiezingsuitgaven: 2 administratieve rechtscolleges in elkaars vaarwater", afl. 231, 705-732
6. DELGRANGE, X. en LAGASSE, N., "La création de juridictions administratives par les communautés et les régions" in H. DUMONT, P. JADOUL en S. VAN DROOGHENBROECK, *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration, Bruxelles*, La charte, 2007, 489-524.
7. DE SMEDT, P., "Raad voor vergunningsbetwistingen overleeft bevoegdheidstoets", Juristenkrant 2011, 16.
8. GILLIAUX, P., " Les juridictions administratives: de l'oubli à l'inconstitutionnalité », J.T., 2003.
9. GOSENS, J., " Te voorzichtige stap naar eengemaakt bestuursrechtcollege", juristenkrant 2013, 16.
10. JUDO, F., "Hou me tegen, of ik doe een ongeluk! De Raad van State naast - en tegenover - de deelstatelijke administratieve rechtscolleges", in J. VANPRAET, F. JUDO, A. VANDAELE, J. VANHEUL en S. VAN DROOGHENBROECK, *Administratieve rechtscolleges - Juridictions administratives*, Brugge, Die Keure, 2014, 25-43.
11. LAHLALI, M., "Impliciete bevoegdheden [oprichting Raad voor Vergunningsbetwistingen]", Juristenkrant 2011, 16.
12. LEMMENS, L., "Extra personeel tegen achterstand Raad van State blijft 2 jaar langer", Jura 2012, <http://www.legalworld.be/legalworld/content.aspx?id=45696&LangType=2067>
13. LUST, S., *Integraal rechtsherstel door administratieve rechtscolleges*, Brugge, Die Keur, 2016, 114.
14. MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen , Kluwer, 2014, 1459.
15. MATTHIJS, H. *De Verenigde Staten: van Columbus tot heden*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 539.

16. MECKAERT, M., "Het concept 'impliciete bevoegdheden' in het Europees en het nationaal constitutioneel recht" in ALEN, A., DE SCHEPPER, V., D'ESPALLIER, A., FEYEN, S., GÉRARD, PH., KEYAERTS, D., MERCKAERT, M., MUYLLE, K., THEUNIS, J., VERBIST, V. en VERRIJDT, W., *Leuvense staatsrechtelijk standpunten 3*, Die Keure, 2012, 289-314.
17. MOLLIN, J., "De ruime impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten" (noot onder GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011), RW 2011-12, 1640-1645.
18. RIMANQUE, T., " De hervorming van de Staat", TBP 1975, 389.
19. SMETS, J. en VERBERCKMOES, G., "[Adviezen] Afdeling Wetgeving van de Raad van State", TBP 2016, 106-123.
20. STORME, E., "notities rechtsvergelijking ten behoeve van het vak europees en vergelijkend burgerlijk procesrecht", 2010, 112.
21. VAN DAMME, A., de raad voor verkiezingsbetwistingen, *falconis* jg. 44 2007-2008 nr. 4, 533-562
22. VERBIEST, D., " Jurisdictionele rechtsbescherming: monistische droom en dualistische realiteit", TPB 2009, 287-303.
23. VAN DAMME, A., "Raad voor verkiezingsbetwistingen", *Jura.Falc.* 2007-2008, afl.4, 533-562.
24. VANPRAET, J., " Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof", TBP 2011, 195-201.
25. VANPRAET, J. " Vlaams bestuursrechtcolleges: verleden, heden en toekomst" in J. VANDELANOTTE, J. GOOSENS en P. CANNOT (ed.) *rechtsbescherming in het publiekrecht*, kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen, mechelen, kluwer 2016. 187-218.
26. VANPRAET, J. *vlaamse bestuursrechtcolleges in een grondwettelijk perspectief*, Brugge, Die Keure 2015, 33-36.
27. VANPRAET, J., *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdelingen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 614 .
28. VANPRAET, J., " Naar een deelstatelijk publiek procesrecht?" in J. VANPRAET (ed.), *Recht en Regio: administratieve rechtscolleges*, Brugge, die Keure, 2014, 3-12.
29. VAN NIEUWENHOVE, J. " Adviespraktijk Raad van State", TVW 2014, 157-166.
30. VELAERS, J., *de Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maclu, 1999,
31. VERRIJDT, W., "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", TBP 2011, 503-515.
32. VEKEMAN, R., "Annulatiebevoegdheid van de Raad van State en de Raad voor Vergunningbetwistingen – RUP met afwijking van het structuurplan" , T.Gem. 2012, afl. 1, 75-76.
33. VERSTRAELEN, S, "De burgerlijke gevolgen van uitspraken van administratieve rechtscolleges: wanneer het doel niet alle middelen heiligt" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE, *De zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (215) 225-227.

34. WIJNANTS A. en DE RIDDER, S., “De deur staat open...” Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten” in: X., Liber Amicorum Marc Boes, Brugge , Die Keure, 2011, 607-617.
35. X. “Raad voor Vergunningsbetwistingen”, OGP 2011, XVI.C 705- XVI.C 732.

Jaarverslagen

36. Vlaams Parlement, jaarverslag 2010-2011, stuk 858, nr. 5, 10, <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g858-5.pdf>.
37. Jv.RvS, 2007-2008, file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv07_08%20(2).pdf.
38. Jv.RvS, 2008-2009, file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/jrv08_09%20(3).pdf.
39. Jv.RvS, 2015-2016, <file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/act15-16.pdf>.
40. Jv.RvV, 2015-2016, <http://www.dbric.be/sites/default/files/atoms/files/DBRC-jaarverslag%202015.2016.pdf>.

Online bronnen

41. Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Länder, https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/bundesstaatsprinzip/255460, (geraadpleegd 16 maart 2017).
42. Justizministerium, fünf Gerichtsbarkeiten http://www.mj.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/justiz_verstehen/12-5-gerichtsbarkeiten-126507.html, (geraadpleegd 16 maart 2017).
43. Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland ,http://www.verwaltungsgerichtsbarkeit.de/allgemeines/02_aufbau/index.php, (geraadpleegd 16 maart 2016).
44. information on the organisation of specialised courts in Germany, https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-de-maximizeMS-en.do?member=1, (geraadpleegd 16 maart 2017).
45. Basisnota formateur Di Rupo, een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten, 4 juli 2011, http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/2011-07-04%20basisnota%20formateur%20finale%20versie.pdf (geconsulteerd op 5 maart 2017).

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:
De impliciete bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om administratieve rechtscolleges op te richten

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2017**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Geurts, Laura

Datum: **14/05/2017**