

Rolnummer 7322
Arrest nr. 93/2020 van 18 juni 2020

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de artikelen 132 en 133 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 26 april 2019 « houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw », ingesteld door de vzw « Genootschap Advocaten Publiekrecht » en Pieter Jongbloet.

Het Grondwettelijk Hof, beperkte kamer,

samengesteld uit voorzitter A. Alen en de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier F. Meersschant,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 3 december 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 december 2019, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 132 en 133 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 26 april 2019 « houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 juni 2019) door de vzw « Genootschap Advocaten Publiekrecht » en Pieter Jongbloet, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Boullart, advocaat bij de balie te Gent.

Op 18 december 2019 hebben de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman, met toepassing van artikel 71, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, de voorzitter ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof, zitting houdende in beperkte kamer, voor te stellen een arrest te wijzen waarin wordt vastgesteld dat het beroep tot vernietiging klaarblijkelijk niet ontvankelijk is.

De verzoekende partijen hebben een memorie met verantwoording ingediend.

De bepalingen van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 132 en 133 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 26 april 2019 « houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw » (hierna : het decreet van 26 april 2019).

A.1.2. De eerste verzoekende partij, de vzw « Genootschap Advocaten Publiekrecht », beroept zich ter ondersteuning van haar belang op artikel 3 van haar statuten, dat bepaalt dat de vereniging tot doel heeft « de wetenschappelijke studie van het Publiekrecht te bevorderen, en de belangen van haar leden te verdedigen ». De tweede verzoekende partij beroept zich ter ondersteuning van haar belang op haar hoedanigheid van advocaat.

A.1.3. De verzoekende partijen voeren voorts aan dat de bestreden bepalingen een beroep met volle rechtsmacht instellen bij de Raad van State. Zij wijzen erop dat aldus een procedure wordt georganiseerd waarop het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State » niet van toepassing is, doch wel het koninklijk besluit van 25 april 2014 « tot bepaling van de gemeenrechtelijke procedureregels die toepasselijk zijn op de rechtsplegingen vóór de Raad van State waarin met volle rechtsmacht uitspraak wordt gedaan ». Dat specifieke procedurereglement wijkt volgens de verzoekende partijen op meerdere punten af van het Algemeen Procedurereglement, onder meer wat betreft de termijnen, de memories en de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen.

Voorts wijzen de verzoekende partijen erop dat niet alleen de bestreden bepalingen maar tal van andere wetskrachtige normen die uitgaan van de deelstaten, dergelijke afwijkende beroepen hebben georganiseerd, die al dan niet schorsend zijn en waarvoor verschillende beroepstermijnen gelden.

Aldus zou « een kakofonie van rechtsregels » ontstaan en zou het voor advocaten en rechtzoekenden in het algemeen zeer moeilijk worden om een overzicht te behouden van de verschillende procedures, met hun eigen kenmerken. Daardoor zouden advocaten het risico lopen een verkeerde procedure te kiezen, waardoor hun aansprakelijkheid in het geding zou komen. Tevens zou het mogelijk zijn dat administratieve overheden de ter beschikking staande rechtsmiddelen foutief zouden weergeven.

A.2. In hun conclusies, opgesteld met toepassing van artikel 71 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, hebben de rechters-verslaggevers geoordeeld dat zij ertoe kunnen worden gebracht aan het Hof, zitting houdende in beperkte kamer, voor te stellen een arrest te wijzen waarbij wordt vastgesteld dat het beroep tot vernietiging klaarblijkelijk niet ontvankelijk is bij gebrek aan het rechtens vereiste belang.

A.3. In hun memorie met verantwoording voeren de verzoekende partijen aan dat zij menen te beschikken over het rechtens vereiste belang bij het beroep tot vernietiging. In elk geval kan volgens hen niet worden gesteld dat het gebrek aan belang zo klaarblijkelijk is dat hun beroep onontvankelijk kan worden verklaard op basis van artikel 71 van de bijzondere wet van 6 januari 1989. Het feit dat enkel de artikelen 132 en 133 van het decreet van 26 april 2019 worden bestreden, terwijl het nadeel dat wordt aangevoerd voortvloeit uit het samengaan van een geheel van wetkrachtige normen, verhindert niet dat een belang bestaat, nu ook beroepen tegen andere normen bij het Hof werden ingediend en in de toekomst nog zullen worden ingediend. Voorts herhalen de verzoekende partijen de argumenten die ter ondersteuning van hun belang werden ontwikkeld in hun verzoekschrift. Zij verwijzen daarbij naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waaruit blijkt dat een te complex systeem van beroepsmogelijkheden het recht op toegang tot de rechter in zijn essentie raakt.

- B -

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 132 en 133 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 26 april 2019 « houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw » (hierna : het decreet van 26 april 2019).

Artikel 132 van het decreet van 26 april 2019 voegt in het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 2013 « betreffende het landbouw- en visserijbeleid » (hierna : het decreet van 28 juni 2013) een artikel 58/1 in, dat bepaalt :

« § 1. Het personeelslid, vermeld in artikel 58, kan besluiten dat de beslissing tot oplegging van een exclusieve bestuurlijke geldboete, vermeld in artikel 56, niet of maar gedeeltelijk zal worden uitgevoerd als tijdens de periode van vijf jaar die aan de nieuwe inbreuk voorafgaat :

1° aan de overtreder geen administratieve geldboete als vermeld in artikel 56, is opgelegd;

2° de overtreder niet veroordeeld is tot een strafrechtelijke geldboete van 50 tot 500 euro, van 100 tot 1 000 euro, van 600 tot 6 000 euro, of een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar.

Een strafrechtelijke sanctie of exclusieve bestuurlijke geldboete die vroeger uitgesproken is of opgelegd is voor feiten die voortvloeien uit hetzelfde misdadige opzet, vormt geen beletsel om uitstel te verlenen.

§ 2. Het personeelslid, vermeld in artikel 58, verleent het uitstel bij dezelfde beslissing als de beslissing waarbij hij de exclusieve bestuurlijke geldboete oplegt.

§ 3. De referteperiode mag niet korter dan een jaar en niet langer dan drie jaar zijn vanaf de datum van de kennisgeving van de beslissing tot oplegging van de exclusieve bestuurlijke geldboete.

§ 4. Het uitstel wordt van rechtswege herroepen als gedurende de referteperiode een nieuwe inbreuk begaan wordt waarvoor een hogere exclusieve bestuurlijke geldboete geldt dan de exclusieve bestuurlijke geldboete waarvoor uitstel is verleend.

§ 5. Het uitstel kan herroepen worden als gedurende de referteperiode een nieuwe inbreuk begaan wordt waarvoor dezelfde of een lagere exclusieve bestuurlijke geldboete geldt dan de exclusieve bestuurlijke geldboete waarvoor uitstel is verleend.

§ 6. Het uitstel wordt herroepen bij dezelfde beslissing als die waarbij de exclusieve bestuurlijke geldboete voor de nieuwe inbreuk die begaan is tijdens de referteperiode, wordt opgelegd.

De herroeping van het uitstel in de beslissing wordt zowel vermeld als de herroeping van rechtswege gebeurt, als wanneer de bevoegde administratie de herroeping beoordeelt.

§ 7. De exclusieve bestuurlijke geldboete die uitvoerbaar wordt als gevolg van de herroeping van het uitstel, wordt zonder beperking samengevoegd met de exclusieve bestuurlijke geldboete die opgelegd is wegens de nieuwe inbreuk ».

Artikel 133 van het decreet van 26 april 2019 vervangt artikel 59 van het decreet van 28 juni 2013 als volgt :

« Degene aan wie een exclusief bestuurlijke geldboete als vermeld in artikel 56, is opgelegd, kan op straffe van verval binnen zestig dagen vanaf de kennisgeving van de beslissing beroep aantekenen bij de Raad van State, die oordeelt met volle rechtsmacht. Dat beroep schorst de beslissing ».

B.1.2. Uit het verzoekschrift blijkt dat de grieven van de verzoekende partijen uitsluitend gericht zijn tegen de toekenning, door de bestreden bepalingen, van bepaalde bevoegdheden aan de Raad van State, zodat het Hof zijn onderzoek daartoe beperkt.

B.2.1. De eerste verzoekende partij, de vzw « Genootschap Advocaten Publiekrecht », beroept zich ter ondersteuning van haar belang op artikel 3 van haar statuten, dat bepaalt :

« De vereniging heeft ten doel de wetenschappelijke studie van het Publiekrecht te bevorderen, en de belangen van haar leden te verdedigen.

Zij drijft geen nijverheids- of handelszaken en beoogt niet enig stoffelijk voordeel te verschaffen aan haar leden. Zij kan alle roerende en onroerende goederen die zij voor het verwezenlijken van haar doel nodig heeft, bezitten of verkrijgen en er alle eigendomsrechten en andere zakelijke rechten op uitoefenen ».

De tweede verzoekende partij beroept zich ter ondersteuning van haar belang op haar hoedanigheid van advocaat.

B.2.2. De verzoekende partijen voeren voorts aan dat de bestreden bepalingen een beroep met volle rechtsmacht instellen bij de Raad van State. Zij wijzen erop dat aldus een procedure wordt georganiseerd waarop het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State » niet van toepassing is, doch wel het koninklijk besluit van 25 april 2014 « tot bepaling van de gemeenschappelijke procedureregels die toepasselijk zijn op de rechtsplegingen vóór de Raad van State waarin met volle rechtsmacht uitspraak wordt gedaan ». Dat specifieke procedurereglement wijkt volgens de verzoekende partijen op meerdere punten af van het Algemeen Procedurereglement, onder meer wat betreft de termijnen, de memories en de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen.

Voorts wijzen de verzoekende partijen erop dat niet alleen de bestreden bepalingen maar tal van andere wetskrachtige normen die uitgaan van de deelentiteiten, dergelijke afwijkende beroepen hebben georganiseerd, die al dan niet schorsend zijn en waarvoor verschillende beroepstermijnen gelden.

Aldus zou « een kakofonie van rechtsregels » ontstaan en zou het voor advocaten en rechtzoekenden in het algemeen zeer moeilijk worden om een overzicht te behouden van de verschillende procedures, met hun eigen kenmerken. Daardoor zouden advocaten het risico lopen een verkeerde procedure te kiezen, waardoor hun aansprakelijkheid in het geding zou komen. Tevens zou het mogelijk zijn dat administratieve overheden de ter beschikking staande rechtsmiddelen foutief zouden weergeven.

B.2.3. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.2.4. De eerste verzoekende partij maakt niet aannemelijk in welk opzicht de bestreden bepalingen haar zouden verhinderen om haar statutaire doelstelling, die erin bestaat de wetenschappelijke studie van het publiekrecht te bevorderen, na te streven.

B.2.5. In zoverre de eerste verzoekende partij volgens haar statuten ook de belangen verdedigt van haar leden, die advocaten zijn, doet zij, zoals de tweede verzoekende partij, niet blijken van het rechtens vereiste belang.

De verzoekende partijen voeren ter ondersteuning van hun belang aan dat de verschillende procedures voor de Raad van State, die door de bestreden bepalingen en door andere wetskrachtige normen worden ingesteld, ertoe leiden dat de wetgeving die betrekking heeft op de rechtspleging voor de Raad van State, coherentie en overzichtelijkheid zou missen. Daardoor zouden advocaten het risico lopen een verkeerde procedure te kiezen, waardoor hun aansprakelijkheid in het geding zou kunnen komen.

B.2.6. Het gegeven dat de bestreden bepalingen ertoe zouden bijdragen dat de regelgeving complexer wordt, volstaat op zich niet om te doen blijken van een belang, daar een zekere complexiteit niet uitzonderlijk is in het recht.

De bestreden bepalingen vermelden uitdrukkelijk dat tegen de beslissing van de betrokken administratieve overheid een beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State, die oordeelt met volle rechtsmacht. Tevens wordt vermeld binnen welke termijn dat beroep moet worden ingediend. Aldus geven de bepalingen zelf de modaliteiten van de beroepsmogelijkheid aan.

Voorts bepaalt artikel II.21, eerste lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet van 7 december 2018 :

« Bij de kennisgeving van een beslissing of een administratieve handeling van individuele strekking die rechtsgevolgen heeft voor een gebruiker, wordt vermeld of beroep tegen de beslissing kan worden ingesteld, bij welke instantie en binnen welke termijn ».

In zoverre de verzoekende partijen ten slotte aanvoeren dat het risico bestaat dat de overheid de beroepsmodaliteiten en termijnen foutief zou vermelden, zou hun beweerde nadeel niet voortvloeien uit de bestreden bepalingen, maar uit de mogelijkheid dat de overheid de op haar rustende verplichtingen niet nakomt.

B.2.7. Bijgevolg doen de verzoekende partijen niet blijken van het rechtens vereiste belang en is het beroep tot vernietiging niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof, beperkte kamer,

met eenparigheid van stemmen uitspraak doende,

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 juni 2020.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen