



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.763/3
van 11 juli 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de digitale procesvoering voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges en andere wijzigingen’

Op 5 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de digitale procesvoering voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges en andere wijzigingen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ op een aantal punten te wijzigen.

Zo wordt in een aantal bijkomende definities voorzien (artikel 2 van het voorontwerp) en wordt de eerste voorzitter gemachtigd om de organisatiestructuur vast te stellen van de dienst van de Bestuursrechtscolleges en om de functies te bepalen die binnen die dienst worden opgenomen (artikelen 3 en 5). De algemene vergadering bepaalt welke personeelsleden van die dienst met raadgevende stem in de algemene vergadering zetelen (artikel 4). De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de ambtskledij van de leden van de bestuursrechtscolleges en van de griffie te bepalen (artikel 6).

Tevens wordt de wraking van een bestuursrechter van een Vlaams bestuursrechtscollege nader geregeld (artikel 7) en wordt bepaald wanneer een beroep op een zitting wordt behandeld (artikel 8). Er wordt ook in de mogelijkheid voorzien om deel te nemen aan een zitting of om een zitting te volgen per videoconferentie (artikel 9) en om een digitaal platform te gebruiken voor de procesvoering (artikelen 10 en 11).

Voorts wordt niet langer vereist dat het bewijs van de betaling van het rolrecht samen met het verzoekschrift wordt ingediend (artikelen 12 en 15) en dat de arresten worden uitgesproken in een openbare zitting (artikel 16), maar er wordt wel vereist dat een Vlaams bestuursrechtscollege zich in zijn arrest meteen uitspreekt over de kosten van de vordering (artikel 17). Ook wordt bepaald dat de proceduretermijn wordt gestuit, in plaats van geschorst, wanneer de bestuurlijke lus wordt toegepast of de bemiddeling wordt gevraagd (artikelen 18 en 19).

Ten slotte wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die met het decreet van 4 april 2014 gepaard gaat (artikelen 20 en 21) en wordt een verwijzing naar de algemene verordening gegevensbescherming² aangepast (artikelen 13 en 14).

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

² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de inwerkingtreding van een aantal bepalingen van het aan te nemen decreet te regelen (artikel 22) en er wordt bepaald op welke vorderingen een aantal bepalingen van het aan te nemen decreet van toepassing zijn (artikel 23).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. In het ontworpen artikel 9, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 (artikel 5 van het voorontwerp) wordt de eerste voorzitter gemachtigd om de organisatiestructuur van de dienst van de Bestuursrechtscolleges vast te stellen en om de functies te bepalen die binnen die dienst worden opgenomen. In het verlengde hiervan worden in het decreet van 4 april 2014 een aantal verwijzingen naar specifieke functies vervangen door meer generieke bewoordingen (ontworpen artikelen 6, eerste lid, 7, eerste lid, en 9, derde lid, van het decreet van 4 april 2014) (artikelen 3 tot 5 van het voorontwerp).

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“De aangebrachte wijzigingen in de artikelen 6, 7 en 9 van het DBRC-decreet betreffen de interne organisatie van de DBRC. Ze hebben als oogmerk om de werking van de DBRC voor te bereiden op de toekomstige uitdagingen die afkomen op de DBRC en de bestuursrechtscolleges die de DBRC ondersteunt. Ze laten onder meer toe dat de werkingsstructuur van de DBRC met een grotere flexibiliteit kan worden ingevuld, onder meer door de diverse functies die de personeelsleden van de DBRC opnemen niet langer uitdrukkelijk te verankeren in het DBRC-decreet. De voorgenomen wijziging van artikel 9 van het DBRC-decreet houdt in dat de eerste voorzitter de functies die de personeelsleden binnen de DBRC opnemen, bepaalt en laat toe dat de organisatie- en werkingsstructuur van de DBRC kan worden aangepast door de eerste voorzitter. Wanneer de eerste voorzitter de organisatiestructuur van de DBRC grondig wijzigt, kan diens voorstel, overeenkomstig het tweede lid, 4^o van artikel 7 van het DBRC-decreet, aan de algemene vergadering van de DBRC worden voorgelegd. Deze bepaling doet geen afbreuk aan artikel I.4, §1 van het Vlaams Personeelsstatuut (het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid).”

3.2. In advies 53.941/AV/3 van 17 oktober 2013 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, erop gewezen dat de artikelen 145, 146 en 161 van de Grondwet inhouden dat het instellen van rechtscolleges en het bepalen van hun bevoegdheden bij een wetskrachtige norm, in dit geval bij decreet, moeten worden geregeld. Volgens de Raad impliceerde dat het volgende:

“Gelet op het intrinsieke belang van de regels inzake de samenstelling en de werkwijze van en de rechtspleging voor de betrokken rechtscolleges, moeten ook deze regels ten minste in hoofdzaak, bij decreet worden vastgesteld. Bijkomstige en meer gedetailleerde regels kunnen dan op een lager niveau worden bepaald, maar daarbij moet dan rekening worden gehouden met de vereiste onafhankelijkheid van de betrokken rechtscolleges ten aanzien van de uitvoerende macht. Uit dit laatste beginsel vloeit weliswaar niet voort dat geen enkel aspect van de inrichting en de werking van en de rechtspleging voor de betrokken rechtscolleges door de decreetgever aan de Vlaamse Regering kan worden gedelegeerd, maar op zijn minst zal telkens moeten worden nagegaan of de aan de Vlaamse Regering gedelegeerde regelingsbevoegdheid wel spoort met de vereiste onafhankelijkheid van het betrokken rechtscollege ten aanzien van de Vlaamse Regering.

Daarnaast is het ook mogelijk om de regeling van bepaalde aspecten van de inrichting en de werking van de rechtscolleges op te nemen in een huishoudelijk reglement of een reglement van orde dat wordt opgesteld door het betrokken rechtscollege (of door de algemene vergadering van de Vlaamse bestuursrechtscolleges). In dat geval kunnen evenwel enkel louter interne aspecten worden geregeld en geen aspecten die verplichtingen inhouden voor derden, zoals de procespartijen en hun raadslieden.”³

3.3. In arrest nr. 138/2015 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat het wettigheidsbeginsel inzake de rechterlijke organisatie vervat in de artikelen 146, 152, eerste lid, 154, 155 en 157 van de Grondwet betrekking heeft op

“het instellen van rechtbanken, het in ruste stellen van de rechters, het pensioen van de rechters, de wedden van de leden van de rechterlijke orde, de voor de rechters geldende onverenigbaarheden, en de organisatie van de rechtbanken, hun bevoegdheden en de wijze van benoeming en de duur van het ambt van hun leden. Daaruit blijkt dat de Grondwet een wetgevend optreden vereist voor het instellen van de rechtbanken, voor de organisatie ervan op jurisdictioneel vlak (het aantal rechtbanken, de indeling in rechtsgebieden, de bevoegdheden van de rechtbanken, de samenstelling van de zetel, enz.) en voor het statuut van de rechters”.⁴

De in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vervatte vereiste dat een rechtbank dient te worden ingesteld “bij de wet” moet volgens het Grondwettelijk Hof op een gelijksoortige wijze worden geïnterpreteerd:

“De in die verdragsbepaling vervatte vereiste beoogt te voorkomen dat de organisatie van de rechtbanken zou worden overgelaten aan de uitvoerende macht, en slaat volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in essentie op het instellen en het jurisdictioneel organiseren van de rechtbanken (het bepalen van de bevoegdheden ervan, het bepalen van het aantal rechtbanken, het bepalen van de rechtsgebieden, enz.), op de samenstelling van de zetel, en op het statuut van de rechters (EHRM, 22 juni 2000, *Coëme e.a.* t. België, § 98; 20 oktober 2009, *Gorguiladzé* t. Georgië, §§ 67-69; 27 oktober 2009, *Pandjikidzé e.a.* t. Georgië, §§ 103-105; 21 juni 2011, *Fruni* t. Slowakije, §§ 134-136; 9 januari 2013, *Oleksandr Volkov* t. Oekraïne, §§ 150-151)”.⁵

In arrest nr. 62/2018 heeft het Grondwettelijk Hof omtrent de bevoegdheid van de korpchef om een zaak aan een collegiale kamer toe te wijzen daar het volgende aan toegevoegd:

“In landen met een gecodificeerd recht, mag de organisatie van het gerechtelijk systeem evenmin worden overgelaten aan het discretionaire oordeel van de gerechtelijke autoriteiten, wat evenwel niet uitsluit dat hun een zekere bevoegdheid wordt toegekend om de nationale wetgeving op dat gebied te interpreteren (EHRM, *Gorguiladzé* t. Georgië, voormeld, § 69).”⁶

³ Adv.RvS 53.941/AV/3 van 17 oktober 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 april 2014, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, 173, opmerking 11.

⁴ GwH 15 oktober 2015, nr. 138/2015, B.40.1. Zie ook GwH 5 oktober 2017, nr. 108/2017, B.10.2; GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018, B.40.1; GwH 4 oktober 2018, nr. 128/2018, B.9.2.

⁵ GwH 15 oktober 2015, nr. 138/2015, B.40.2. Zie ook GwH 5 oktober 2017, nr. 108/2017, B.10.2; GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018, B.27.2; GwH 4 oktober 2018, nr. 128/2018, B.9.2.

⁶ GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018, B.15.3.

Nog volgens het Grondwettelijk Hof kan uit de voormelde grondwetsbepalingen “geen algemeen rechtsbeginsel worden afgeleid volgens hetwelk elk aspect van het beheer van de rechterlijke macht bij wet zou dienen te worden geregeld en elke delegatie ter zake aan de Koning zou zijn uitgesloten”.⁷ Zo heeft een regeling van de werking en de organisatie van steundiensten, die geen betrekking heeft op de rechtsprekende bevoegdheid van de rechters, noch op de bevoegdheden van het openbaar ministerie inzake de individuele opsporing en vervolging, volgens het Grondwettelijk Hof geen betrekking op aangelegenheden waarvoor de Grondwet en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het optreden van de wetgever vereisen.⁸

Ofschoon die rechtspraak betrekking heeft op de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde, kan worden aangenomen dat dezelfde beginselen gelden voor administratieve rechtscolleges.⁹

3.4. De machtiging aan de eerste voorzitter om de organisatiestructuur van de dienst van de Bestuursrechtscolleges vast te stellen en de functies te bepalen die binnen die dienst worden waargenomen kan derhalve enkel worden aanvaard voor zover die bevoegdheid geen betrekking heeft op de inrichting en de organisatie van de Vlaamse bestuursrechtscolleges, noch op het statuut van de rechters en de samenstelling van de zetel. Uit de ontworpen regeling blijkt evenwel dat die machtiging betrekking heeft op de organisatie van de dienst van de Bestuursrechtscolleges, zijnde een afdeling van de Vlaamse administratie,¹⁰ en niet op de organisatie van de Vlaamse bestuursrechtscolleges zelf.

3.5. Het voorgaande neemt niet weg dat de bevoegdheid van de eerste voorzitter om de functies te bepalen die binnen de dienst van de Bestuursrechtscolleges worden uitgeoefend er ook niet toe mag leiden dat onrechtstreeks, en zonder tussenkomst van de decreetgever, de samenstelling van de zetel wordt geregeld, hetgeen het geval zou zijn indien hij de functie van griffier, of van een andere persoon die deel uitmaakt van de zetel, zou mogen afschaffen. Te dien aanzien moet worden vastgesteld dat, behoudens in de artikelen 6, 7 en 9 van het decreet van 4 april 2014, tot wijziging waarvan de artikelen 3 tot 5 van het voorontwerp strekken, in verscheidene andere artikelen van dat decreet nog steeds gewag wordt gemaakt van de griffier.¹¹ De eerste voorzitter zal bij het bepalen van de functies die binnen de dienst van de Vlaamse Bestuursrechtscolleges worden waargenomen die bepalingen in acht moeten nemen.

⁷ GwH 15 oktober 2015, nr. 138/2015, B.40.1. Zie ook GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018, B.15.2, B.27.1 en B.40.1.

⁸ GwH 15 oktober 2015, nr. 138/2015, B.94.1 en 96.

⁹ Zie GwH 30 juni 2014, nr. 98/2014, B.14.2; GwH 29 oktober 2015, nr. 152/2015, B.47.1.

¹⁰ Zie hieromtrent adv.RvS 53.941/AV/3 van 17 oktober 2013, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, 178-179, opmerking 18.

¹¹ Zie de artikelen 21, § 3, vierde lid, en § 5, tweede lid, 31/1, § 2, derde lid, en § 4, tweede lid, 32, derde lid, 40, § 10, en 42, § 2, van het decreet van 4 april 2014.

3.6. Voorts moet eraan worden herinnerd dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het vermelde advies 53.941/AV/3 heeft opgemerkt dat de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid op afdoende wijze moeten worden gewaarborgd voor de personeelsleden van de dienst van de Bestuursrechtscolleges.¹² Om aan die opmerking tegemoet te komen,¹³ wordt in artikel 6, tweede en derde lid, van het decreet van 4 april 2014 bepaald dat de personeelsleden hun functie bij de dienst van de Bestuursrechtscolleges niet kunnen cumuleren met een andere functie bij de diensten van de Vlaamse overheid, dat ze hun ambt onafhankelijk en onpartijdig uitoefenen en dat zij geen nadeel mogen ondervinden van de uitoefening van hun taken.

De eerste voorzitter zal ook die bepaling in acht moeten nemen bij het vaststellen van de organisatiestructuur van de dienst van de Bestuursrechtscolleges en het bepalen van de functies die in die dienst worden opgenomen, inzonderheid ten aanzien van personeelsleden die, zoals de griffiers, deel uitmaken van de zetel, of die rechtstreeks betrokken zijn bij de totstandkoming van de arresten van de Vlaamse bestuursrechtscolleges. Ook al nemen de griffiers, of de voormelde personeelsleden van de dienst van de Bestuursrechtscolleges, in tegenstelling tot de bestuursrechters niet deel aan de eigenlijke rechtsprekende functie, zij zijn immers met belangrijke taken in het kader van een behoorlijke rechtsbedeling belast en dienen in de ogen van het publiek onafhankelijkheid en onpartijdigheid uit te stralen.¹⁴

3.7. Volgens de aangehaalde memorie van toelichting *kan*, wanneer de eerste voorzitter de organisatiestructuur van de dienst van de Bestuursrechtscolleges *grondig* wijzigt, diens voorstel overeenkomstig artikel 7, tweede lid, 4°, van het decreet van 4 april 2014 aan de algemene vergadering worden voorgelegd.

Luidens dat artikel 7, tweede lid, 4°, *beslist* de algemene vergadering over “andere strategische aangelegenheden betreffende de werking en organisatie van de Vlaamse bestuursrechtscolleges”. De vraag rijst hoe deze *beslissingsbevoegdheid* van de algemene vergadering zich verhoudt met de bevoegdheid van de eerste voorzitter om de organisatiestructuur van de dienst van de Bestuursrechtscolleges *vast te stellen*. Vermits, zoals de memorie van toelichting aangeeft, die vaststelling van de organisatiestructuur een strategische aangelegenheid uitmaakt, lijkt de beslissing dienaangaande aan de algemene vergadering toe te komen. Bovendien gaat het in dat geval niet om een loutere *mogelijkheid* (“kan”) om de organisatiestructuur voor te leggen aan de algemene vergadering, maar om een verplichting, zodat de algemene vergadering haar beslissingsbevoegdheid zou kunnen uitoefenen.

Bijgevolg moet de verhouding tussen artikel 7, tweede lid, 4°, van het decreet van 4 april 2014 en het ontworpen artikel 9, tweede lid, van datzelfde decreet worden verduidelijkt.

¹² Adv.RvS 53.941/AV/3 van 17 oktober 2013, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, 178-179, opmerking 18. Zie ook adv.RvS. 59.466/1/3 van 27 juni 2016 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 9 december 2016 ‘houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft’, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 777/2, 7-8.

¹³ Zie *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, 27.

¹⁴ Zie in verband met de griffiers van de rechterlijke orde: GwH 22 januari 2015, nr. 4/2015, B.3.2; GwH 15 oktober 2015, nr. 138/2015, B.14.1; GwH 15 oktober 2015, nr. 140/2015, B.3.2.

3.8. Ten slotte rijst de vraag welke vorm het vaststellen van de organisatiestructuur en het bepalen van de functies zal nemen. Volgens de memorie van toelichting doet het ontworpen artikel 9, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 geen afbreuk aan artikel I.4, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid’, naar luid waarvan de lijnmanager zijn kwantitatieve en kwalitatieve personeelsbehoeften bepaalt *in een personeelsplan*. Desgevallend zou het bepalen van de functies van de dienst van de Bestuursrechtscolleges nog gelijk kunnen worden gesteld met de kwantitatieve en *kwalitatieve* personeelsbehoeften, maar dat gaat alleszins niet op voor het vaststellen van de organisatiestructuur.

Bijgevolg zal minstens in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt op welke wijze de eerste voorzitter de organisatiestructuur van de dienst van de Bestuursrechtscolleges vaststelt.

Indien het de bedoeling zou zijn dat dit bij wijze van reglement gebeurt, moet eraan worden herinnerd dat in een huishoudelijk reglement of een reglement van orde enkel louter interne aspecten kunnen worden geregeld en geen aspecten die verplichtingen inhouden voor derden, zoals de procespartijen en hun raadslieden.¹⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Blijkens het opschrift ervan strekt het voorontwerp tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 “wat betreft de digitale procesvoering voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges en andere wijzigingen”.

Volgens de wetgevingstechnische voorschriften is het opschrift nauwkeurig, volledig en beknopt en mag het de lezer niet misleiden over de inhoud van de regeling.¹⁶

In het opschrift van het thans voorliggende voorontwerp wordt één aspect van de ontworpen regeling, namelijk de digitale procesvoering, uitgelicht. Nochtans weegt dat aspect niet zwaarder dan andere regelingen in het voorontwerp, noch wat het aantal artikelen betreft, noch wat het belang van die regeling betreft. Bijgevolg kan er beter mee worden volstaan in het opschrift van het voorontwerp te vermelden dat het strekt tot wijziging van het decreet van 4 april 2014.

Artikel 1

5. Luidens artikel 1 van het voorontwerp regelt het aan te nemen decreet een gewestaangelegenheid.

¹⁵ Zie adv.RvS 53.941/AV/3 van 17 oktober 2013, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, 173, opmerking 11.

¹⁶ Omzendbrief betreffende de Wetgevingstechniek VR 2019/4, aanwijzing 50.

Het voorontwerp bevat evenwel een aantal bepalingen die een algemene draagwijdte hebben of die minstens ook van toepassing zijn op de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen.¹⁷ Dat Vlaams bestuursrechtcollege doet uitspraak in gemeenschapsaangelegenheden.

Bijgevolg regelt het aan te nemen decreet ook gemeenschapsaangelegenheden. Artikel 1 van het voorontwerp moet in het licht hiervan worden aangepast.

Artikel 7

6.1. In het ontworpen artikel 13 van het decreet van 4 april 2014 wordt de procedure geregeld voor de wraking van een bestuursrechter van een Vlaams bestuursrechtcollege. Blijkens de memorie van toelichting wordt met deze bepaling beoogd tegemoet te komen aan arrest nr. 253.433 van 31 maart 2022 van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. In dat arrest werd geoordeeld dat het bestaande artikel 13 niet de mogelijkheid biedt om een verzoek tot wraking voor te leggen aan de rechter en werd, met verwijzing naar artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek, naar analogie met de regeling bepaald in artikel 838, eerste lid, van dat Wetboek, de Raad van State bevoegd geacht om zich uit spreken over verzoeken tot wraking van bestuursrechters van de Vlaamse bestuursrechtcolleges.¹⁸

6.2. Net zoals voor het instellen van de Vlaamse bestuursrechtcolleges moet voor de regeling van de rechtspleging voor die rechtcolleges een beroep worden gedaan op de impliciete bevoegdheden waarover de decreetgever beschikt overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Bijgevolg zullen de stellers van het voorontwerp moeten kunnen aantonen dat de ontworpen regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.¹⁹

Daarbij kunnen ze er rekening mee houden dat, zoals de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, in het vermelde arrest nr. 253.433 heeft vastgesteld, artikel 13 van het decreet van 4 april 2014 thans een leemte vertoont en dat er noch in de wetten op de Raad van State of in het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, noch elders in de federale regelgeving, in een uniforme procedure wordt voorzien voor de wraking van rechters van administratieve rechtcolleges.

¹⁷ Zie de artikelen 2 tot 11, 16, 17, 20 en 21 van het voorontwerp.

¹⁸ RvS 31 maart 2022, nr. 253.433, *Intercommunale voor slib- en vuilverwijdering van Antwerpse gemeenten (ISVAG)*.

¹⁹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv.: GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.92.4.

Artikel 8

7.1. Luidens artikel 16, zesde lid, van het decreet van 4 april 2014 kunnen partijen in onderling overleg afzien van de behandeling van het beroep ter zitting, tenzij een Vlaams bestuursrechtscollege anders beslist. Artikel 8 van het voorontwerp strekt ertoe dat beginsel om te draaien: behoudens voor een aantal procedures wordt een beroep alleen op een zitting behandeld indien de kamervoorzitter hiertoe beslist of indien een van de partijen hierom verzoekt.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Het nieuwe vierde lid van artikel 16 van het DBRC-decreet introduceert een omkering van het principe dat de zaak ter zitting wordt behandeld. Waar onder de oude regel nog een zitting moest worden georganiseerd tenzij de partijen hier in onderling overleg van af hadden gezien, wordt de schriftelijke behandeling voortaan de regel. De betrokken bepaling voorziet ook in enkele uitzonderingen op dit principe. Zo zal er steeds een zitting worden georganiseerd wanneer één van de partijen of de kamervoorzitter hier om verzoekt. Het verzoek van een partij of de beslissing van de kamervoorzitter moet niet uitdrukkelijk worden gemotiveerd. Op deze manier wordt het recht op tegenspraak nog steeds ten volle gewaarborgd. Zonder afbreuk te doen aan het voormelde principe, vindt er verder nog steeds een zitting plaats tijdens de wrakingsprocedure, bij een beroep tot herziening, bij een vordering tot schorsing en bij het opleggen van voorlopige maatregelen. Het betreft een recht van een partij, waar de andere partijen noch de kamervoorzitter zich tegen kunnen verzetten.”

7.2. In advies 68.438/AV heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent een gelijkaardige regeling²⁰ opgemerkt dat er geen beperking is van het recht op een terechtzitting, vermits, wanneer een partij erom verzoekt, de zitting van rechtswege plaatsvindt, het verzoek om terechtzitting niet moet worden gemotiveerd en de kamer zich er niet kan tegen verzetten.²¹ Hetzelfde geldt voor de thans voor advies voorgelegde regeling: uit de aangehaalde memorie van toelichting blijkt immers dat de voorzitter van de betrokken kamer (of de andere partijen) zich niet tegen het verzoek om een terechtzitting te houden kan verzetten.

Het gegeven dat uit de ontworpen regeling voortvloeit dat een partij door zijn stilzwijgen *niet* om een zitting verzoekt, doet hieraan geen afbreuk. In het voormelde advies 68.438/AV heeft de Raad van State dienaangaande het volgende opgemerkt:

“Uit de voornoemde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²² blijkt eveneens dat dat Hof er zich principieel evenmin tegen verzet dat de partijen op wettige wijze stilzwijgend kunnen afzien van een terechtzitting doordat een van de betrokken partijen of haar advocaten geen uitdrukkelijk verzoek in die zin hebben gedaan. In het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kan de afstand met andere woorden evengoed als wettig worden beschouwd wanneer hij ‘uitdrukkelijk’ is (in een regeling waarin de terechtzitting, behoudens andersluidend verzoek van de partijen, ‘van rechtswege’ wordt gehouden - huidig artikel 26 van de algemene procedureregeling) dan wel ‘stilzwijgend’ is (geen verzoek in die zin in een

²⁰ Artikel 26, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948.

²¹ Adv.RvS 68.438/AV van 4 februari 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 april 2021 ‘tot wijziging van de artikelen 26 en 84/1 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State’’, opmerking 2.

²² Voetmoot 19 van het aangehaalde advies: Zie hiervoor de in voetnoot 3 aangehaalde rechtspraak.

regeling waarin, krachtens de wet of op grond van een initiatief ter zake van de met de zaak belaste kamer, de terechtzitting, behoudens uitdrukkelijk andersluidend verzoek van een van de partijen, niet ‘van rechtswege’ wordt gehouden – ontworpen artikel 26 van de algemene procedureregeling). Nog steeds in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²³ is het echter nodig dat de afstand door de partijen, hetzij uitdrukkelijk of stilzwijgend, echt uit vrije wil gebeurt en weloverwogen is.”²⁴

In het licht van die laatste opmerking heeft de Raad van State voorgesteld de partijen of hun advocaten er daadwerkelijk op te attenderen dat ze gebruik kunnen maken van die mogelijkheid en om bijgevolg in specifieke nadere regels te voorzien opdat alle partijen en hun advocaten, en ook in het geval van een alleenhandelende verzoeker, naar behoren in kennis worden gesteld van de gevolgen van een kennisgeving evenals van het feit dat het hun vrijstaat binnen de hun toegemeten termijn een initiatief te nemen om te verkrijgen dat een terechtzitting wordt gehouden.²⁵

Voor zover in het voorontwerp zelf niet in dergelijke nadere regels wordt voorzien, is het raadzaam dat in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ een dergelijke regeling wordt opgenomen.

Artikelen 12 en 15

8.1. De artikelen 12 en 15 van het voorontwerp strekken tot wijziging van de artikelen 21 en 31/1 van het decreet van 4 april 2014, waarin de betaling van het rolrecht voor de Raad voor vergunningsbetwistingen en voor het handhavingscollege wordt geregeld. Zo wordt onder meer de verplichting afgeschaft om gelijktijdig met de indiening van het verzoekschrift of gelijktijdig met de tussenkomst het bewijs te bezorgen dat een overschrijvingsopdracht is gegeven of dat een storting is uitgevoerd tot betaling van het rolrecht (artikelen 12, 1^o, en 15, 1^o, van het voorontwerp). Als het rolrecht niet is gestort bij de indiening van het verzoekschrift of bij de tussenkomst nodigt de griffier de verzoekende of de tussenkomende partij met een beveiligde zending uit om het rolrecht alsnog te betalen (ontworpen artikelen 21, § 5, eerste lid, en 31/1, § 4, eerste lid, van het decreet van 4 april 2014; artikelen 12, 2^o, en 15, 2^o, van het voorontwerp). In geval van een vordering tot schorsing overeenkomstig artikel 40, § 2, van het decreet van 4 april 2014,²⁶ moet het rolrecht worden gestort binnen de drie dagen na de betekening van die beveiligde zending, anders worden de schorsing en de voorlopige maatregelen die zouden zijn bevolen, opgeheven of kan de tussenkomende partij geen voortzetting van de rechtspleging vragen (ontworpen artikel 21, § 5, eerste en tweede lid, van het decreet van 4 april 2014; artikel 12, 4^o en 5^o, van het voorontwerp).

²³ Voetnoot 20 van het aangehaalde advies: Volgens het Hof moet de afstand van het recht om deel te nemen aan de terechtzitting “ondubbelzinnig zijn aangetoond en gepaard gaan met een minimum aan waarborgen die in verhouding staan tot de ernst ervan” (Sejdovic t. Italië, 1 maart 2006 (verz. 56581/00), § 86). Vanuit dat oogpunt is de stilzwijgende afstand delicaat dan de uitdrukkelijke afstand, onder meer wanneer het gaat om rechtzoekenden die niet door een raadsman worden bijgestaan.

²⁴ Adv.RvS 68.438/AV van 4 februari 2021, opmerking 12.4.

²⁵ Adv.RvS 68.438/AV van 4 februari 2021, opmerkingen 13.3 en 18.

²⁶ Waarmee de schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid wordt bedoeld.

8.2. In advies 68.382/3 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent wat de artikelen 21, § 5, en 31/1, § 4, van het decreet van 4 april 2014 zijn geworden, voor de betaling van het rolrecht een betalingstermijn aanvaard van acht dagen na de dag van de betekening van de beveiligde zending waarmee de griffier de partijen uitnodigt om het rolrecht alsnog te betalen. Volgens de Raad legde die termijn geen excessieve last op aan de procespartijen en deed ze geen afbreuk aan de essentie van het recht op toegang tot de rechter vermits, enerzijds, de toen voor advies voorgelegde regeling ervan uitging dat de betaling van het rolrecht gelijktijdig zou gebeuren met de indiening van het verzoekschrift houdende een vordering tot vernietiging of tot schorsing of met de tussenkost, en slechts in subsidiaire orde in de mogelijkheid wordt voorzien om die betaling te doen na de betekening van de uitnodiging van de griffier daartoe en, anderzijds, uit de memorie van toelichting bij het toen voor advies voorgelegde voorontwerp bleek dat bij het verzoekschrift enkel het bewijs moest worden gevoegd dat een overschrijvingsopdracht is gegeven. Wat dat laatste punt betreft, merkte de Raad van State op dat in de tekst van het voorontwerp moest worden verduidelijkt dat dit ook het geval is wanneer een griffier een partij uitnodigt om binnen de acht dagen het rolrecht te betalen.²⁷

Om aan die opmerking tegemoet te komen werd “in de ontworpen artikelen 4 en 5 van het ontwerp het woord ‘betaald’ vervangen door ‘gestort’”.²⁸ In de artikelen 21, § 5, tweede lid, en 31/1, § 4, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 wordt inderdaad bepaald dat in het geval de griffier de verzoekende of de tussenkostende partij uitnodigt het rolrecht alsnog te betalen, het rolrecht moet worden *gestort* binnen acht dagen na de betekening van de beveiligde zending. Dit betekent dat binnen die termijn de overschrijvingsopdracht moet worden gegeven.

8.3. De artikelen 12, 1^o, en 15, 1^o, van het voorontwerp strekken weliswaar tot opheffing van de artikelen 21, § 5, eerste lid, en 31/1, § 4, eerste lid, van het decreet van 4 april 2014, waarin wordt bepaald dat het bewijs dat een overschrijvingsopdracht is gegeven of dat een storting is uitgevoerd tot betaling van het rolrecht moet worden bezorgd gelijktijdig met de indiening van het verzoekschrift of de tussenkost. Uit de ontworpen regeling, en met name uit de woorden “als het rolrecht niet is gestort *bij de indiening van het verzoekschrift of bij de tussenkost*”, kan evenwel worden opgemaakt dat het nog steeds de bedoeling is dat het rolrecht wordt betaald bij de indiening van het verzoekschrift of bij de tussenkost. Het zal echter niet langer zijn vereist dat ook het bewijs van die betaling samen met het verzoekschrift of de tussenkost wordt bezorgd. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Het eerste lid van paragraaf 5 van deze bepaling wordt opgeheven. Het decreet zal niet langer expliciet vereisen dat effectief gelijktijdig met de indiening van het verzoekschrift of bij de tussenkost het bewijs wordt bezorgd dat een overschrijvingsopdracht is gegeven of dat een storting is uitgevoerd tot betaling van het rolrecht. Dit bewijs zal bij digitale betalingen immers moeilijk tegelijkertijd met de indiening van het verzoekschrift of de tussenkost te leveren zijn (bijv. wanneer de storting plaatsvindt via een module in het platform of via directe overschrijving via een link in het

²⁷ Adv.RvS 68.382/3 van 30 december 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 mei 2021 ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures’, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 699/1, 56, opmerking 4.3.

²⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 699/1, 19.

platform). Vandaar dat deze passage samen met de gelijkaardige passage in het eerste lid van artikel 31/1, §4 van het DBRC-decreet (zie art. 15) wordt opgeheven.”

Bijgevolg is het nog steeds slechts in subsidiaire orde dat in de mogelijkheid wordt voorzien om de betaling te doen na de betekening van de uitnodiging van de griffier daartoe.

Ook lijkt het niet de bedoeling afbreuk te doen van het gegeven dat niet is vereist dat het verschuldigde rolrecht binnen de in de artikelen 21, § 5, en 31/1, § 4, van het decreet van 4 april 2014 vermelde termijn op de rekening van het Fonds Bestuursrechtscolleges staat en dat het bewijs van de overschrijvingsopdracht volstaat. Zo wordt in het ontworpen artikel 21, § 5, tweede lid, bepaald dat in geval van een vordering tot schorsing overeenkomstig artikel 40, § 2, het rolrecht moet worden *gestort* binnen drie dagen na de dag van de betekening van de door de griffier gestuurde beveiligde zending. Uit de in opmerking 8.2 vermelde parlementaire voorbereiding van wat het decreet van 21 mei 2021 ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures’ is geworden, kan worden opgemaakt dat met het woord “gestort” wordt bedoeld dat de overschrijvingsopdracht moet zijn gegeven.

Er kan derhalve ook ten aanzien van de ontworpen regeling worden aangenomen dat ze geen excessieve last oplegt aan de procespartijen en geen afbreuk doet aan de essentie van het recht op toegang tot de rechter.

8.4. Het gegeven dat indien het rolrecht niet is gestort bij de indiening van een verzoekschrift houdende een vordering tot schorsing ingesteld overeenkomstig artikel 40, § 2, de storting na de betekening van de uitnodiging van de griffier binnen drie dagen moet gebeuren, in plaats van binnen acht dagen vanaf de dag na de betekening van de beschikking of het arrest tot bepaling van de rechtsdag, zoals thans het geval is,²⁹ doet geen afbreuk aan deze conclusie.

In de memorie van toelichting wordt die termijn van drie dagen verantwoord “[g]elet op de specificiteit en eigenheid van de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid”.

In tegenstelling tot hetgeen het geval is bij een vordering tot schorsing bij hoogdringendheid, kan een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid reeds enkele dagen, of zelfs uren, na de indiening van het verzoekschrift op zitting worden gebracht.³⁰ Er valt derhalve niet uit te sluiten dat, indien het rolrecht niet bij de indiening van het verzoekschrift werd betaald, de termijn van drie dagen verstrijkt, en de betaling geschiedt, nadat reeds uitspraak is gedaan over de vordering. Dat blijkt ook uit het ontworpen artikel 21, § 5, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014, waarin wordt bepaald dat bij niet-tijdige betaling de schorsing en de voorlopige maatregelen die zouden zijn bevolen worden *opgeheven*. Dit impliceert noodzakelijkerwijs dat die schorsing en die voorlopige maatregelen zijn uitgesproken, ofschoon

²⁹ Artikel 21, § 6, van het decreet van 4 april 2014.

³⁰ Zie artikel 65, § 1, eerste lid, 1^o, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014, naar luid waarvan de kamervoorzitter bij beschikking de plaats, de dag en het tijdstip van de zitting bepaalt waarop de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt behandeld, eventueel te zijnen huize, zelfs op feestdagen en van dag tot dag of van uur tot uur. In geval van een vordering tot schorsing bij hoogdringendheid vindt de zitting plaats binnen een ordetermijn van twintig dagen, die ingaat op de dag nadat het dossier in staat is (artikel 63, eerste lid, 1^o, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014).

het rolrecht nog niet werd betaald. Gelet hierop is het redelijk verantwoord dat de decreetgever de termijn gedurende dewelke de schorsing en de voorlopige maatregelen uitwerking hebben ofschoon het rolrecht nog niet werd betaald, tot een minimum beperkt. Indien na het verstrijken van de termijn zou blijken dat het rolrecht niet (tijdig) werd betaald, zouden immers die schorsing of die voorlopige maatregelen zijn uitgesproken op grond van een vordering die niet ontvankelijk blijkt te zijn.

Bovendien is het ook in geval van een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid de regel dat het rolrecht wordt betaald bij de indiening van het verzoekschrift, zodat de termijn van drie dagen na de betekening van de door de griffier gedane beveiligde zending slechts in subsidiaire orde geldt, en het volstaat dat binnen die termijn de overschrijvingsopdracht moet zijn gegeven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE