

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2025/001908]

Uittreksel uit arrest nr. 23/2025 van 13 februari 2025

Rolnummers 8177, 8179 en 8181

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het Vlaamse kaderdecreet van 14 juli 2023 « over de handhaving van Vlaamse regelgeving », ingesteld door het College van de Franse Gemeenschapscommissie, door de Franse Gemeenschapsregering en door de Waalse Regering.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

Bij drie verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 28 februari 2024 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 29 februari en 1 maart 2024, zijn beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het Vlaamse kaderdecreet van 14 juli 2023 « over de handhaving van Vlaamse regelgeving » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 augustus 2023) ingesteld respectievelijk door het College van de Franse Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Nicolas Bonbled en mr. Camila Dupret Torres, advocaten bij de balie te Brussel, door de Franse Gemeenschapsregering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jérôme Sohier, advocaat bij de balie te Brussel, en door de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Michel Kaiser, advocaat bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8177, 8179 en 8181 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(...)

II. In rechte

(…)

Ten aanzien van het bestreden kaderdecreet en de context ervan

B.1. Het College van de Franse Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Regering vorderen de gehele of gedeeltelijke vernietiging van het Vlaamse kaderdecreet van 14 juli 2023 « over de handhaving van Vlaamse regelgeving » (hierna : het kaderdecreet van 14 juli 2023).

B.2.1. De memorie van toelichting bij het kaderdecreet van 14 juli 2023 vermeldt :

« Dit ontwerp stelt een nieuw algemeen kader voor de handhaving van Vlaamse regelgeving vast, met als titel ‘ kaderdecreet Vlaamse Handhaving ’ (hierna : KVH). Via de implementatie ervan binnen zoveel mogelijk beleidsdomeinen, moet dit decreet leiden tot een stroomlijning van de Vlaamse handhavingssregels.

Het KVH is een doorontwikkeling van het onder de vorige legislatuur aangenomen ‘ kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving ’ (KBH), dat dezelfde ambitie had, maar die niet helemaal kon waarmaken. Op basis van een grondige evaluatie van zijn voorganger, kiest het KVH voor een vereenvoudigde tekst, met minder functietitels en een logischere indeling. Daarnaast voorziet het in een standaardregeling voor herstel- en beveiligingsmaatregelen, en legt het de basis voor de digitalisering van de Vlaamse handhaving, zaken die in het KBH nog ontbraken. De digitalisering zorgt voor een efficiënte en veilige gegevensuitwisseling tussen handhavingssactoren, en maakt op een moderne en eenvormige manier communicatie met de burger mogelijk.

Lang niet alle instrumenten van dit decreet hebben een repressieve inslag. Het KVH zet in op bemiddeling en het stimuleren van vrijwillig herstel, in een kader dat voldoende ruimte laat voor oplossingen op maat. Hierdoor kan handhaving verlopen met in achtname van de redelijkheid die van een overheid in een democratische samenleving wordt verwacht » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1724/1, p. 3*).

B.2.2. Het kaderdecreet van 14 juli 2023 voert een nieuw algemeen kader voor de handhaving van de Vlaamse regelgeving in. Het ligt in het verlengde van het Vlaamse kaderdecreet van 22 maart 2019 « betreffende de bestuurlijke handhaving », dat erdoor wordt vervangen.

Het idee bestaat erin een gemeenschappelijk kader te scheppen dat kan worden gebruikt in zoveel mogelijk beleidsdomeinen die tot de gewest- of gemeenschapsbevoegdheden behoren.

Artikel 3 van het kaderdecreet van 14 juli 2023 implementeert een « opt-inregeling », in die zin dat het kaderdecreet volledig of gedeeltelijk van toepassing is op Vlaamse regelgeving indien dat bij een decreet of een besluit van de Vlaamse Regering, al naargelang het geval, wordt bepaald, en onder de voorwaarden die zijn vastgesteld bij dat decreet of dat besluit, met uitzondering van de artikelen 25, 26 en 84 van het nieuwe kaderdecreet, die nu al van toepassing zijn op alle Vlaamse regelgevingen.

B.2.3. Het kaderdecreet van 14 juli 2023 heeft tegelijk betrekking op het toezicht op de regelgeving en de opsporing van inbreuken, op de bestuurlijke sancties, op het herstel en de veiligheid. Het betreft zowel de bestuurlijke als de gerechtelijke handhaving (*ibid.*, p. 5). Overigens is het niet langer de Raad van State, maar wel het Vlaamse Handhavingsscollege dat wordt aangewezen als het standaard rechtsscollege om de rechterlijke controle op de bestuurlijke sancties en herstelbeslissingen te waarborgen (*ibid.*, p. 6).

Aldus wordt bepaald dat het Handhavingsscollege bevoegd is om kennis te nemen van beroepen die worden ingesteld tegen een beslissing om een bestuurlijke sanctie op te leggen (artikelen 42 en 46 van het kaderdecreet van 14 juli 2023), tegen een beslissing over het bestuurlijk herstel (artikel 55) en tegen een bestuurlijke beveiligingsbeslissing (artikel 68). Het College neemt eveneens kennis van de beroepen die worden ingesteld door derden die in hun rechtmatige belangen worden geschaad door bestuurlijke herstel- of beveiligingsbeslissingen en door herstelbeschikkingen (artikel 74).

In het kader van zijn bevoegdheden heeft het Handhavingsscollege toegang tot het bestuurlijk sanctieregister (artikelen 77, derde lid, 1° en 3°, en 79, § 1, van het kaderdecreet van 14 juli 2023).

B.2.4. Wat de bevoegdheid van het Handhavingsscollege betreft om kennis te nemen van de beroepen waarin het nieuwe kaderdecreet voorziet, vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Artikel 42 – Jurisdictioneel beroep standaard bij het Handhavingsscollege

Het KBH van 2019 voorzag in een jurisdictioneel beroep bij de Raad van State, die kon oordelen met volle rechtsmacht. Het KVH kiest ervoor om de jurisdictionele rechtsbescherming tegen de bestuurlijke sanctie- en herstelbeslissingen waarin zij voorziet, principieel toe te vertrouwen aan één gespecialiseerd administratief rechtsscollege, met name het (Vlaamse) Handhavingsscollege.

Het huidige Handhavingsscollege is ontstaan als opvolger van [het] voormalige [...] Milieuhandhavingsscollege. In tegenstelling tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen, heeft het Milieuhandhavingsscollege nooit het voorwerp uitgemaakt van een beroep tot nietigverklaring bij het Grondwettelijk Hof. Waar de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn advies bij het milieuhandhavingssdecreet nog van oordeel was dat aan de voorwaarden van art. 10 BWHI niet was voldaan, lijkt het dit standpunt na het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 januari 2011 verlaten te hebben.

In zijn advies bij het Decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning vond de Raad het in het licht van art. 10 BWHI ‘ geen probleem ’ dat de bevoegdheid van het Milieuhandhavingsscollege werd uitgebreid met beroepen tegen de beslissingen over de oplegging van bestuurlijke geldboetes voor stedenbouwkundige misdrijven en inbreuken, en in het zog daarvan een naamsverandering naar ‘ handhavingsscollege ’ werd doorgevoerd.

De bevoegdheidsuitbreiding van datzelfde college met beroepen tegen beslissingen over de oplegging van bestuurlijke geldboetes voor misdrijven en inbreuken in de zin van het Onroerenderfgoeddecreet door het decreet ‘ houdende wijziging van diverse decreten ingevolge de integratie van de opdrachten van het agentschap Inspectie RWO in het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en het agentschap Wonen-Vlaanderen, alsook betreffende de begrotingsfondsen en andere technische aanpassingen ’ (Transitiedecreet IRWO) werd zelfs niet vanuit bevoegdheidsrechtelijk standpunt becommentarieerd.

Een derde bevoegdheidsuitbreiding, meer bepaald m.b.t. de beroepen tegen de bestuurlijke geldboetes en voordeelontnemingen, opgelegd in het kader van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, was wel het voorwerp van een kritische bemerking, maar dan verbonden aan het volledig ontbreken van elke verantwoording betrokken op art. 10 BWHI in de toelichting bij het ontwerp. Uit het advies bij het Transitiedecreet IRWO blijkt echter dat een dergelijke verantwoording reeds gevonden kan worden in de enkele vaststelling dat ‘ zowel het Milieuhandhavingssdecreet als het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning de rechterlijke controle op de beslissingen met betrekking tot de exclusieve en alternatieve bestuurlijke geldboetes bij het handhavingsscollege (leggen) ’.

Artikel 161 van de Grondwet schrijft voor dat geen bestuursrechtsscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet. Het is met andere woorden de federale wetgever die in beginsel bevoegd is om administratieve rechtsscolleges op te richten en om de bevoegdheden en de rechtspleging van deze rechtsscolleges te regelen. Dit federaal voorbehoud

neemt evenwel niet weg dat de gemeenschappen en de gewesten die bevoegdheid kunnen betreden indien voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van het mechanisme van de impliciete bevoegdheden opgenomen in artikel 10 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (BWHI). Ook bij een bevoegdheidsuitbreiding van een bestaand administratief rechtscollege moet zijn voldaan aan de toepassingsvereisten van artikel 10 van de BWHI.

Het voorliggend ontwerp van kaderdecreet beoogt gebruik te maken van artikel 10 van de BWHI voor de uitbreiding van de rechtsmacht van het Handhavingscollege. Binnen de context van het KVH als eengemaakt Vlaams kader voor handhavingsregels, ligt het voor de hand om het Handhavingscollege, thans reeds bevoegd voor drie beleidsvelden uit het omgevingsrecht, te laten doorgroeien tot een 'Vlaams Handhavingscollege', bevoegd voor alle beroepen tegen door dit decreet voorziene bestuurlijke handhavingsbeslissingen op het vlak van sanctionering en herstel. Deze beroepen betreffen enkel individuele beslissingen, met de Raad van State als cassatierechter.

Opdat gebruik kan worden gemaakt van artikel 10 van de BWHI moet aldus voldaan zijn aan de toepassingsvoorwaarden van deze bepaling die in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zijn ontwikkeld. De Vlaamse decreetgever kan op basis van de impliciete bevoegdheden bijkomend contentieux toekennen aan het Handhavingscollege, indien aan volgende voorwaarden is voldaan: (1) de bevoegdheidsoverdracht of de uitoefening van bevoegdheden door een andere deelstaat moet noodzakelijk zijn om de eigen bevoegdheden uit te oefenen; (2) de overgedragen materie moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling en (3) de weerslag op de bevoegdheid van de overheid wiens bevoegdheden worden uitgeoefend, moet marginaal zijn.

In de volgende passages zal worden toegelicht op grond van welke redenen *in concreto* voldaan is aan deze voorwaarden.

Uit het omstandiger gemotiveerd advies bij het decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut blijkt dat:

- 1) wat de vereiste van noodzakelijkheid betreft, het volstaat dat de geschillen over de objectieve rechtmatigheid van de betrokken overheidsbeslissingen *een zekere eigenheid bezitten*;
- 2) aan de vereiste van een gedifferentieerde regeling per definitie is voldaan, gelet op de uitzonderingen die ook op het federale niveau bestaan op de algemene bevoegdheid van de Raad van State;
- 3) aan de vereiste van marginale weerslag is voldaan wanneer het enkel gaat om individuele bestuursbeslissingen en de Raad van State bevoegd blijft als cassatierechter.

(1) Dat de beoordeling van sanctiebeslissingen 'een zekere eigenheid' in zich draagt, kan niet ontkend worden. Dit blijkt reeds uit het feit dat art. 44 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges aan het Handhavingscollege als enige administratieve rechtscollege de bevoegdheid verleent om 'na gehele of gedeeltelijke vernietiging zelf een beslissing (te) nemen over het bedrag van de boete en, in voorkomend geval, over de voordeelontneming, en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt'. Volgens het Grondwettelijk Hof ligt de verklaring van deze bevoegdheid in het feit dat 'het nemen of beoordelen van sanctiebeslissingen tot de essentie van de rechterlijke opdracht inzake handhaving behoort'.

Het KVH voorziet (zoals het KBH van 2019) in een jurisdictionele controle met volle rechtsmacht, wat een hervormingsbevoegdheid inhoudt, en dit zowel voor sanctie- als voor herstelbeslissingen. Deze beslissingen delen dezelfde grondslag, met name de schuldige bijdrage van de overtreder aan het misdrijf of de inbreuk, en zullen in de context van het KVH steeds vaker in één enkele formele beslissing voorkomen, als het product van een geïntegreerde bestuurlijke sanctie- en herstelprocedure in de zin van artikel 57 KVH. Vermeden moet worden [dat] de jurisdictionele controle van dergelijke geïntegreerde (of minstens verwante beslissingen) wordt verkaveld over meerdere rechtscolleges.

Ook de toetsing van bestuurlijke herstelmaatregelen aan de herstelmethodiek van art. 48 § 1 en 2, en de monetaire waardering van publieke schade, vergen beoordelingen die specifiek zijn voor de Vlaamse regelgeving die in het KVH is ingetreden, en waaraan een belangrijke specialisatienood is verbonden.

De veralgemening van de bevoegdheid van het Handhavingscollege tot alle beroepen tegen bestuurlijke sanctie- en herstelbeslissingen, genomen op grond van de ééngemaakte procedures van het KVH, stuit dan ook niet op grondwettelijke bezwaren. Door dit bestuurlijk contentieux te concentreren bij één gespecialiseerd administratief rechtscollege, zal de kwaliteit, uniformiteit, duidelijkheid en efficiëntie van de rechtsbescherming tegen bestuurlijke handhavingsbeslissingen aanzienlijk verbeteren. Er zal voortaan nog slechts één bestuursrechtscollege bevoegd zijn voor alle beroepen die kaderen binnen het handhavingscontentieux van Vlaamse regelgeving. Op die manier wordt niet alleen bijgedragen aan een grotere eenvoud van de procedures voor de rechtzoekende maar ook aan een efficiënte en uniforme rechtsvorming in het handhavingsrecht in Vlaamse materies met het Handhavingscollege als centraal jurisdictioneel orgaan. Deze keuze laat de jurisdictionele controle van de gerechtelijke handhaving verder onverlet.

(2) Daarnaast leent de oprichting van specifieke administratieve rechtscolleges (en bijgevolg ook de uitbreiding van de rechtsmacht ervan) zich tot differentiatie aangezien er op het federaal niveau ook reeds uitzonderingen bestaan op de algemene bevoegdheid van de Raad van State als administratief rechtscollege (zie bijv. de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen). De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, spreekt zich immers enkel uit over beroepen tot nietigverklaring van akten en reglementen voor zover er geen beroepsmogelijkheid is voorzien bij een ander administratief rechtscollege (artikel 14, § 1 RvS-Wet).

De uitbreiding van de rechtsmacht van het Handhavingscollege met alle beroepen tegen bestuurlijke handhavingsbeslissingen op het vlak van sanctionering en herstel met betrekking tot de Vlaamse regelgeving waarvoor het KVH geïmplementeerd wordt, leent zich dan ook tot een gedifferentieerde regeling.

(3) Tot slot, heeft de principiële toekenning van het inhoudelijk afgebakend contentieux inzake Vlaamse bestuurlijke handhavingsbeslissingen, zoals opgenomen in het betrokken Kaderdecreet, aan het Handhavingscollege slechts een marginale weerslag op de federale justitiële ordening. In eerste instantie blijft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak steeds bevoegd als cassatierechter ten aanzien van uitspraken van het Handhavingscollege. Het behoud van de cassatiebevoegdheid wordt overigens ook door het Grondwettelijk Hof als een belangrijk (en noodzakelijk) gegeven beschouwd bij de beoordeling van de marginale weerslag, op de federale bevoegdheden.

Daarnaast wordt het Handhavingscollege slechts effectief het bevoegde bestuursrechtscollege nadat het KVH wordt geïmplementeerd voor bepaalde Vlaamse regelgeving. Het KVH zelf draagt bijgevolg zelf geen enkele bevoegdheid over maar creëert louter de mogelijkheid tot overdracht van handhavingsgeschillen uit Vlaamse regelgeving aan het Handhavingscollege via implementatiedecreten. Bovendien is het contentieux inzake handhaving hoe dan ook inhoudelijk erg afgebakend zodat hieruit eveneens de marginale weerslag op de bevoegdheden van de Raad van State blijkt. In de praktijk zal, zelfs na meerdere implementatiedecreten, bijgevolg steeds slechts een beperkt en afgebakend aantal handhavingsdossiers worden onttrokken aan de rechtsmacht van de Raad van State. De principiële toekenning van het handhavingscontentieux aan het Handhavingscollege heeft dan ook een marginale weerslag op de bevoegdheden van de Raad van State, die bovendien bevoegd blijft om in cassatie te oordelen over de betrokken materie.

Bijgevolg kan de Vlaamse decreetgever op basis van de impliciete bevoegdheden dit bijkomend contentieux toekennen aan het Handhavingscollege.

Als repliek op het advies van de Raad van State waarin wordt gesteld dat het beperkt karakter van de weerslag op de bevoegdheid van de federale overheid slechts kan worden beoordeeld op het ogenblik dat het KVH overeenkomstig artikel 3 wordt van toepassing verklaard op specifieke sectorale Vlaamse regelgeving, wordt benadrukt dat het overgedragen handhavingscontentieux in elk geval afgebakend en beperkt is en wordt gekenmerkt door een zekere eigenheid. Uit die specificiteit van het betrokken afgebakende contentieux – wat in het advies van de Raad van State niet wordt ontkend – kan worden afgeleid dat de weerslag op de bevoegdheden van de federale overheid kwalitatief beperkt is. Het kwantitatief marginaal karakter van de overdracht van het handhavingscontentieux volgt daarnaast op zijn beurt uit de vergelijking ervan met [het] volledige contentieux waarvoor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over rechtsmacht beschikt.

In tegenstelling tot hetgeen in het advies van de Raad van State wordt gesteld, komt het opzet van het voorliggende decretaal initiatief precies tegemoet aan de eigenheid van het (Vlaams) handhavingsrecht ten gevolge van de vernieuwingen waarin het KVH voorziet. Het advies geeft terecht aan dat die eigenheid een uniforme procedure voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State niet in de weg staat. Ook het gegeven dat de betrokken sectoren divers van aard zijn, verhindert niet dat de rechterlijke beroepen in het kader van handhavingsgeschillen uit uiteenlopende sectoren kunnen worden behandeld door één en hetzelfde bestuursrechtcollege. Hetgeen geldt voor een federaal bestuursrechtcollege geldt echter ook voor een deelstatelijk bestuursrechtcollege.

De eigenheid van het handhavingsrecht staat dan ook een sector-overschrijdende overdracht aan een Vlaams bestuursrechtcollege, nl. het Handhavingscollege, niet in de weg. Dit geldt eens te meer nu *alle mechanismen van handhaving van Vlaamse decreet- en regelgeving* bij de implementatie van het KVH op parallelle en instrumentele wijze van toepassing (kunnen) worden verklaard op uiteenlopende beleidsdomeinen die behoren tot de materiële bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Het is immers de uitdrukkelijke wil van de decreetgever om de handhaving van Vlaamse regelgeving zoveel mogelijk te stroomlijnen en te verzekeren langs bestuurlijke weg, nl. onder meer via bestuurlijke maatregelen en bestuurlijke geldboeten. In het verlengde van de voormelde uniformisering is het bijgevolg noodzakelijk om de jurisdictionele procedures eveneens beter te laten aansluiten en af te stemmen met de gemoderniseerde (en grotendeels geharmoniseerde) administratieve handhavingfase waarin het KVH voorziet en die autonoom kan worden georganiseerd door de verschillende deelstaten. Bestuurlijke handhaving is tenslotte nauw verweven met de materiële of inhoudelijke (bestuursrechtelijke) bevoegdheid die de deelstaten kunnen uitoefenen en die eveneens gepaard gaat met de ontwikkeling van een deelstatelijk bestuursrecht. Een nadrukkelijke koppeling met de [materiële] bevoegdheid van de deelstaat blijft derhalve onverkort aanwezig in het voorliggende geval. Tot slot is het niet kennelijk onredelijk om de toewijzing van de jurisdictionele beroepen aan het Handhavingscollege op te nemen in het KVH zelf en niet in de afzonderlijke implementatiedecreten die het KVH van toepassing zullen verklaren op een bepaalde sector. De rechtzoekende zou in dat laatste geval immers steeds per afzonderlijk decreet de bevoegde (bestuurs)rechter en de rechterlijke beroepstermijnen moeten identificeren terwijl de voorafgaandelijke administratieve fase wél geharmoniseerd zou worden geregeld in het KVH. Eén en ander komt dan ook de eenvormigheid, duidelijkheid en rechtszekerheid van de (rechts)bescherming inzake bestuurlijke handhaving die het KVH beoogt in het leven te roepen, ten goede.

Uit alle voorgaande elementen, blijkt dan ook niet enkel de wenselijkheid maar ook de noodzaak van de (potentiële) sectorale overdrachten van het jurisdictioneel handhavingscontentieux binnen de materiële bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest » (*ibid.*, pp. 49 tot 54).

B.2.5. Het kaderdecreet van 14 juli 2023 bevat eveneens verschillende bepalingen met betrekking tot de toezichthouders die bevoegd zijn voor het toezicht op Vlaamse regelgeving en voor de opsporing van misdrijven en inbreuken (zie de artikelen 8 tot 24 van het kaderdecreet).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.3. De Vlaamse Regering betoogt dat de beroepen in de zaken nrs. 8177, 8179 en 8181 niet ontvankelijk zijn in zoverre zij respectievelijk zijn gericht tegen artikel 56 van het kaderdecreet van 14 juli 2023, tegen de artikelen 8, 9, 10 en 97 van hetzelfde kaderdecreet, en tegen de artikelen 77, derde lid, 3°, en 79, § 1, van hetzelfde kaderdecreet, aangezien de verzoekende partijen in hun verzoekschrift geen enkel middel uiteenzetten in verband met die bepalingen.

B.4.1. Krachtens artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient het verzoekschrift een uiteenzetting van de middelen te bevatten. Die uiteenzetting moet duidelijk en ondubbelzinnig zijn. De middelen van het verzoekschrift moeten ook te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn welke die regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door die bepalingen zouden zijn geschonden. Die vereisten zijn ingegeven, enerzijds, door de noodzaak voor het Hof om vanaf het indienen van het verzoekschrift in staat te zijn de juiste draagwijdte van het beroep tot vernietiging te bepalen en, anderzijds, door de zorg om aan de andere partijen in het geding de mogelijkheid te bieden op de argumenten van de verzoekende partijen te repliceren.

B.4.2. De in de verzoekschriften uiteengezette grieven hebben uitsluitend betrekking op de uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege waarin het kaderdecreet van 14 juli 2023 voorziet.

Wat meer in het bijzonder het beroep in de zaak nr. 8179 betreft, zet de Franse Gemeenschapsregering in haar verzoekschrift weliswaar uiteen dat het bestreden kaderdecreet artikel 184 van de Grondwet schendt, waarin de aangelegenheid van de politie aan de federale wetgever wordt voorbehouden, maar het betrokken middel en de uiteenzetting ervan hebben enkel betrekking op de uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege.

Het louter citeren van een kritisch uittreksel uit een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in het gedeelte van het verzoekschrift met betrekking tot de feiten en de antecedenten van de procedure kan niet gelden als een uiteenzetting van het middel in de zin van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

B.4.3. De beroepen zijn enkel ontvankelijk in zoverre zij zijn gericht tegen de bepalingen van het kaderdecreet van 14 juli 2023 die betrekking hebben op de uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege. De beroepen zijn voor het overige onontvankelijk.

Ten gronde

Wat het aanwenden van de impliciete bevoegdheden betreft

B.5. Het College van de Franse Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Regering voeren aan dat het kaderdecreet van 14 juli 2023, in zoverre het de bevoegdheden van het Handhavingscollege uitbreidt om kennis te nemen van een reeks beroepen inzake handhaving van Vlaamse regelgeving, inbreuk maakt op de bevoegdheid van de federale wetgever om administratieve rechtscolleges op te richten en hun bevoegdheden te bepalen, en dat niet is voldaan aan de voorwaarden bepaald bij artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980) wat het aanwenden van de impliciete bevoegdheden betreft (eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 8177; eerste middel in de zaak nr. 8179; enige middel in de zaak nr. 8181).

B.6. Artikel 161 van de Grondwet behoudt aan de federale wetgever de bevoegdheid voor om administratieve rechtscolleges op te richten en hun bevoegdheden en de procedureregels die van toepassing zijn voor die rechtscolleges te bepalen.

B.7. In zoverre het kaderdecreet van 14 juli 2023 voorziet in de mogelijkheid om verschillende beroepen in te stellen bij het Handhavingscollege, dat een administratief rechtscollege is, is de decreetgever in beginsel niet bevoegd om de betrokken bepalingen aan te nemen.

B.8. Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 staat de decreetgever evenwel toe een decreet aan te nemen dat een federale aangelegenheid regelt op voorwaarde dat die bepaling noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn bevoegdheden, die aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van dat decreet op de federale aangelegenheid slechts marginaal is.

B.9. Uit de parlementaire voorbereiding van de artikelen 160 en 161 van de Grondwet blijkt dat het aanwenden van de impliciete bevoegdheden door de deelentiteiten die laatstgenoemde niet toestaat om « een algemeen systeem van administratieve rechtscolleges [op te bouwen], of zelfs een algemeen administratief rechtscollege » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-48/2°, p. 11). In dat kader is het enkel mogelijk om « specifieke » administratieve rechtscolleges op te richten (*ibid.*).

B.10. Het Handhavingscollege vindt zijn oorsprong in het Milieuhandhavingscollege, dat werd opgericht bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 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 ' ». Aanvankelijk was dat College bevoegd om als rechtscollege kennis te nemen van beroepen tegen de beslissingen met betrekking tot bestuurlijke sancties in milieuzaken.

Het Milieuhandhavingscollege werd omgedoopt tot « Handhavingscollege » en de bevoegdheid ervan werd geleidelijk uitgebreid tot de beroepen tegen beslissingen met betrekking tot bestuurlijke sancties in stedenbouwkundige zaken (decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning »), inzake onroerend erfgoed (decreet van het Vlaamse Gewest van 4 mei 2016 « houdende wijziging van diverse decreten ingevolge de integratie van de opdrachten van het agentschap Inspectie RWO in het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en het agentschap Wonen-Vlaanderen, alsook betreffende de begrotingsfondsen en andere technische aanpassingen ») en tot slot inzake het integraal handelsvestigingsbeleid (decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016 « betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid »).

B.11. Uit de in B.2.4 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever het nodig heeft geacht om de bevoegdheden van het Handhavingscollege uit te breiden teneinde het bevoegd te maken voor alle beroepen tegen de bestuurlijke handhavingsbeslissingen waarin het kaderdecreet van 14 juli 2023 voorziet.

Het is de bedoeling van de decreetgever dat het kaderdecreet van 14 juli 2023, hoewel het op een « opt-inregeling » berust, zoals in B.2.2 wordt vermeld, geheel of gedeeltelijk van toepassing is op zoveel mogelijk beleidsdomeinen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn.

Volgens de memorie van toelichting wordt het betrokken contentieux gekenmerkt door een zekere eigenheid, in zoverre het betrekking heeft op sanctie- en herstelbeslissingen die gemeen hebben dat zij beslissingen zijn die alle overeenkomstig dat kaderdecreet en de specifieke vereisten ervan zijn genomen. Die eigenheid zou verantwoorden dat één enkel gespecialiseerd Vlaams administratief rechtscollege bevoegd is om kennis te nemen van dat contentieux. Een dergelijke hervorming zou de kwaliteit, uniformiteit, duidelijkheid en efficiëntie van de rechtsbescherming tegen de bestuurlijke handhavingsbeslissingen verbeteren. De uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege zou slechts een marginale weerslag hebben op de bevoegdheden van de federale overheid, rekening houdend met het beperkte volume van het contentieux dat aldus zou worden overgedragen van de Raad van State naar het Handhavingscollege, en met de eigenheid van dat contentieux, en daar de Raad van State bevoegd blijft als cassatierechter (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1724/1, pp. 50 tot 54).

B.12.1. De voorwaarde dat de in het kaderdecreet van 14 juli 2023 bedoelde uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege noodzakelijk moet zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Vlaamse decreetgever, dient te worden nagegaan in het licht van een welbepaalde aangelegenheid waarvoor de Vlaamse decreetgever bevoegd is. Die noodzakelijkheid kan niet *a priori* worden toegelaten voor een potentieel bijzonder ruim geheel van aangelegenheden.

Zoals is vermeld in B.6, is de federale wetgever bevoegd om administratieve rechtscolleges op te richten en hun bevoegdheden en de procedureregels die van toepassing zijn voor die rechtscolleges te bepalen. Dat beginsel van de bevoegdheid van de federale wetgever met betrekking tot de administratieve rechtscolleges geldt eveneens voor de geschillen die ontstaan in de gemeenschaps- en gewestaangelegenheden. Daaruit volgt dat het vermelden van het gemeenschaps- of gewestelijke karakter van de regelgeving waarvan het contentieux wordt toevertrouwd aan een administratief rechtscollege van de deelentiteit, niet volstaat om de noodzakelijkheid van die bevoegdheidstoewijzing vast te stellen.

Bovendien kan de noodzaak om de bevoegdheden van een door een decreetgever opgericht administratief rechtscollege uit te breiden op basis van zijn impliciete bevoegdheden, niet worden verantwoord door het feit dat die decreetgever vroeger de impliciete bevoegdheden heeft aangewend. Een dergelijke manier van werken zou leiden tot de uitholling van de aan de federale wetgever toegewezen bevoegdheid en zou indruisen tegen de noodzakelijkerwijs beperkte draagwijdte van de impliciete bevoegdheden.

B.12.2. Los van de vraag of de jurisdictionele controle op de handhaving, waarvan de Vlaamse decreetgever expliciet de « verkaveling » wil vermijden (B.2.4), zich leent tot een gedifferentieerde aanpak, is niet aangetoond dat het kaderdecreet slechts een marginale weerslag heeft op de federale bevoegdheden.

De vaststelling dat de exacte weerslag van het kaderdecreet van 14 juli 2023 op de federale bevoegdheden slechts kan worden beoordeeld zodra de verschillende implementatiedecreten worden aangenomen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1724/1, p. 429), verandert niets aan het feit dat het kaderdecreet, als instrument, is bedoeld om zo ruim mogelijk te worden toegepast. In de parlementaire voorbereiding wordt immers benadrukt dat het de bedoeling is dat het kaderdecreet wordt toegepast in zoveel mogelijk beleidsdomeinen (B.2.1).

B.12.3. Het feit dat in een kaderdecreet, dat bedoeld is om te worden toegepast op een aanzienlijk aantal diverse aangelegenheden, wordt voorzien in de principiële bevoegdheid van het Handhavingscollege om kennis te nemen van de beroepen in alle betrokken aangelegenheden, is niet bestaanbaar met de in B.8 vermelde vereisten voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden.

B.13. Het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 8177, het eerste middel in de zaak nr. 8179 en het enige middel in de zaak nr. 8181 zijn gegrond.

De artikelen 42, 46, 55, 68 en 74, evenals de woorden « het Handhavingscollege » in artikel 77, derde lid, 1°, de woorden « en het Handhavingscollege » in artikel 77, derde lid, 3°, en de woorden « het Handhavingscollege » in artikel 79, § 1, alsook artikel 96, laatste lid, van het kaderdecreet van 14 juli 2023 moeten worden vernietigd.

Wat de naleving van het beginsel van de federale loyaliteit betreft

B.14. Het College van de Franse Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapsregering voeren aan dat het kaderdecreet van 14 juli 2023 in strijd is met het beginsel van de federale loyaliteit, zoals het wordt gewaarborgd bij artikel 143, § 1, van de Grondwet (tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 8177 en tweede middel in de zaak nr. 8179).

B.15. Aangezien die grief niet kan leiden tot een ruimere vernietiging dan die welke in B.13 is vermeld, dient die niet te worden onderzocht.

Om die redenen,
het Hof

vernietigt de artikelen 42, 46, 55, 68 en 74, evenals de woorden « het Handhavingscollege » in artikel 77, derde lid, 1°, de woorden « en het Handhavingscollege » in artikel 77, derde lid, 3°, en de woorden « het Handhavingscollege » in artikel 79, § 1, alsook artikel 96, laatste lid, van het Vlaamse kaderdecreet van 14 juli 2023 « over de handhaving van Vlaamse regelgeving ».

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 13 februari 2025.

De griffier,
Frank Meersschaut

De voorzitter,
Pierre Nihoul