



Grondwettelijk Hof

**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, Kattrin 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.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Aube Wirtgen en mr. Sietse Wils, advocaten bij de balie te Brussel, en door mr. Stefan Sottiaux en

mr. Claire Buggenhoudt, advocaten bij de balie van Antwerpen, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 23 oktober 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Michel Pâques en Yasmine Kherbache te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen waren, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaken in beraad zouden worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partij in de zaak nr. 8181 om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 20 november 2024 de dag van de terechtzitting bepaald op 11 december 2024.

Op de openbare terechtzitting van 11 december 2024 :

- zijn verschenen :

. mr. Nicolas Bonbled, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 8177;

. mr. Jérôme Sohier, voor voor de verzoekende partij in de zaak nr. 8179;

. mr. Michel Kaiser, voor voor de verzoekende partij in de zaak nr. 8181;

. mr. Aube Wirtgen, tevens *loco* mr. Sietse Wils, en mr. Stefan Sottiaux en mr. Claire Buggenhoudt, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers Michel Pâques en Yasmine Kherbache verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

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

## II. *In rechte*

- A -

*Ten aanzien van het onderwerp van de beroepen*

A.1. Het door het College van de Franse Gemeenschapscommissie ingestelde beroep in de zaak nr. 8177 is gericht tegen het Vlaamse kaderdecreet van 14 juli 2023 « over de handhaving van Vlaamse regelgeving » (hierna : het kaderdecreet van 14 juli 2023).

Het door de Franse Gemeenschapsregering ingestelde beroep in de zaak nr. 8179 is gericht tegen het kaderdecreet van 14 juli 2023 en in ondergeschikte orde tegen de artikelen 8, 9, 10, 42, 46, 55, 68, 74, 96 en 97 van dat kaderdecreet.

Het door de Waalse Regering ingestelde beroep in de zaak nr. 8181 is gericht tegen de artikelen 42, 46, 68, 74 en 96, derde lid, van het kaderdecreet van 14 juli 2023, alsook tegen de woorden « en het Handhavingscollege » in artikel 77, derde lid, 3°, en de woorden « het Handhavingscollege » in artikel 79, § 1, van hetzelfde kaderdecreet.

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.2. 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.

A.3. De Franse Gemeenschapsregering voert aan dat het verzoekschrift in de zaak nr. 8179 betrekking heeft op de nieuwe bevoegdheden die aan de Vlaamse Regering worden verleend wat betreft de benoeming, de organisatie en de subsidiëring van toezichthouders die onder de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten kunnen worden aangewezen. Het verzoekschrift beoogt eveneens artikel 184 van de Grondwet en de bevoegdheid van de federale wetgever inzake politie, en verwijst naar de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een eventuele bevoegdheidsoverschrijding. Meer algemeen zijn de artikelen 8, 9, 10 en 97 van het kaderdecreet van 14 juli 2023 onlosmakelijk verbonden met de andere artikelen waarop het beroep, dat dan ook voor het geheel ontvankelijk moet worden verklaard, betrekking heeft.

A.4. De Waalse Regering verduidelijkt dat het beroep in de zaak nr. 8181 omwille van de coherentie is gericht tegen de artikelen 77, derde lid, 3°, en 79, § 1, van het kaderdecreet van 14 juli 2023, omdat die artikelen betrekking hebben op de rol van het Handhavingscollege in het kader van de uitbreiding van de bevoegdheid ervan bij het kaderdecreet van 14 juli 2023. De vernietiging van de andere bestreden bepalingen zou noodzakelijkerwijs die van die beide bepalingen met zich meebrengen.

A.5. De Vlaamse Regering betoogt dat, wat de ontvankelijkheid van het beroep in de zaak nr. 8179 betreft, het louter citeren van passages uit het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in de uiteenzetting van de feiten niet kan worden beschouwd als het opwerpen van grieven. Bovendien heeft de aangevoerde schending van artikel 184 van de Grondwet in de samenvatting van het eerste middel uitsluitend betrekking op de uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege. Voor het overige mag de verzoekende partij in haar memorie van antwoord de middelen niet uitbreiden.

#### *Ten aanzien van de middelen*

##### *Wat het aanwenden van de impliciete bevoegdheden betreft*

A.6. Het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 8177 is afgeleid uit de schending, door het kaderdecreet van 14 juli 2023, in zoverre het de bevoegdheid van het Handhavingscollege uitbreidt, van de artikelen 39, 160 en 161 van de Grondwet, alsook van de artikelen 10 en 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Volgens het College van de Franse Gemeenschapscommissie is de Vlaamse decreetgever niet bevoegd om administratieve rechtscolleges op te richten en is geenszins voldaan aan de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het College van de Franse Gemeenschapscommissie refereert aan de parlementaire voorbereiding van artikel 161 van de Grondwet, waaruit blijkt dat de deelentiteiten op basis van hun impliciete bevoegdheden geen afbreuk kunnen doen aan de regels met betrekking tot de bevoegdheid van de Raad van State, of zelf een netwerk van administratieve rechtbanken van de deelentiteiten uitbouwen. De deelentiteiten kunnen evenmin een algemeen administratief rechtscollege oprichten of een rechtscollege dat reglementaire akten zou kunnen vernietigen.

Volgens het College van de Franse Gemeenschapscommissie houden de huidige bevoegdheden van het Handhavingscollege met betrekking tot de beroepen tegen de administratieve geldboetes inzake milieu, ruimtelijke ordening, integrale handelsvestigingen en onroerend erfgoed niet in dat het kaderdecreet van 14 juli 2023 noodzakelijk is in het licht van de huidige omstandigheden, rekening houdend met de expansiedrang die de Vlaamse decreetgever te kennen heeft gegeven. Overigens is het feit dat het kaderdecreet van 14 juli 2023 moet worden toegepast in zeer gevarieerde beleidsdomeinen in tegenspraak met het argument van de Vlaamse Regering dat de betrokken materie specifiek zou zijn. Bovendien verantwoordt het specifieke karakter dat voortvloeit uit de beoordeling van de sanctiebeslissingen op zich niet de noodzaak om de beroepen tegen die beslissingen toe te vertrouwen aan het Handhavingscollege, aangezien ook de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over die beslissingen uitspraak kan doen, in voorkomend geval met een herzieningsbevoegdheid. Tot slot kan de door de Vlaamse Regering aangevoerde verantwoording niet rechtvaardigen dat de bevoegdheden van de Vlaamse decreetgever verder worden uitgebreid, daar de toestand door die laatste werd veroorzaakt. Daaruit volgt dat de noodzaak van de bestreden maatregel niet is aangetoond.

Volgens het College van de Franse Gemeenschapscommissie is de inbreuk op de federale bevoegdheid niet marginaal, wat zowel uit kwantitatief als kwalitatief oogpunt moet blijken. Het doel van het kaderdecreet van 14 juli 2023 bestaat erin een nieuw algemeen kader in te stellen dat moet worden geïmplementeerd op zoveel mogelijk en zelfs op alle beleidsdomeinen die tot de bevoegdheden van de Vlaamse overheid behoren, en het betrokken contentieux toe te wijzen aan het Handhavingscollege.

Het College van de Franse Gemeenschapscommissie verwijst naar het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft uitgebracht over het eerste voorontwerp van decreet tot implementatie van het kaderdecreet van 14 juli 2023 (RvSt, advies nr. 73.747/1 van 13 november 2023), waarin het gebrek aan noodzakelijkheid en de niet-marginale weerslag van de bestreden maatregel worden herbevestigd.

A.7. In het eerste middel in de zaak nr. 8179 voert de Franse Gemeenschapsregering aan dat het kaderdecreet van 14 juli 2023 de artikelen 144 tot 146, 160, 161 en 184 van de Grondwet en artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schendt, alsook een machtsoverschrijding uitmaakt.

In het eerste onderdeel van haar middel voert de Franse Gemeenschapsregering aan dat de overdrachten en uitbreidingen van bevoegdheden ten gunste van het Handhavingscollege ertoe strekken een echt gewestelijk administratief contentieux te organiseren ten voordele van de Vlaamse gewestelijke rechtscolleges inzake administratieve sancties, en dat daarbij inbreuk wordt gemaakt op de federale bevoegdheid om de administratieve rechtscolleges op te richten en de bevoegdheden ervan en de procedureregels te bepalen, alsook op de federale bevoegdheid inzake politie.

In het tweede onderdeel van haar middel voert de Franse Gemeenschapsregering aan dat de aanwending van de impliciete bevoegdheden restrictief dient te worden geïnterpreteerd en dat de voorwaarden voor de inwerkingstelling van die bevoegdheden te dezen niet zijn vervuld. Allereerst is de maatregel niet noodzakelijk, aangezien het niet erom gaat een jurisdictionele toetsing tot stand te brengen die niet bestaat, maar om de toetsing te vervangen die tot nu toe door de Raad van State wordt uitgeoefend. Het argument van de Vlaamse decreetgever met betrekking tot de eigenheid van het recht van tenuitvoerlegging wordt tegengesproken door de diversiteit van de Vlaamse regelgeving. Vervolgens hebben de toename van de Vlaamse administratieve rechtscolleges sinds 2009, het samenbrengen ervan onder één koepel en de geleidelijke uitbreiding van de bevoegdheden van het gewestelijke rechtscollege inzake administratieve sancties in ruime zin een niet-marginale weerslag op de bevoegdheden van de Raad van State, en meer algemeen op de bevoegdheid van de federale Staat. Tot slot lenen de aangelegenheden met betrekking tot de administratieve sancties, de administratieve rechtscolleges en het administratief contentieux zich niet tot een gedifferentieerde regeling.

De Franse Gemeenschapsregering betoogt dat de regionalisering van de administratieve rechtscolleges door alleen het Vlaamse Gewest onrechtstreeks leidt tot een gedifferentieerde ontwikkeling van de Raad van State en tot een eenzijdige regionalisering van het administratief contentieux, hetgeen alleen maar een bron van rechtsonzekerheid kan zijn voor de rechtzoekenden.

A.8. Het enige middel in de zaak nr. 8181 is afgeleid uit de schending van de artikelen 39, 145, 146, 160 en 161 van de Grondwet en van de artikelen 10 en 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De Waalse Regering voert aan dat de toewijzing door de Vlaamse decreetgever van belangrijke delen van het administratief contentieux aan een Vlaams administratief rechtscollege, delen die het geheel van de

bestuurshandelingen inzake administratieve sancties kunnen omvatten die op basis van ongeacht welke Vlaamse regelgeving worden getroffen, niet voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot de inwerkingstelling van de impliciete bevoegdheden.

De Waalse Regering preciseert dat het kaderdecreet van 14 juli 2023 werd aangenomen ondanks een andersluidend advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en dat de Vlaamse decreetgever niet is tegemoetgekomen aan de bezwaren van die afdeling, in het bijzonder niet aan het bezwaar in verband met het feit dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de aan het Handhavingscollege overgedragen bevoegdheid uitoefent en zou kunnen blijven uitoefenen.

De Waalse Regering voegt eraan toe dat de Vlaamse decreetgever de noodzaak om de bevoegdheden uit te breiden van een administratief rechtscollege dat reeds op basis van de impliciete bevoegdheden werd opgericht, niet kan verantwoorden door die in verband te brengen met zijn vroegere bevoegdheden, die zelf enkel op grond van de impliciete bevoegdheden zijn toegelaten. Die manier van werken leidt tot de uitholling van de attributieve bevoegdheid van de federale wetgever en druipt in tegen de noodzakelijkerwijs beperkte draagwijdte van de theorie van de impliciete bevoegdheden.

Wat het criterium van differentiatie betreft, kan de Vlaamse decreetgever zich volgens de Waalse Regering niet baseren op de organisatie die voortvloeit uit de exclusieve bevoegdheden die bij de artikelen 160 en 161 van de Grondwet aan de federale overheid zijn toegewezen of op de keuzes die de enige bevoegde overheid heeft gemaakt om, in haar voordeel, te verantwoorden dat de impliciete bevoegdheden worden aangewend. Aan de vereiste van differentiatie is dus niet voldaan.

Tot slot betoogt de Waalse Regering dat de impact op de federale bevoegdheid niet marginaal is. In de eerste plaats is het argument dat de Raad van State een cassatiebevoegdheid behoudt, niet ernstig. Er is immers een groot verschil tussen het gewone vernietigingscontentieux en het buitengewone cassatiecontentieux. In de tweede plaats is de bewering dat het kaderdecreet van 14 juli 2023 zelf geen enkele bevoegdheid overdraagt, maar louter de mogelijkheid creëert om de geschillen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van Vlaamse regelgeving aan het Handhavingscollege over te dragen via implementatiedecreten, hypocriet en wordt het tegelijk door de Vlaamse decreetgever zelf tegengesproken, in zoverre die decreetgever verklaart dat hij het geheel van de wetgevingen in alle domeinen van het administratief optreden, die aanleiding zullen geven tot beslissingen inzake administratieve bestraffing, volledig op elkaar wil afstemmen. Het kaderdecreet van 14 juli 2023 is een wetgevend instrument dat algemeen moet worden; daarin ligt dus de kiem voor de massale uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege in de toekomst. Ten derde kan het volume van het overgedragen contentieux niet kwantitatief worden beperkt gelet op de omvang van de betrokken domeinen, hetgeen blijkt uit de impactanalyse in de parlementaire voorbereiding. Ten vierde moet de marginale impact worden beoordeeld in het licht van alle opeenvolgende hervormingen die erop gericht zijn een uitgebreid Vlaams apparaat voor bestuursrechtspraak op te richten. Het beroep op de impliciete bevoegdheden brengt de Vlaamse decreetgever op aanhoudende wijze ertoe belangrijke categorieën van geschillen aan de bevoegdheid van een federaal rechtscollege te onttrekken. Dat fenomeen leidt ertoe dat er een kennelijk onevenwicht wordt gecreëerd tussen de Franstalige en Nederlandstalige kamers van de Raad van State en dreigt tot storingen in het beheer en de organisatie ervan te leiden, met onvermijdelijke negatieve gevolgen voor de rechtzoekenden en de administratieve overheden, hoofdzakelijk voor de Franstalige kamers.

A.9.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het eerste middel in de zaak nr. 8179 niet ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 144 en 184 van de Grondwet, aangezien in het verzoekschrift niet wordt uiteengezet in welk opzicht die bepalingen zouden zijn geschonden.

A.9.2. De Vlaamse Regering is van mening dat de voorwaarden met betrekking tot de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn vervuld.

Volgens de Vlaamse Regering is de uitbreiding van de rechtsmacht van het Handhavingscollege noodzakelijk voor de efficiënte uitoefening van de bevoegdheden van de Vlaamse decreetgever. Hoewel het kaderdecreet van 14 juli 2023 van toepassing kan zijn op diverse sectoren, kennen de jurisdictionele beroepen tegen de handhavingsbeslissingen die worden genomen op grond van dat kaderdecreet een gemene deler, in zoverre het gaat om beslissingen die alle zijn genomen overeenkomstig dat kaderdecreet en de specifieke vereisten ervan (met betrekking tot de integratie tussen de sanctie en de herstelbeslissingen, de herstelmethodiek en de methode voor geldelijke waardering van de publieke schade). Dat specifieke karakter verantwoordt het feit dat in een beroepsmogelijkheid bij een gespecialiseerd rechtscollege wordt voorzien en dat dat contentieux wordt gecentraliseerd. De maatregel maakt het mogelijk om de jurisdictionele procedure te optimaliseren en af te

stemmen op de administratieve fase van het handhavingscontentieux. De maatregel is noodzakelijk om de duidelijkheid, de efficiëntie en de uniformiteit ter zake te waarborgen, en een versnippering van het contentieux tussen de gewone rechtbanken, de Raad van State en het Handhavingscollege te vermijden.

De Vlaamse Regering voert aan dat, daar de oprichting van het Handhavingscollege en de toewijzing van bevoegdheden aan dat College conform artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn, de Vlaamse decreetgever niet kan worden verweten een oplossing te zoeken voor de versnippering van de bevoegdheden ter zake die voortvloeit uit de oprichting van het Handhavingscollege.

De Vlaamse Regering beklemtoont dat de noodzaak om beroepen toe te wijzen aan het Handhavingscollege een afdoende reden was om de (potentiële) bevoegdheden van het Handhavingscollege reeds in te schrijven in het kaderdecreet van 14 juli 2023 en niet in de latere implementatiedecreten. Overigens ressorteert een belangrijk deel van het contentieux dat de Vlaamse overheid aan het Handhavingscollege wil toewijzen, thans reeds onder de bevoegdheid ervan.

De Vlaamse Regering betoogt dat de bestreden maatregel een marginale weerslag heeft op de federale bevoegdheden. Met het kaderdecreet van 14 juli 2023 wordt geen algemeen systeem van administratieve rechtscolleges opgericht en wordt geen afbreuk gedaan aan de cassatiebevoegdheid van de Raad van State. Zelfs al zou het bestreden kaderdecreet ruim worden geïmplementeerd, dan nog zou het Handhavingscollege geen algemeen administratief rechtscollege vormen. Het contentieux dat aan hem zou worden overgedragen, is een strikt afgebakend contentieux dat enkel betrekking heeft op bepaalde individuele beslissingen tot handhaving van bepaalde Vlaamse regelgeving. Het gaat om een contentieux dat zowel kwantitatief als kwalitatief uiterst beperkt is. Voor het overige blijven de vier bestaande Vlaamse rechtscolleges elk bevoegd voor een specifiek contentieux en vormen zij geen systeem van administratieve rechtscolleges.

Wat betreft het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State met betrekking tot het Vlaamse decreet van 26 april 2024 « tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 », dat het eerste decreet tot implementatie van het bestreden kaderdecreet is, voert de Vlaamse Regering aan dat het Grondwettelijk Hof in het kader van de voorliggende procedure enkel kan beoordelen of de decreetgever in de context van het kaderdecreet van 14 juli 2023 tot de redelijke beoordeling kon komen dat het, op grond van de uitoefening van diens materiële bevoegdheden, noodzakelijk was om bepaalde beroepen tegen bepaalde handhavingsbeslissingen principieel toe te wijzen aan het Handhavingscollege, en of de weerslag van die maatregel op de uitoefening van de federale bevoegdheden marginaal zou zijn.

Tot slot meent de Vlaamse Regering dat de materie zich leent tot een gedifferentieerde regeling. Ook de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap zelf hebben in diverse specifieke materies reeds administratieve rechtscolleges opgericht. Het lijkt dat het argument met betrekking tot de *de facto* asymmetrische ontwikkeling van de gewestelijke bestuursrechtspraak niet is gericht tegen de uitbreiding van de rechtsmacht van het Handhavingscollege, maar wel tegen een groeiende asymmetrie in de werklust van de verschillende taalrollen binnen de Raad van State. Er valt moeilijk in te zien hoe een wijzigingsdecreet dat de werklust van een federaal administratief rechtscollege vermindert, louter om die reden disproportioneel zou ingrijpen in de federale bevoegdheden.

A.10. Het College van de Franse Gemeenschapscommissie voert aan dat het argument volgens hetwelk het specifieke karakter van de materie zou voortvloeien uit het feit dat het beoogde contentieux betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van de Vlaamse regelgeving, ontoelaatbaar is, in zoverre het zou kunnen worden overgenomen voor alle aangelegenheden die tot de Vlaamse bevoegdheid behoren. Die stelling aanvaarden, zou tot gevolg hebben dat de federale rechtscolleges enkel nog bevoegd zouden zijn voor de aangelegenheden die onder de federale bevoegdheid vallen, wat ontoelaatbaar is.

Het College van de Franse Gemeenschapscommissie doet gelden dat de decreetgever zich niet kan baseren op de door hem aangevoerde versnippering, in zoverre hij zelf aan de basis ligt van die situatie die voortvloeit uit een laakbaar beroep op de impliciete bevoegdheden. Overigens verantwoordt de doelstelling om een einde te maken aan de versnippering van de beroepsmogelijkheden niet dat het geheel van het contentieux wordt overgedragen aan een geconstrueerd administratief rechtscollege. Vervolgens blijkt uit het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het bestreden kaderdecreet duidelijk dat te dezen niet aan de voorwaarde van noodzakelijkheid is voldaan. Tot slot zijn de bezorgdheden inzake kwaliteit, uniformiteit, duidelijkheid, snelheid en efficiëntie zodanig algemene motieven dat zij elke inbreuk op de federale bevoegdheden zouden kunnen verantwoorden.

A.11. De Franse Gemeenschapsregering merkt op dat, wat het door de Vlaamse Regering aangevoerde argument van efficiëntie betreft, de Raad van State reeds over een expertise beschikt, aangezien de betrokken dossiers onder de bevoegdheid van een gespecialiseerde kamer vallen. Daar de Raad van State bevoegd blijft als cassatierechter, is de bestreden maatregel vervolgens niet van dien aard dat hij een centralisering of een uniformiteit waarborgt die de rechtszekerheid zou bevorderen. De toename van de rechtscolleges die bevoegd zijn om specifieke geschillen te behandelen – hetgeen actueel blijft, gelet op het behoud van de bevoegdheid van de Raad van State als cassatierechter – beperkt natuurlijk de rechtszekerheid van de rechtzoekenden, zowel wat de identificatie van de administratieve rechter als de naleving van de toepasselijke termijnen en procedures betreft.

Volgens de Franse Gemeenschapsregering heeft een kaderdecreet dat moet worden toegepast op zeer gevarieerde domeinen die verband houden met het administratieve optreden van de gewestelijke overheden, beslist geen marginale weerslag op de verdeling van de jurisdictionele bevoegdheden, gelet overigens op het gecumuleerde effect van de vorige Vlaamse decreten.

A.12. De Waalse Regering beklemtoont dat de gewesten in beginsel niet bevoegd zijn om rechtscolleges op te richten met het oog op de uitoefening van hun bevoegdheden.

De Waalse Regering doet gelden dat het niet enkel erom gaat de geschillen te « centraliseren », noch erom een contentieux waarvoor het Handhavingscollege reeds bevoegd zou zijn, gewoon te stroomlijnen. Het bestreden kaderdecreet heeft tot doel nieuwe substantiële bevoegdheden toe te wijzen aan het College. Een kaderwetgeving die kan worden toegepast op zeer gevarieerde beleidsdomeinen en waarvan het aangekondigde doel is dat die wetgeving van toepassing wordt gemaakt op alle domeinen van het administratieve optreden van de Vlaamse overheid, is niet « de minst mogelijke ingrijpende » maatregel die is vereist voor de inwerkingstelling van de impliciete bevoegdheden. Bovendien komt het toestaan dat impliciete bevoegdheden worden aangewend in de hoop de bestuursrechtspraak te versnellen, teneinde de eenheid van de Vlaamse rechtspraak te waarborgen, erop neer dat onnodig inbreuk wordt gemaakt op de bevoegdheden van de federale overheid, waarbij bovendien het risico bestaat dat er verstoringen en tegenstrijdigheden ontstaan waarvan de rechtzoekenden de nadelen zullen ondervinden.

De Waalse Regering beklemtoont dat de uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege tot gevolg heeft dat de Raad van State zijn voornaamste vernietigingsbevoegdheid wordt ontnomen. De bevoegdheid van de Raad van State inzake administratieve cassatie heeft betrekking op een specifiek en beperkt contentieux wat betreft de omvang en wijze van de toetsing, en het aantal dossiers met betrekking tot het vernietigingscontentieux dat concreet aan hem wordt voorgelegd.

Volgens de Waalse Regering wordt de Raad van State door het Vlaamse initiatief een cassatierechter voor het gehele contentieux inzake de tenuitvoerlegging en administratieve bestraffing in Vlaanderen, met als gevolg dat de Vlaamse decreetgever bezig is met het oprichten van een algemeen systeem van administratieve rechtscolleges, wat ontoelaatbaar is.

A.13.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het feit dat in eerste instantie slechts beperkte bevoegdheden werden toegewezen aan het (milieu)handhavingscollege, niet belet dat de Vlaamse decreetgever nu vaststelt dat het omwille van de eenvormigheid, duidelijkheid en rechtszekerheid noodzakelijk is om een groter aantal bevoegdheden toe te wijzen aan dat College. Voor het overige heeft een dergelijke toewijzing van bevoegdheden niet tot gevolg dat een systeem van Vlaamse administratieve rechtscolleges, noch een Vlaamse Raad van State wordt opgericht.

De Vlaamse Regering beklemtoont dat de kwantitatieve weerslag van de overdracht van bevoegdheden in de praktijk beperkt zal zijn, hetgeen reeds blijkt uit de concrete inschatting van het aantal beroepen (ongeveer 30 per jaar) waarvan het Handhavingscollege kennis zou kunnen nemen met toepassing van het voormelde decreet van 26 april 2024, dat het eerste decreet tot implementatie van het bestreden kaderdecreet in de sectoren omgeving, economie en toerisme is.

Wat de noodzaak van de maatregel betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat de decreetgever de jurisdictionele procedure enkel kan optimaliseren en afstemmen op de administratieve fase indien de bevoegdheden aan een Vlaams administratief rechtscollege worden toegekend.

De Vlaamse Regering wijst erop dat het Vlaamse handhavingscontentieux niet door één gespecialiseerde kamer van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt behandeld. Indien het betrokken contentieux in zijn geheel tot de bevoegdheid van de Raad van State zou behoren, zou de handhaving van de

Vlaamse regelgeving worden behandeld in minstens drie verschillende kamers, afhankelijk van de betreffende materie. Indien overigens, zoals door de Waalse Regering wordt voorgesteld, het Handhavingscollege zijn bevoegdheden slechts in ondergeschikte orde ten opzichte van de Raad van State zou uitoefenen, namelijk in het kader van een procedure met dubbele aanleg waarbij eerst het Handhavingscollege en dan de Raad van State elk een volledige toetsing zouden kunnen uitoefenen, zou de doelstelling om tot een efficiënte en snelle rechtspraak te komen, in het gedrang worden gebracht.

De Vlaamse Regering herinnert eraan dat met het kaderdecreet van 14 juli 2023 geen nieuw administratief rechtscollege wordt opgericht en dus niet wordt bijgedragen tot een toename van het aantal rechtscolleges bevoegd voor de behandeling van een bepaald contentieux. Bovendien legt artikel II.21, eerste lid, van het Vlaamse bestuursdecreet van 7 december 2018 de verplichting op om het bevoegde rechtscollege en de betrokken termijnen op te nemen in de bestuursbeslissingen met individuele strekking. Van enige rechtsonzekerheid is dus geen sprake.

Tot slot betoogt de Vlaamse Regering dat het feit dat de toewijzing van de jurisdictionele beroepen aan het Handhavingscollege rechtstreeks in het kaderdecreet en niet in de implementatiedecreten wordt opgenomen, ten goede komt aan de rechtzoekende, die niet langer per afzonderlijk decreet moet nagaan welk rechtscollege bevoegd is en wat de termijnen zijn om een beroep in te stellen.

A.13.2. De Vlaamse Regering voert aan dat de mogelijkheid om personeelsleden van het operationeel kader van de politie als toezichthouder aan te wijzen – in de veronderstelling dat die kritiek ontvankelijk is, *quod non* – de bevoegdheidsverdelende regels niet schendt. Daar de decreetgever het noodzakelijk acht de politie te betrekken bij de bestuurlijke handhaving van de Vlaamse regelgeving, is de maatregel noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van de decreetgever. Vervolgens is de weerslag op de federale materie marginaal. Artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het kaderdecreet van 14 juli 2023 maakt het mogelijk dat de politiediensten vrijwillig en bewust bepaalde personeelsleden aanwijzen als toezichthouder. Die aanwijzing kan op elk ogenblik ongedaan worden gemaakt. Wat artikel 97 van hetzelfde kaderdecreet betreft, dat bepaalt dat de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten van rechtswege toezichthouder zijn, dient te worden opgemerkt dat dat artikel onderdeel is van de aanvullende bepalingen van het kaderdecreet, die slechts van toepassing zijn wanneer zulks uitdrukkelijk wordt bepaald in de implementatieregelgeving. Overigens is artikel 37 van het kaderdecreet, op grond waarvan de beboetingsinstantie de bevoegde toezichthouders kan vorderen om alle noodzakelijke opsporingshandelingen uit te voeren, niet van toepassing op die toezichthouders van rechtswege. De politie kan dus nooit ertoe worden verplicht om de aldus verleende bevoegdheden daadwerkelijk uit te oefenen.

A.13.3. Volgens de Vlaamse Regering schendt de mogelijkheid om de aanstelling als toezichthouder te subsidiëren en de opleiding en permanente vorming van de toezichthouders die worden aangesteld onder de personeelsleden van het operationeel kader van de politie (artikel 8, § 3, tweede lid, van het kaderdecreet van 14 juli 2023) te ondersteunen – hier opnieuw in de veronderstelling dat die kritiek ontvankelijk is, *quod non* – evenmin de verdeling van de bevoegdheden. De Vlaamse Regering kan de politie financieel ondersteunen in haar opdracht met betrekking tot de handhaving van de Vlaamse regelgeving. In antwoord op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State werd de betrokken bepaling geherformuleerd opdat het duidelijk zou zijn dat het niet de bedoeling is de aanstelling van bijkomende politieagenten te subsidiëren. Voor het overige voldoet de maatregel aan de voorwaarden van de impliciete bevoegdheden. In dat verband moet worden beklemtoond dat de wet van 7 december 1998 « tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus » bepaalt dat de deeltentiteiten daarvoor vrijwillige bijdragen kunnen geven.

*Wat de naleving van het beginsel van de federale loyauteit betreft*

A.14. Het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 8177 is in ondergeschikte orde afgeleid uit de schending, door het kaderdecreet van 14 juli 2023, van artikel 143 van de Grondwet, van het beginsel van de federale loyauteit, het evenredigheidsbeginsel, de verplichting tot samenwerking en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Volgens het College van de Franse Gemeenschapscommissie weerhoudt de Vlaamse decreetgever met het bestreden kaderdecreet de federale wetgever ervan zijn bevoegdheid uit te oefenen, of maakt hij op zijn minst de uitoefening daarvan overdreven moeilijk. Het College van de Franse Gemeenschapscommissie verwijst naar zijn voorgaande argumenten volgens welke niet is voldaan aan de noodzakelijkheidsvereiste om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden. Tot slot moet dezelfde conclusie worden getrokken vanuit de vaststelling dat de Vlaamse decreetgever te dezen geen initiatief of maatregel heeft genomen om samen te werken met de federale overheid, noch zelfs om die overheid vooraf te raadplegen, met haar te overleggen of haar te dezen om

enig advies te vragen. Gelet op de geleidelijke uitbreiding van de jurisdictionele bevoegdheden van het Handhavingscollege zijn de bevoegdheden dermate met elkaar verweven geworden dat zij niet meer zonder samenwerking kunnen worden uitgeoefend.

A.15. In het tweede middel in de zaak nr. 8179 voert de Franse Gemeenschapsregering aan dat het kaderdecreet van 14 juli 2023, artikel 143 van de Grondwet en het algemene beginsel van de federale loyauteit schendt, alsook een machtsoverschrijding uitmaakt.

Volgens de Franse Gemeenschapsregering schendt het feit dat het Vlaamse Gewest sinds 2009 eenzijdig administratieve rechtscolleges opricht en inzonderheid de bevoegdheden ervan op substantiële wijze uitbreidt bij het kaderdecreet van 14 juli 2023, het beginsel van de federale loyauteit en het fairplaybeginsel. Het Vlaamse Gewest had zijn positie binnen de federale tweetalige instellingen moeten laten gelden om een dergelijk gewestelijk administratief contentieux te organiseren.

A.16. De Vlaamse Regering betoogt dat het beginsel van de federale loyauteit niet is geschonden. De verzoekende partijen tonen niet concreet aan in welk opzicht het kaderdecreet van 14 juli 2023 het de federale overheid onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken om haar bevoegdheden uit te oefenen. Het feit dat het kaderdecreet van 14 juli 2023 een rechtstreekse of onrechtstreekse weerslag kan hebben op het beleid van de federale overheid, volstaat niet om te besluiten dat de Vlaamse decreetgever het beginsel van de federale loyauteit zou hebben geschonden.

A.17. Het College van de Franse Gemeenschapscommissie voert aan dat het kaderdecreet van 14 juli 2023, aangezien het ertoe strekt het geheel van het contentieux met betrekking tot de implementatie van de Vlaamse regelgeving op eenzijdige wijze en zonder enig voorafgaand overleg met de bevoegde overheid aan de bevoegdheden van de federale rechtscolleges te onttrekken, de federale bevoegdheid inzake bestuursrechtspraak rechtstreeks doorkruist.

A.18. De Franse Gemeenschapsregering verduidelijkt dat het Hof wordt verzocht een toetsing in rechte uit te oefenen wanneer het de inachtneming van het beginsel van de federale loyauteit beoordeelt. Niet elk middel dat is afgeleid uit een schending van dat beginsel is een opportuniteitsargument.

- B -

### *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 handhavingsregels.

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 handhavingsactoren, 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 Handhavingscollege dat wordt aangewezen als het standaard rechtscollege om de rechterlijke controle op de bestuurlijke sancties en herstelbeslissingen te waarborgen (*ibid.*, p. 6).

Aldus wordt bepaald dat het Handhavingscollege 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 Handhavingscollege toegang tot het bestuurlijk sanctieregister (artikelen 77, derde lid, 1<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, en 79, § 1, van het kaderdecreet van 14 juli 2023).

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

« Artikel 42 – Jurisdictioneel beroep standaard bij het Handhavingscollege

Het KBH van 2019 voorzag in een juridictioneel 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 rechtscollege, met name het (Vlaamse) Handhavingscollege.

Het huidige Handhavingscollege is ontstaan als opvolger van [het] voormalige [...] Milieuhandhavingscollege. In tegenstelling tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen, heeft het Milieuhandhavingscollege 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 milieuhandhavingsdecreet 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 Milieuhandhavingscollege 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 ‘ handhavingscollege ’ 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 Milieuhandhavingsdecreet 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 handhavingscollege (leggen)* '.

Artikel 161 van de Grondwet schrijft voor dat geen bestuursrechtcollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet. Het is met andere woorden de federale wetgever die in beginsel bevoegd is om administratieve rechtscolleges op te richten en om de bevoegdheden en de rechtspleging van deze rechtscolleges 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 rechtcollege 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 contentieus 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 handhavingsbeslissing 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 contentieus 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 contentieus 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 handhavingscontentieus 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 contentieus 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 handhavingscontentieus in elk geval afgebakend en beperkt is en wordt gekenmerkt door een zekere eigenheid. Uit die specificiteit van het betrokken afgebakende contentieus – 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 handhavingscontentieus volgt daarnaast op zijn beurt uit de vergelijking ervan met [het] volledige contentieus 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 (rechtsbescherming 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 handavingscontentieux 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 deeltiteit, 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 loyaleit 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 loyaleit, 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,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul