

Naar een indringender exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen

NTB 2020/203

1. Inleiding

Bij het exceptief toetsen van algemeen verbindende voorschriften, niet zijnde wetgeving in formele zin, aan algemene rechtsbeginselen was een op het *Landbouwwliegers*-arrest georiënteerde terughoudendheid lang de norm. Die terughoudendheid kwam erop neer dat met name de schending van formele rechtsbeginselen niet kon leiden tot de onverbindendheid of het buiten toepassing laten van een voorschrift. Daarvoor was pas ruimte als de schending van zo'n beginsel tevens strijd opleverde met het willekeurverbod (hierna: willekeursluit).² Die terughoudendheid werd in de literatuur bekritiseerd³ en paste ook minder goed bij de intensiveringstendens bij de toetsing door de bestuursrechters van appellabele besluiten.⁴ In elk geval bestond voldoende aanleiding om deze problematiek voor te leggen aan staatsraad A-G Widdershoven. In zijn conclusie adviseerde de A-G tot een (verdere) intensivering van de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften, en wel op twee manieren. Ten eerste door een nadere operationalisering van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel conform de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU of Hof) en ten tweede door het loslaten van de willekeursluit bij de toetsing aan het formele zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.⁵ Zijn voorstellen gaven aanleiding om in het hier te bespreken promotieonderzoek te bekijken hoe die indringender toetsing precies vorm kan worden gegeven.

Inmiddels hebben de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de conclusie van de A-G deels gevolgd.⁶ Volgens deze hoogste bestuursrechters is de toetsingsintensiteit voortaan afhankelijk van (1) de beslissingsruimte van het vaststellend orgaan en (2) de mate waarin

een voorschrift ingrijpt in het leven van belanghebbende(n) en daarbij diens fundamentele rechten aan de orde zijn. Nog altijd kan een gebrekkige motivering of een onzorgvuldige voorbereiding niet leiden tot het onverbindend verklaren van een voorschrift. Wel kan de rechter een algemeen verbindend voorschrift voortaan vanwege een gebrekkige motivering of een onzorgvuldige voorbereiding buiten toepassing laten als daardoor niet kan worden beoordeeld of het voorschrift in strijd is met hogere regelgeving, algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het promotieonderzoek focust op de verdere operationalisering van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4, tweede lid, Awb), het formele zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) en het ongeschreven motiveringsbeginsel. Tegelijkertijd roept een intensievere toetsing aan (formele) algemene rechtsbeginselen ook nieuwe, meer procesrechtelijke vragen op. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of voor een (intensieve) exceptieve toets nog ruimte is als een beroepsmogelijkheid bij appellabele algemeen verbindende voorschriften (niet) tijdig of zonder succes is benut. Ook voor de adressering van de meer procesrechtelijke vragen worden handvatten geboden in het promotieonderzoek. Bij het beantwoorden van alle onderzoeksvragen speelt rechtsvergelijkend onderzoek een belangrijke rol. Daarbij is de keuze gemaakt om de rechterlijke (exceptieve) toetsing van algemene regels aan algemene rechtsbeginselen te analyseren in het systeem van de EU, het EVRM-systeem, het Franse rechtssysteem en het Duitse rechtssysteem.

In deze bijdrage bespreek ik twee deelonderwerpen uit het promotieonderzoek. In paragraaf 2 ga ik in op het operationalisatievraagstuk en besteed daarbij aandacht aan de mogelijke operationalisering van de toetsing aan de beginselen van evenredigheid, formele zorgvuldigheid en motivering. In paragraaf 3 belicht ik deels de procesrechtelijke kant van het onderzoek door in te gaan op de vraag in hoeverre niet (tijdig) of zonder succes aangevochten algemeen verbindende voorschriften nog exceptief kunnen worden getoetst. Zoals daaruit zal blijken, beantwoorden de Nederlandse bestuursrechters die vraag momenteel verschillend. Daarom bespreek ik twee andere mogelijke benaderingen die zijn ontleend aan andere rechtsstelsels. Ik sluit af met enkele slotopmerkingen in paragraaf 4.

2. Het operationaliseringsvraagstuk

2.1 Naar een op het Unierecht georiënteerde evenredigheidstoets

Het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, Awb lijkt zich in de rechtspraak te ontwikkelen tot een

1 Melanie van Zanten bereidt haar proefschrift voor bij het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht. Zij dankt Rob Widdershoven voor zijn commentaar op eerdere versies van dit artikel.

2 HR 16 mei 1986, ECLI:HR:1986:AC9354 (*Landbouwwliegers*).

3 Zie bijvoorbeeld J.C.A. de Poorter & F. Çapkurt, 'Rechterlijke toetsing van algemeen verbindende voorschriften', *NTB* 2017/10, p. 90-92; E.M.H. Hirsch Ballin, 'Dynamiek in de bestuursrechtspraak', in: E.M.H. Hirsch Ballin, R. Ortlep & A. Tollenaar, *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter (VAR preadviezen reeks 154)*, Den Haag: Bju 2015, p. 26-27 en 56-58.

4 Duidelijk blijkend uit de uitspraken inzake de gaswinning in Groningen, voor het eerst in ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, r.o. 16. Zie bijvoorbeeld ook R. Kegge, 'Indringende(re) toetsing door de bestuursrechter. Over de veranderende toetsingsintensiteit en de nieuwe terminologie van de Afdeling', *JBplus* 2018, afl. 4, p. 3-19.

5 Concl. A-G Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, punt 8.5 e.v.

6 CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016 t/m 2019 en ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:452.

toetsingsnorm die de rechter in staat stelt de burger effectieve rechtsbescherming te bieden.⁷ Toegespitst op de nieuwe aanpak bij exceptief toetsen zou een (intensieve) evenredigheidstoetsing aangewezen kunnen zijn wanneer een algemeen verbindend voorschrift diep ingrijpt in het leven van belanghebbende(n) en daarbij diens fundamentele rechten aan de orde zijn. Die toepassing van het evenredigheidsbeginsel is in lijn met onder meer de opvatting van Barkhuysen volgens wie het evenredigheidsbeginsel 'een groot potentieel [heeft] als bijdrage aan het in staat stellen van de rechter om in een zaak tot rechtvaardige uitkomsten te komen'.⁸ Hij ziet met name ruimte voor een inhoudelijke rechterlijke beoordeling naarmate de aantasting van de belangen van betrokkenen groter is. In zijn conclusie deed A-G Widdershoven een daarmee vergelijkbaar voorstel.⁹ Wel wijzen beiden op de noodzaak om de evenredigheidstoetsing voorspelbaarder en gestructureerder te maken. Een oriëntatie op het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel zou hierbij volgens hen uitkomst kunnen bieden. Naast een beoordeling van de evenredigheid in strikte zin, heeft de toetsing aan het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel ook betrekking op de geschiktheid en noodzakelijkheid van een maatregel.¹⁰

Of de Nederlandse bestuursrechters de drietrappstoetsing aan evenredigheid zullen overnemen is vooralsnog niet duidelijk. Wel duidelijk is dat met name de Afdeling die toetsing onder invloed van het Unierecht, in het bijzonder de Dienstenrichtlijn, regelmatig moet uitvoeren bij het beoordelen van algemeen verbindende voorschriften in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Die regelmatige toepassing van het Europese evenredigheidsbeginsel blijkt onder meer uit de vele beroepen als gevolg van het arrest *Appingedam*, waarin het Hof van Justitie onder meer bepaalde dat detailhandel in goederen een 'dienst' is in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat een deel van die richtlijn ook van toepassing is op zuiver interne situaties.¹¹ Uit *Appingedam* volgt verder dat planologische voorschriften een 'eis' zijn in de zin van de Dienstenrichtlijn, voor zover die voorschriften de uitoefening van diensten beperken.¹² Aan die eisen stelt artikel 15, derde lid, Dienstenrichtlijn een aantal voorwaarden, waaronder noodzakelijkheid en evenredigheid.

De rechterlijke toetsing van planologische voorschriften aan de evenredigheidseisen van de Dienstenrichtlijn is uitgebreider dan in de omgevingsrechtelijke praktijk gebruikelijk was.¹³ De rechtspraak van het HvJ EU verlangt op dit punt dat nationale autoriteiten – aan de hand van een analyse met specifieke gegevens – aantonen dat een beperking geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, die beperking niet verder gaat dan nodig is, en die doelstelling niet bereikt kan worden met minder beperkende maatregelen.¹⁴ Uit de rechtspraak van het Hof volgt verder dat het geschiktheidsvereiste uiteenvalt in enerzijds de eis dat coherent en systematisch moet worden gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken en anderzijds het vereiste dat een beperking effectief moet zijn ter bereiking van dat doel.¹⁵ Met name aan de onderbouwing van de effectiviteit stelt de Afdeling de nodige eisen.¹⁶

Als gevolg van de beschreven ontwikkeling is het aantal gevallen waarin de Afdeling het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel toepast fors toegenomen. Dat kan ertoe leiden dat zij op enig moment deze geëuropeaniseerde evenredigheidstoets ook gaat toepassen in louter nationale zaken, in elk geval wanneer het planologische regelingen betreft die geen 'dienst' in de zin van de Dienstenrichtlijn reguleren. Dit, omdat de Afdeling hiermee voorkomt dat dergelijke voorschriften soms behoorlijk indringend worden getoetst aan het Europese beginsel (als zij vallen onder de Dienstenrichtlijn), en de andere keer terughoudend. Voor zo'n verschil bestaat voor wat betreft de consequenties van planologische regelingen voor burgers geen goede reden. Eenmaal gewend aan de 'Europese' toets in het omvangrijke omgevingsrecht, zou een volgende stap kunnen zijn om die toets, in het belang van de rechtseenheid, ook toe te passen bij algemeen verbindende voorschriften buiten de sfeer van het omgevingsrecht.

Een indringende op het Unierecht georiënteerde evenredigheidstoetsing zal, zoals hierboven gezegd, vooral zijn aangewezen als de aard van het aangetaste belang dat vergt. Ook de rechtspraak van het HvJ EU leert dat voor een indringende toetsing op Unierechtelijke evenredigheid niet altijd ruimte is.¹⁷ Dit geldt vooral als en voor zover het bestreden besluit een politieke en democratisch gelegitimeerde afweging vergt, dan wel de beoordeling van complexe feiten inhoudt waarvoor bijzondere expertise is vereist. In vergelijkbare zin moet de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften volgens de Afdeling en de CRvB materieel terughoudend zijn als de aard van de

7 Vgl. de uitspraken inzake het alcoholslotprogramma (ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622) en de terugvordering van kinderopvangtoeslagen (ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535).

8 T. Barkhuysen, 'De opmars van evenredigheid in het bestuursrecht', *NJB* 2018/445, p. 603.

9 Vgl. het op de conclusie volgende betoog in R.J.G.M. Widdershoven, 'Exceptieve toetsing in een responsief bestuursrecht', *NTB* 2018/30, p. 188-189.

10 Vgl. J.H. Gerards, 'Het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 lid 2 Awb en het Europese recht', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Europees recht effectueren*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, p. 76-90.

11 HvJ EU 30 januari 2018, gevoegde zaken C-360/15 en C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44 (*Visser's Vastgoed Beleggingen/Appingedam* (hierna: *Appingedam*), punt 91-92 en 110. Zie voor een weergave van een deel van de beroepen waartoe die uitspraak heeft geleid T. Duijkersloot e.a., 'Kroniek Europees staats- en bestuursrecht', *NTB* 2020/20, p. 62-63.

12 *Appingedam*, punt 123.

13 Aldus ook J.R. van Angeren & S. Ravelli, 'Wat wordt de invloed van de zaak *Appingedam* op het omgevingsrecht?', *M en R* 2018/80, p. 449-450.

14 Zie de tussenuitspraak ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062, r.o. 12-13 onder verwijzing naar de relevante rechtspraak van het HvJ EU.

15 ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062, r.o. 12-13.

16 ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4196, r.o. 18. Zie voor de bespreking van het geschiktheidsvereiste bijvoorbeeld H. Doornhof & J.C. van Oosten, 'Ontwikkelingen in het ruimtelijke ordeningsrecht 2019', *BR* 2020/47, p. 296-297.

17 Vgl. HvJ EG 13 november 1990, zaak C-331/88, ECLI:EU:C:1990:391 (*Fedesa*), punt 13-14 en concl. A-G Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, punt 7.8.

beslissingsruimte van het vaststellend orgaan dat vergt. Het in dergelijke gevallen teruggrijpen op een (zeer) terughoudende – met een toetsing aan het willekeurverbod vergelijkbare – materiële toets, zou voor burgers echter weinig opleveren. Gelet daarop adviseerde A-G Widdershoven de hoogste bestuursrechters in die gevallen te kiezen voor een ‘tussenweg’ die neerkomt op een procedurele toetsing op zorgvuldigheid en motivering.¹⁸ Procedurele toetsing wordt reeds uitgevoerd door het HvJ EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM).¹⁹ Deze Europese rechters gebruiken dit type toetsing onder meer als instrument voor een serieuze beoordeling van besluiten of regelgeving in gevallen waarin een intensieve inhoudelijke beoordeling niet wenselijk is.²⁰ Dat geeft aanleiding om te bekijken welke lessen uit hun rechtspraak zijn te trekken voor Nederland. Een (voorlopig!) antwoord op die vraag formuleer ik hierna (paragraaf 2.2.2). Eerst bespreek ik wat uitgebreider wat procedurele toetsing is en hoe het HvJ EU en het EHRM deze toetsing toepassen.

2.2 Procedurele toetsing als tussenweg?

2.2.1 Procedurele toetsing door het EHRM en het HvJ EU

Een definitie van procedurele toetsing is recent gegeven door Huijbers in haar dissertatie over procesgebaseerde toetsing in rechtspraak over fundamentele rechten.²¹ Huijbers definieert procesgebaseerde toetsing als een ‘rechterlijke redenering waarmee de besluitvormingsprocedure van overheidsinstanties wordt beoordeeld in het licht van procedurele standaarden.’²² Een strikt onderscheid tussen procedurele en meer materiële toetsing is niet altijd goed te maken. Het voornaamste verschil is dat het object van de toetsing bij een volledig procesgebaseerde toetsing de besluitvormingsprocedure is, terwijl een puur materiële toetsing ziet op het resultaat van die besluitvormingsprocedure, zoals een regeling of een besluit.²³

Volgens Huijbers kan procedurele toetsing op tal van verschillende manieren plaatsvinden.²⁴ Zo kan de besluitvormingsprocedure (zeer) terughoudend of juist (zeer) indringend worden getoetst.²⁵ Daarnaast zijn er verschillende procedurele standaarden waaraan de rechter een besluitvormingsprocedure kan toetsen. Die standaarden worden ook wel ondergebracht in drie categorieën.²⁶ Allereerst zijn er standaarden die vallen onder de categorie *procedural regularity*. Deze beogen structuur en zekerheid te creëren in de manier waarop regelgeving of besluiten worden vastgesteld/genomen.²⁷ De tweede categorie standaarden ziet op *procedural rationality*. Vereisten in deze categorie schrijven bijvoorbeeld voor dat autoriteiten tijdens hun besluitvormingsprocedures voldoende kennis moeten vergaren van de te regelen situatie, de verwachte impact van hun beslissing en de negatieve gevolgen ervan.²⁸ Procedurele standaarden in de tweede categorie kunnen ook zien op deliberatieve besluitvorming en motivering, waarmee het betrekken van alle relevante belangen bij het nemen van een beslissing wordt aangemoedigd.²⁹ Standaarden in de derde en laatste categorie zijn gericht op *procedural fairness*.³⁰

Procedurele toetsing kan verder op verschillende manieren in relatie staan tot de intensiteit waarmee de rechter de rechtmatigheid van een gehele maatregel (materieel) toetst.³¹ Dat werkt twee kanten op.

Enerzijds kan de toetsingsintensiteit van de inhoudelijke rechtmatigheid afhangen van het resultaat van procedurele toetsing. Deze toepassing is bijvoorbeeld zichtbaar in de rechtspraak van het EHRM. Het EHRM kan de omvang van de *margin of appreciation*, en daarmee de toetsingsintensiteit, laten afhangen van de kwaliteit van de nationale besluitvormingsprocedure.³² Wijst de besluitvormingsprocedure erop dat alle relevante betrokken belangen zorgvuldig zijn afgewogen, dan kan dat voor het EHRM een argument zijn om een inbreuk inhoudelijk terughoudender te toetsen.³³ Andersom komt het ook voor dat een onzorgvuldige besluitvormingsprocedure voor het EHRM reden is om de maatregel intensiever inhoudelijk te toetsen.³⁴

18 Concl. A-G Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, punt 8.5 e.v. Zie ook Widdershoven 2018, p. 188-190.

19 Zie voor procedurele toetsing door het EHRM bijvoorbeeld J.H. Gerards, ‘Procedural Review by the ECtHR: A Typology’, in: J.H. Gerards & E. Brems (red.), *Procedural Review in European Fundamental Rights Cases*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 127-160; K. Messerschmidt & A.D. Oliver-Lalana (red.), *Rational Lawmaking under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*, Springer 2016; Zie voor procedurele toetsing door het HvJ EU onder meer K. Lenaerts, ‘The European Court of Justice and Process-Oriented Review’, *Yearbook of European Law* 2012, p. 3-16; D. Harvey, ‘Towards Process-Oriented Proportionality Review in the European Union’, *European Public Law* 2017/23, p. 102-111.

20 E. Brems, ‘The ‘Logics’ of Procedural-Type Review by the European Court of Human Rights’, in: J.H. Gerards & E. Brems (red.), *Procedural Review in European Fundamental Rights Cases*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 22-26; Lenaerts 2012, p. 15-16.

21 L.M. Huijbers, *Process-based Fundamental Rights Review. Practice, Concept and Theory* (diss. Utrecht), Antwerpen: Intersentia 2019.

22 Huijbers 2019, p. 100 en 411.

23 Zie voor het (moeilijke te maken strikte) onderscheid I. Bar-Siman-Tov, ‘The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process’, *Boston University Law Review* 2011/91, p. 1921-1924.

24 Huijbers onderscheidt zeven elementen ten aanzien waarvan de rechter kan variëren, zie Huijbers 2019, p. 122-124.

25 Huijbers 2019, p. 126-130.

26 Het hierna volgende onderscheid is gemaakt door Bar-Siman-Tov tijdens de workshop ‘Exploring New Dimensions of Procedural Review’ op 10 maart 2017 in Edinburgh, zie Huijbers 2019, p. 134 (noot 697).

27 Huijbers 2019, p. 134-136.

28 Huijbers 2019, p. 136 onder verwijzing naar K. Messerschmidt, ‘Evidence-Based Review of Legislation in Germany’, *The Theory and Practice of Legislation* 2016/4, p. 211.

29 Huijbers 2019, p. 137.

30 Huijbers 2019, p. 138-139.

31 Huijbers 2019, p. 143 e.v.

32 Zie hierover bijvoorbeeld L.M. Huijbers & J.H. Gerards, ‘Procedurele toetsing’, in: R. Ortlepp e.a. (red.), *De rechter onder vuur*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 204-206; Huijbers 2019, p. 147-148; Gerards 2017, p. 140-146; T. Kleinlein, ‘The Procedural Approach of the European Court of Human Rights: Between Subsidiarity and Dynamic Evolution’, *International and Comparative Law Quarterly* 2019/68, p. 91-110.

33 Kleinlein 2019, p. 94.

34 Huijbers & Gerards 2016, p. 204-205.

Anderzijds kan het uitvoeren van procedurele toetsing juist het gevolg zijn van de intensiteit waarmee een maatregel (inhoudelijk) wordt getoetst.³⁵ Deze relatie tussen toetsingsintensiteit en procedurele toetsing is zichtbaar in de rechtspraak van het HvJ EU, hoewel het opmerking verdient dat de rechtspraak van het Hof op dit punt enigszins onvoorspelbaar is.³⁶ Niettemin biedt die rechtspraak voorbeelden waarin een materieel terughoudende toetsing, aangewezen vanwege ruime beoordelings- of beleidsmarges van EU-instellingen, wordt aangevuld met een procedurele toetsing.³⁷ Deze hantering van procedurele toetsing wordt ook wel het *compensatory model* genoemd en is vooral zichtbaar bij de toetsing van EU-regelgeving door het Hof aan het Europese evenredigheidsbeginsel.³⁸ Vooral wanneer de aard van het aangetaste belang dat vergt, lijkt het Hof een materieel gezien terughoudende evenredigheidstoetsing te willen compenseren. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een regeling fundamentele rechten als artikel 6 (recht op vrijheid en veiligheid) of de artikelen 7/8 (eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens) van het Handvest van de grondrechten van de EU beperkt of als de interne markt wordt belemmerd.³⁹ De compensatie van de materieel terughoudende toetsing kan dan bestaan uit het uitvoerig nagaan van de zorgvuldigheid waarmee een regeling is vastgesteld. Komt het Hof tot de conclusie dat een regeling onzorgvuldig is voorbereid, dan kan dat leiden tot het oordeel dat het evenredigheidsbeginsel is geschonden.⁴⁰ Ook mogelijk is dat het Hof kiest voor een intensieve inhoudelijke toetsing van een beperkende regeling. Daarvoor lijkt het Hof ruimte te zien als een regeling een serieuze beperking van de artikelen 7/8 van het Handvest of artikel 8 EVRM impliceert.⁴¹

2.2.2 Naar een semi-procedurele toetsing

Voor de toepassing van procedurele toetsing in Nederland lijkt het zinvol dat de Nederlandse bestuursrechters zich primair oriënteren op een toetsing die plaatsvindt aan procedurele standaarden in de categorie procedural rationality. Uit

de standaarden in die categorie vloeien vergelijkbare eisen voort als uit het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel. Gelet op onder meer de intensiveringstendens bij de toetsing van appellabele besluiten en de recente rechtspraak van de Afdeling en de CRvB zullen juist die formele rechtsbeginselen, naast het evenredigheidsbeginsel, naar verwachting een rol spelen bij de intensivering van de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften.⁴²

De procedural rationality toetsing aan motivering- en zorgvuldigheid kan vervolgens op verschillende manieren in relatie staan tot de intensiteit waarmee de (materieële) rechtmatigheid van een algemeen verbindend voorschrift wordt getoetst.

Hoewel ook een meer op de EHRM-rechtspraak geïnspireerde toepassing mogelijk is, lijkt het meer voor de hand te liggen om te oriënteren op het 'compensatory model' van het HvJ EU.⁴³ Een reden daarvoor is onder meer de connectie die de CRvB en de Afdeling in hun nieuwe toetsingsaanpak maken tussen de factoren voor de toetsingsintensiteit en materieële toetsing. Zij overwegen hierover dat de toetsing 'materieel terughoudend [kan] zijn als de beslissingsruimte voortvloeit uit de feitelijke of technische complexiteit van de materie, dan wel als bij het nemen van de beslissing politiek-bestuurlijke afwegingen kunnen worden of zijn gemaakt'.⁴⁴ Wel kunnen het formele zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel volgens de CRvB en de Afdeling een rol spelen 'bij de toetsing van de wijze waarop aan de beslissingsruimte inhoud is gegeven', ook al kan de enkele strijd met die beginselen niet tot onverbindendheid leiden. Eveneens denkbaar is dat de mate waarin het voorschrift ingrijpt in het leven van burgers en diens fundamentele rechten een aangrijpingspunt vormt voor een indringende procedurele toetsing op zorgvuldigheid en motivering. Deze vorm van procedurele toetsing zou als behoorlijk ingrijpend kunnen worden opgevat, omdat die toetsing wellicht impliceert dat de rechter enkel vanwege procedurele gebreken een (enigszins) democratisch gelegitimeerd voorschrift opzij zet.⁴⁵ Voor de burger in kwestie levert het tegelijkertijd niet altijd veel op.

Dat laatste brengt mij echter bij de aard en betekenis van het begrip 'procedurele toetsing'. Als dit begrip de suggestie zou wekken dat regelgeving eenvoudigweg opzij kan worden gezet vanwege de enkele schending van formaliteiten, dan zouden we er wellicht toe over moeten gaan om in de Nederlandse context te spreken van 'semi-procedurele toetsing'. Die term lijkt een op een procedural rationality georiënteerde toetsing beter te omschrijven. Waar

35 Zie hierover P. Popelier, 'Procedural Rationality Review after Animal Defenders International: A Constructively Critical Approach', *European Constitutional Law Review* 2019/15, p. 284 e.v.

36 Vgl. J.C.A. Aarts & L.A. van Heusden, 'Exceptieve toetsing: over de operationalisering van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel', *NTB* 2020/72, p. 188.

37 Vgl. de aangehaalde rechtspraak in bijvoorbeeld *Lenaerts* 2012, p. 3-13; *Harvey* 2017, p. 101-111; Aarts & Van Heusden 2020, p. 183-185.

38 Popelier 2019, p. 280. Vgl. ook Aarts & Van Heusden 2020, p. 183-186. Procedurele toetsing vindt ook plaats bij andere handelingen van EU-instellingen met ruime beoordelings- of beleidsmarges, zoals EU-besluiten (HvJ EG 21 november 1991, zaak C-269/90, EU:C:1991:438 (*Technische Universität München*), punt 14). Sinds vrij recent wordt een procedurele toetsing ook voorgeschreven aan de nationale rechter wanneer deze de complexe feitenbeoordeling moet toetsen van nationale besluiten genomen met een ruime beoordelingsmarge. Zie HvJ EU 4 april 2017, zaak C-544/15, ECLI:EU:C:2017:255 (*Fahimian*).

39 Zie voor enkele voorbeelden M. van Zanten & R.J.G.M. Widdershoven, 'Het evenredigheidsbeginsel en procedurele toetsing: lessen uit Luxemburg', in: A.W.G.J. Buijze, P.M. Langbroek & R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Goed bestuur in perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 244-249.

40 Een voorbeeld biedt HvJ EG 7 september 2006, zaak C-310/04, ECLI:EU:C:2006:521 (*Spanje/Raad*).

41 HvJ EU 8 april 2014, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland*).

42 Ook de intensivering van de toetsing van appellabele besluiten lijkt te verlopen via een toetsing aan de beginselen van evenredigheid, zorgvuldigheid en motivering, vgl. *Kegge* 2018. Zie voor een serieuze formele toetsing van algemeen verbindende voorschriften bijvoorbeeld de drie hierna te bespreken huisvestingzaken van de Afdeling.

43 Zie voor dat betoog ook Aarts & Van Heusden 2020, p. 188.

44 CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, r.o. 7.5.1 en 7.5.2; ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:452, r.o. 6.

45 Huijbers wijst in dit verband op een debat dat gaat over rechterlijk activisme en procedurele toetsing, zie Huijbers 2019, p. 217-219.

het namelijk om gaat, is dat een toetsing op zorgvuldigheid en motivering plaatsvindt in het kader van het beoordelen van de materiële rechtmatigheid van een voorschrift. Aarts & Van Heusden merken in dit verband ook op dat het bij procedurele evenredigheidsstoetsing gaat om de 'combinatie van materiële en formele normen' die in de rechtspraak van het HvJ EU 'natuurlijk' in elkaar lijken over te vloeien en elkaar lijken te versterken.⁴⁶ Bij een semi-procedurele toetsing kan een (on)zorgvuldige voorbereiding of een gebrekkige motivering bijvoorbeeld aanleiding geven om aan te nemen dat de in het voorschrift gemaakte keuzes niet evenredig kunnen zijn. Het evenredigheidsbeginsel is dan geschonden. Een soortgelijke redenering hanteert het HvJ EU in bepaalde zaken.⁴⁷ Ook mogelijk is dat de strijd met het motiverings- of zorgvuldigheidsbeginsel tot gevolg heeft dat de strijd met een materiële wettelijke norm niet kan worden beoordeeld.

Een dergelijke semi-procedurele toetsing lijkt overigens al zichtbaar in de rechtspraak van de Afdeling. Ter illustratie kan worden gewezen op drie uitspraken van 29 april 2020 waarin de Afdeling de Rotterdamse huisvestingsverordeningen 2016 en 2017 exceptief toetst aan het motiveringsbeginsel.⁴⁸ In die verordeningen zijn vergunningplichten opgenomen voor het veranderen van de samenstelling van de woningvoorraad. Deze bevoegdheid mag de gemeenteraad volgens artikel 2, eerste lid, Huisvestingswet 2014 alleen gebruiken als dat geschikt en noodzakelijk is ter bestrijding van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Volgens de Afdeling is de introductie van de vergunningplichten onvoldoende gemotiveerd. Schaarste aan bepaalde woonruimte was niet aangetoond, laat staan de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten waartoe die schaarste zou moeten leiden. De Afdeling kan vanwege die gebrekkige motivering niet beoordelen of is voldaan aan de voorwaarde van artikel 2, eerste lid, Huisvestingswet 2014. Tegelijkertijd sluit zij niet uit 'dat de gemeenteraad met nader onderzoek alsnog kan motiveren dat [...] een bevoegdheid bestaat tot het instellen van het [...] verbod tot woningvorming zonder vergunning [...]'. Dit brengt mee dat voormelde bepalingen in de voorliggende twee zaken buiten toepassing dienden te worden gelaten.⁴⁹

Die laatste twee zinnen zijn in samenhang interessant, omdat de Afdeling daarmee misschien ook prijs geeft waarom de strijd met formele beginselen niet tot het onverbindend verklaren, maar wel tot het buiten toepassing laten van een algemeen verbindend voorschrift kan leiden. Uit het citaat volgt dat het voorschrift na herstel van het motiveringsgebrek mogelijk nog kan worden toegepast. Zou de Afdeling kiezen voor onverbindendheid, dan impliceert dat oordeel dat elke rechtmatige toepassing van het algemeen verbindende voorschrift is uitgesloten. Of het onderscheid

tussen onverbindendheid en buiten toepassing laten inderdaad relevant is voor de mogelijkheden voor herstel, en in hoeverre dat herstel met terugwerkende kracht kan plaatsvinden, zijn procesrechtelijke vragen, waarnaar ik nog meer onderzoek moet doen en die in het proefschrift zullen worden beantwoord. Op een andere procesrechtelijke complicatie ga ik nu alvast wat dieper in.

3. De verhouding tussen exceptieve toetsing en rechtstreeks beroep

De vraag naar de verhouding tussen exceptieve toetsing en rechtstreeks beroep is momenteel al relevant voor appellabele algemeen verbindende voorschriften. Tot die groep behoren bestemmingsplannen, maar ook bepaalde voorschriften die worden vastgesteld op grond van bijvoorbeeld de Elektriciteitswet of de Wet op de geneesmiddelenprijzen. Die relevantie zal toenemen als, zoals in de literatuur bepleit, artikel 8:3, eerste lid aanhef en onder a, Awb wordt geschrapt.⁵⁰ Mocht er in de toekomst beroep openstaan tegen algemeen verbindende voorschriften, dan moet duidelijk zijn welk effect het niet (tijdig) of zonder succes benutten van die beroepsmogelijkheid heeft op de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften. Hierover denken de bestuursrechters momenteel verschillend.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBB) heeft in het verleden aangegeven dat een directe beroepsmogelijkheid geen demper zou moeten zijn voor latere exceptieve toetsing. Dit standpunt blijkt uit tenminste twee uitspraken over appellabele algemeen verbindende voorschriften die hun grondslag vinden in de Elektriciteitswet 1998.⁵¹ In beide gevallen hebben appellanten de beroepsmogelijkheid niet benut. Dat heeft volgens het CBB geen gevolgen voor het kunnen inroepen door appellanten van de onverbindendheid van de voorschriften. Voor deze opvatting heeft het CBB een aantal argumenten.⁵² Het niet exceptief kunnen toetsen van een onherroepelijk voorschrift zou tot gevolg hebben dat belanghebbenden steeds beroep moeten instellen tegen een algemeen verbindend voorschrift. Het is echter heel goed mogelijk dat belanghebbenden de gevolgen van het voorschrift pas ervaren als dat voorschrift door middel van een besluit op hen wordt toegepast. Bovendien zou een andere opvatting volgens het CBB leiden tot een verschil in de behandeling van beroepen tegen besluiten die op basis van een voorschrift zijn genomen. Degenen die al bij de vaststelling van het voorschrift belanghebbenden waren, maar geen beroep hebben ingesteld, zouden zich niet meer op de onverbindendheid van het voorschrift kunnen beroepen. Tegenover deze groep staan degenen die belanghebbende zijn geworden nadat de

46 Aarts & Van Heusden 2020, p. 188.

47 Zoals in HvJ EG 7 september 2006, zaak C-310/04, ECLI:EU:C:2006:521 (*Spanje/Raad*), punten 133-135.

48 ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1155; ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1157; ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1161.

49 ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1157, r.o. 9.3.

50 Bijvoorbeeld W.J.M. Voermans, 'Besturen met de regels, volgens de regels', in: W.J.M. Voermans, R.J.B. Schutgens & A.C.M. Meuwese, *Algemene regels in het bestuursrecht (VAR preadviezen reeks 158)*, Den Haag: Bju 2017; De Poorter & Çapkurt 2017.

51 CBB 2 augustus 2002, ECLI:NL:CBB:2002:AE7299 en CBB 2 juni 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ0727.

52 CBB 2 augustus 2002, ECLI:NL:CBB:2002:AE7299, r.o. 5.

beroepstermijn is verstreken. Deze 'later-belanghebbenden' zouden zich in hun beroep tegen een uitvoeringsbesluit wel kunnen beroepen op de onverbindendheid van het voorschrift.⁵³ Dit verschil in de behandeling van beroepen zou volgens het CbB een 'weinig wenselijk lijkende situatie' opleveren.

De Afdeling vaart bij de exceptieve toetsing van appellabele bestemmingsplannen een van het CbB afwijkende koers. Dat blijkt uit rechtspraak over ter realisering of handhaving van zo'n bestemmingsplan verleende vergunningen of opgelegde sancties. In een procedure tegen die besluiten worden planregels wel exceptief getoetst, maar die toetsing is in zoverre beperkt dat onherroepelijke bestemmingsplannen door de Afdeling alleen worden getoetst via het evidentie-criterium.⁵⁴ Op grond daarvan kan een planregel pas onverbindend worden verklaard of buiten toepassing worden gelaten als zij evident in strijd is met een hogere regeling. Daarvan is sprake als de rechter die strijd zonder nader onderzoek kan vaststellen.⁵⁵ In de recente uitspraak *Diemen* legt de Afdeling uit waarom zij onherroepelijke planregels beperkt exceptief toetst.⁵⁶ De Afdeling benadrukt dat tegen de vaststelling van een bestemmingsplan rechtsmiddelen kunnen worden aangewend en dat exceptieve toetsing dus pas aan de orde is als het plan onherroepelijk is. In dat stadium verlangt de rechtszekerheid dat derden in beginsel kunnen afgaan op de inhoud van het plan. Verder wijst de Afdeling erop dat het indienen van een verzoek tot herziening van het plan bij de gemeenteraad de aangewezen rechtsgang is om het onherroepelijke plan te laten toetsen.⁵⁷ Of de lijn van de Afdeling ook zal worden toegepast bij andere appellabele algemeen verbindende voorschriften is niet duidelijk. De argumentatie van de Afdeling voor het hanteren van het evidentie-criterium lijkt sterk te zijn toegespitst op bestemmingsplannen. Daarom is niet uit te sluiten dat het evidentie-criterium niet zal worden toegepast bij andere appellabele algemeen verbindende voorschriften. In elk geval geeft dit, in samenhang met rechtspraak van het CbB, aanleiding om in de andere rechtsstelsels te bekijken hoe met exceptieve toetsing wordt omgegaan naast een directe beroepsmogelijkheid. Hoewel het rechtsvergelijkend onderzoek nog in volle gang is, laten de eerste, voorlopige resultaten zien dat er minstens twee andere benaderingen mogelijk zijn.

53 Schutgens wijst erop dat het onaanvaardbaar zou zijn als een later-belanghebbende vanwege het verstrijken van de beroepstermijn ook nog eens exceptieve toetsing wordt ontzegd, zie R.J.B. Schutgens, 'Rechtsbescherming tegen algemene regels: tijd om de Awb te voltooien', in: W.J.M. Voermans, R.J.B. Schutgens & A.C.M. Meuwese, *Algemene regels in het bestuursrecht (VAR preadviezen reeks 158)*, Den Haag: Bju 2017, p. 124-125.

54 Zie over het evidentie-criterium bijvoorbeeld H.J. de Vries, 'Afscheid van het Landbouvvliegersarrest. Centrale Raad van Beroep en Afdeling bestuursrechtspraak slaan andere weg in: over exceptieve toetsing van bestemmingsplannen en andere algemeen verbindende voorschriften', *TO* 2020/1, p. 19-27.

55 ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:520 (*Diemen*), r.o. 5.3.

56 De Afdeling geeft die uitleg in haar overwegingen over waarom zij de hantering van het evidentie-criterium niet in strijd vindt met het doeltreffendheidsbeginsel en het beginsel van effectieve rechtsbescherming, zie ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:520 (*Diemen*), r.o. 5.4.

57 ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:520 (*Diemen*), r.o. 5.4.

In het Unierecht lijkt de exceptie van onwettigheid, neergelegd in artikel 277 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), een compenserende functie te hebben.⁵⁸ Dat lijkt in ieder geval te gelden met betrekking tot de rechtsbescherming van particulieren tegen EU-regelgeving.⁵⁹ De ontvankelijkheidsvereisten van artikel 263, vierde alinea, VWEU worden op een zodanige manier uitgelegd dat particulieren doorgaans niet-ontvankelijk zijn in een beroep tot nietigverklaring van EU-regelgeving.⁶⁰ De exceptie van onwettigheid kan dan uitkomst bieden. Volgens het Hof geeft de exceptie uitdrukking aan een 'algemeen beginsel' dat particulieren beschermt tegen de toepassing van een onrechtmatige handeling van algemene strekking.⁶¹ De mogelijkheid voor particulieren om de exceptie op te werpen is echter wel begrensd. Doet zich namelijk de (vrij uitzonderlijke) situatie voor waarin een particulier zonder twijfel ontvankelijk zou zijn geweest in een beroep tot nietigverklaring, dan kan hij die regeling later niet indirect laten toetsen als die beroepsmogelijkheid niet is gebruikt.⁶² Een andere opvatting zou volgens het Hof onwenselijk zijn, omdat particulieren dan de beroepstermijn, en daarmee het onherroepelijke karakter dat een regel jegens hen heeft, kunnen omzeilen.⁶³

Een tweede benadering is zichtbaar in het Franse recht. In Frankrijk heeft het vernietigingsberoep beperkte effecten op de latere exceptieve toetsing van met Nederlandse algemeen verbindende voorschriften vergelijkbare regels (*actes réglementaires*). Uit de rechtspraak van de *Conseil d'État* volgt namelijk dat het exceptief toetsen van *actes réglementaires* in beginsel altijd mogelijk is, ook al is de beroepsmogelijkheid (niet) tijdig of zonder succes benut.⁶⁴ Aan dit uitgangspunt liggen onder andere overwegingen van rechtsbescherming ten grondslag, waaraan men in beginsel kennelijk een

58 Zie over de exceptie van onwettigheid en de functies van dit rechtsmiddel M.T. Karayigit, 'The Plea of Illegality as a Pillar of the Incidental Review', *European Public Law* 2019/24, p. 689-708.

59 Geprivilegieerde beroepsgerechtigden (de lidstaten, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie) kunnen de exceptie van onwettigheid in beginsel altijd opwerpen, ook al kunnen zij tegen elke handeling in eerste instantie een vernietigingsberoep instellen. Een andere opvatting zou volgens het Hof in strijd zijn met de bewoordingen van artikel 277 VWEU, waarin immers staat dat de exceptie kan worden opgeworpen door 'iedere partij'. Zie HvJ EG 15 mei 2008, zaak C-442/04, ECLI:EU:2008:276 (*Spanje/Raad*), punt 22.

60 Zie hierover R. Ortlep & R.J.G.M. Widdershoven, 'Rechtsbescherming', in: S. Prechal & R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 335-338.

61 HvJ EG 6 maart 1979, zaak 92/78, ECLI:EU:C:1979:53 (*Simmenthal/Commissie*), punt 39 en meer recent HvJ EU 16 april 2015, zaak C-143/14, ECLI:EU:C:2015:236 (*TMK Europe*), punt 18.

62 Deze situatie doet zich met name voor als een verordening ten aanzien van een particulier als individuele beschikking moet worden aangemerkt. Zie bijvoorbeeld GvEA EG 13 september 1995, gevoegde zaken T-244/94 en T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160 (*TWD/Commissie*), punt 103; HvJ EG 15 februari 2001, zaak C-239/99, ECLI:EU:C:2001:101 (*Nachi Europe*), punt 29-37 en recenter HvJ EU 14 maart 2017, zaak C-158/14, ECLI:EU:C:2017:202 (*A. e.a.*), punt 66-67 en daar aangehaalde rechtspraak.

63 Zie voor een bespreking van de op dit punt relevante rechtspraak bijvoorbeeld de conclusie van A-G Bot van 31 januari 2008, ECLI:EU:C:2008:58 voor HvJ EG 15 mei 2008, zaak C-422/04, ECLI:EU:C:2008:276 (*Spanje/Raad*), punt 51 e.v.

64 *Conseil d'État* 29 mei 1908, *Poulin*, N° 25488. Zie ook R.M. van Male, *Rechter en bestuurswetgeving* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988, p. 58-61.

groter belang hecht dan aan rechtszekerheid.⁶⁵ Niettemin is er een kentering zichtbaar in de rechtspraak van de *Conseil d'État*. Uit een uitspraak van 18 mei 2018 volgt dat exceptieve toetsing weliswaar in beginsel altijd mogelijk is, maar dat tijdens die toetsing de schending van vorm- en procedurevoorschriften niet langer aan de orde kan komen.⁶⁶ In deze uitspraak had de regelgever bijvoorbeeld bepaalde partijen niet geraadpleegd, terwijl dat wettelijk wel was voorgeschreven. Die formele fout kon bij de exceptieve toetsing niet meer worden aangevoerd.

Er zijn kortom verschillende manieren waarop de Nederlandse bestuursrechters hun exceptieve toetsing van onherroepelijke algemeen verbindende kunnen vormgeven. Zij zouden inspiratie kunnen ontleen aan de wat strengere Unierechtelijke benadering of juist aan de wat mildere Franse aanpak, ook al heeft de *Conseil d'État* zijn rechtspraak op dit punt recentelijk aangescherpt. Ook mogelijk is om het evidentiecriterium toe te passen bij andere appellabele voorschriften dan bestemmingsplannen. Welke kant de Nederlandse bestuursrechters precies op zouden moeten gaan, bespreek ik te zijner tijd in het proefschrift.

4. Afsluiting

In zowel de literatuur als de rechtspraak is de afgelopen jaren de nodige aandacht besteed aan het exceptief toetsen van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen. Het hier op hoofdlijnen besproken promotieonderzoek bouwt daarop voort en beoogt enkele handvatten te bieden voor de verdere operationalisering van een intensievere exceptieve toetsing aan algemene rechtsbeginselen.

Inmiddels is tot op zekere hoogte duidelijk hoe die intensivering kan verlopen. Primair zou een intensieve toetsing aan het evenredigheidsbeginsel kunnen plaatsvinden als de aard van het aangetaste belang een serieuze beoordeling van een voorschrift rechtvaardigt. Daarbij is de verwachting dat het evenredigheidsbeginsel in de toekomst (nog) vaker Unierechtelijk zal moeten worden ingevuld, hetgeen de toetsing op evenredigheid in louter nationale zaken mogelijk beïnvloedt.

In gevallen waarin een intensieve evenredigheidstoets onwenselijk is, zou een indringender toetsing aanvullend vorm kunnen krijgen door een verdere operationalisering van de toetsing aan het formele zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Die meer formele toetsing gaat verder dan een toetsing aan het willekeurverbod, terwijl daarmee tegelijkertijd een zekere afstand wordt gehouden tot de inhoud van het voorschrift. Blijkend uit de recente rechtspraak van de CRvB en de Afdeling kunnen de formele rechtsbeginselen in de toekomst ook daadwerkelijk een

prominentere rol gaan vervullen bij het beoordelen van de strijd van een algemeen verbindend voorschrift met hogere regelgeving of (materiële) rechtsbeginselen. Die in deze bijdrage genoemde 'semi-procedurele toetsing' op zorgvuldigheid en motivering is geïnspireerd op de rechtspraak van het HvJ EU en het EHRM, en zal in het proefschrift onder invloed van die rechtspraak verder worden vormgegeven.

Het is voorsnog minder duidelijk hoe de bestuursrechters omgaan met de meer procesrechtelijke vragen waartoe een (intensievere) toetsing aan (formele) algemene rechtsbeginselen leidt. Voor zover het de vraag betreft of en in hoeverre appellabele, maar niet tijdig aangevochten algemeen verbindende voorschriften nog exceptief kunnen worden getoetst, zijn in deze bijdrage kort enkele mogelijke benaderingen geïntroduceerd. Deze en andere procesrechtelijke kwesties zullen in het proefschrift de nodige aandacht krijgen.

65 Zie bijvoorbeeld B. Seiller, *L'exception d'illégalité des actes administratifs* (diss. Université Panthéon-Assas Parijs) 1995, p. 30.

66 Conseil d'État (Assemblée) 18 mei 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, N° 414583.