# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 4 November 2015 (België). RG 158/2015

* Datum : 04-11-2015
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20151104-6
* Rolnummer : 158/2015

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, T. MerckxVan Goey, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging
Bij arrest nr. 228.690 van 7 oktober 2014 in zake D.Q. tegen Frank Mols, de nv « Louis Mols Algemene Aannemingen » en de deputatie van de provincieraad van Antwerpen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 oktober 2014, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :
« Schendt artikel 4.8.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) niet de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, door de hoedanigheid van tussenkomende partij in de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen te beperken tot de ' belanghebbende, vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid (VCRO) ', en derhalve de belanghebbende die niet wordt vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid VCRO, uit te sluiten en dus anders te behandelen, inzonderheid diegene die niet in aanmerking komt voor de hoedanigheid van tussenkomende partij, bepaald in artikel 4.8.21, § 1 VCRO, omdat hij/zij op grond van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid VCRO bij gebrek aan rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen geen beroep kon indienen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen de weigeringsbeslissing van de Deputatie ingevolge het gunstig gevolg dat deze overheid heeft gegeven aan zijn bezwaarschrift tegen de verkavelingsaanvraag,
ook al heeft deze betrokkene belang bij de oplossing van de zaak omdat (1) hij individueel werd aangeschreven als aanpalend eigenaar in het kader van het openbaar onderzoek ingevolge een verkavelingsaanvraag, (2) hij vervolgens een bezwaarschrift heeft ingediend waarop het college van burgemeester en schepenen de verkavelingsaanvraag heeft geweigerd en (3) hij ten slotte ook een memorie van tussenkomst heeft ingediend bij de deputatie van de provincie alvorens de hoorzitting, aangevraagd in graad van administratief beroep door de aanvrager van de verkaveling, plaatsvond,
dit alles terwijl bovendien het algemeen artikel 21bis van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State de hoedanigheid van tussenkomende partij toekent aan ' d [e]gene die belang heeft bij de oplossing van de zaak ', met andere woorden zonder zich te mogen of moeten beperken tot de implicaties van de beslissing die de administratieve overheid heeft genomen, maar door ruimer oog te hebben voor alle mogelijke implicaties van de beslissing die de administratieve overheid kon nemen en ook nog kan nemen, desgevallend na een annulatie-arrest,
in acht genomen dat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, inzonderheid artikel 4.8.32, ook niet voorziet in derdenverzet voor ieder die niet behoorlijk opgeroepen werd in de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ? ».
(...)
III. In rechte
(...)
B.1.1. Het Hof wordt ondervraagd over artikel 4.8.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO), in de versie zoals ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, dat vóór de wijziging ervan bij het decreet van 4 april 2014 bepaalde :
« § 1. Elk van de belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, kan in de zaak tussenkomen.
De Vlaamse Regering bepaalt op welke wijze een verzoek tot tussenkomst wordt ingediend. Zij bepaalt de vervaltermijnen die niet korter mogen zijn dan twintig dagen.
De Vlaamse Regering bepaalt tevens de vormvereisten waaraan het verzoekschrift moet beantwoorden. Zij bepaalt welke stukken bij het verzoekschrift gevoegd moeten worden.
[...] ».
B.1.2. Het verwijzende rechtscollege vraagt of die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, van de Grondwet, « door de hoedanigheid van tussenkomende partij in de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen te beperken tot de ' belanghebbende, vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid (VCRO) ', en derhalve de belanghebbende die niet wordt vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid VCRO, uit te sluiten [...] ».
B.2.1. De Vlaamse Regering en de tussenkomende partijen voeren aan dat de prejudiciële vraag niet dienstig is voor de oplossing van het geschil.
Zij wijzen erop dat het bodemgeschil betrekking heeft op de ontvankelijkheid van het cassatieberoep bij de Raad van State, terwijl de in het geding zijnde bepaling betrekking heeft op de mogelijkheid om tussen te komen in de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de verzoekende partij voor de Raad van State in die rechtspleging niet is tussengekomen.
B.2.2. Het staat in de regel aan het rechtscollege dat een prejudiciële vraag aan het Hof stelt, om te oordelen of het antwoord op die vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil dat het moet beslechten.
Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.
B.2.3. Bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid van het cassatieberoep voor de Raad van State rijst de vraag of de verzoekende partij een belang heeft om op te komen tegen een beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waarbij de onderliggende vraag rijst of er een eventuele discriminatie bestaat wat betreft de mogelijkheid om tussen te komen in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.
Het blijkt derhalve niet dat het antwoord op de prejudiciële vraag klaarblijkelijk niet nuttig zou zijn voor het bodemgeschil.
B.3.1. De Vlaamse Regering en de tussenkomende partijen voeren aan dat de prejudiciële vraag berust op een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling, die in samenhang moet worden gelezen met de artikelen 4.8.11, § 1, en 4.7.23 van de VCRO. In de interpretatie die zij voorstaan, doet artikel 4.8.21 van de VCRO geen verschil in behandeling ontstaan tussen derde belanghebbenden die wensen tussen te komen in de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.
B.3.2. Artikel 4.8.11, § 1, van de VCRO waarnaar de in het geding zijnde bepaling verwijst, luidt in de versie vóór de wijzigingen bij het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges :
« § 1. De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende belanghebbenden worden ingesteld :
1° de aanvrager van de vergunning of van het as-builtattest, respectievelijk de persoon die beschikt over zakelijke of persoonlijke rechten ten aanzien van een constructie die het voorwerp uitmaakt van een registratiebeslissing, of die deze constructie feitelijk gebruikt;
2° de bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen;
3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing;
4° procesbekwame verenigingen die optreden namens een groep wiens collectieve belangen door de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing zijn bedreigd of geschaad, voor zover zij beschikken over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten;
5° de leidend ambtenaar van het departement of, bij afwezigheid, diens gemachtigde voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid;
6° de leidend ambtenaar of, bij afwezigheid, diens gemachtigde van het departement of agentschap waartoe de adviserende instantie behoort, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, § 4, 2°, op voorwaarde dat die instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.
De belanghebbende aan wie kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de deputatie, wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden ».
B.3.3. Artikel 4.7.23 van de VCRO bepaalt in de versie vóór de wijzigingen bij het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid :
« § 1. De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.
De Vlaamse Regering kan nadere regelen met betrekking tot de hoorprocedure bepalen.
§ 2. De deputatie neemt haar beslissing binnen een vervaltermijn van vijfenzeventig dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening van het beroep. Deze vervaltermijn wordt verlengd tot honderdvijf dagen, indien toepassing wordt gemaakt van het mondelinge of schriftelijke hoorrecht, vermeld in § 1, eerste lid.
Indien geen beslissing wordt genomen binnen de toepasselijke vervaltermijn, wordt het beroep geacht afgewezen te zijn.
§ 3. Een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing wordt binnen een ordetermijn van tien dagen gelijktijdig en per beveiligde zending bezorgd aan de indiener van het beroep en aan de vergunningsaanvrager.
Een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing wordt tevens bezorgd aan volgende personen of instanties, voor zover zij zelf niet de indiener van het beroep zijn :
1° het college van burgemeester en schepenen;
2° de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.
Aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt tevens een kopie van het volledige dossier bezorgd.
§ 4. Een mededeling die te kennen geeft dat de vergunning is verleend, wordt door de aanvrager gedurende een periode van dertig dagen aangeplakt op de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft. De aanvrager brengt de gemeente onmiddellijk op de hoogte van de startdatum van de aanplakking. De Vlaamse Regering kan, zowel naar de inhoud als naar de vorm, aanvullende vereisten opleggen waaraan de aanplakking moet voldoen.
De gemeentesecretaris of zijn gemachtigde waakt erover dat tot aanplakking wordt overgegaan binnen een termijn van tien dagen te rekenen vanaf de datum van de ontvangst van de uitdrukkelijke beslissing of van de kennisgeving van de stilzwijgende beslissing.
De gemeentesecretaris of zijn gemachtigde levert op eenvoudig verzoek van elke belanghebbende, vermeld in artikel 4.7.21, § 2, een gewaarmerkt afschrift van het attest van aanplakking af.
[...] ».
B.3.4. Artikel 4.7.21 van de VCRO bepaalt :
« § 1. Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid.
§ 2. Het beroep, vermeld in § 1, kan door volgende belanghebbenden worden ingesteld :
1° de aanvrager van de vergunning;
2° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing;
3° procesbekwame verenigingen die optreden namens een groep wiens collectieve belangen door de bestreden beslissing zijn bedreigd of geschaad, voor zover zij beschikken over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten;
[...] ».
B.4.1. De verzoekende partij voor de Raad van State voert aan dat door de verwijzing, in de in het geding zijnde bepaling, naar artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, van de VCRO, inzonderheid naar het 3° ervan, de mogelijkheid om tussen te komen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, wat derde belanghebbenden betreft, wordt beperkt tot « elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing ».
In die interpretatie wordt de mogelijkheid tot een tussenkomst voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen beperkt tot diegenen die tegen de beslissing van de deputatie over de vergunning, validering of registratie een beroep bij die Raad kunnen instellen, en wordt op onverantwoorde wijze afbreuk gedaan aan het algemeen beginsel van het recht op toegang tot een rechter voor een categorie van belanghebbenden.
Dat klemt des te meer daar de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, noch enige andere decretale bepaling voorziet in een mogelijkheid om derdenverzet aan te tekenen.
Derden, inzonderheid omwonenden, kunnen er immers belang bij hebben om voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen tussen te komen, ook wanneer bij die Raad een beslissing is aanhangig gemaakt van de deputatie tot weigering van een aanvraag tot vergunning, validering of registratie die hun geen hinder of nadelen berokkent, teneinde hun standpunt te kennen te geven, met name om de voor die Raad bestreden beslissing van de deputatie te verdedigen.
Dat is des te meer het geval wanneer die derden naar aanleiding van een openbaar onderzoek over een vergunningsaanvraag een bezwaarschrift hebben ingediend en naar aanleiding van het beroep bij de deputatie tegen de afwijzende beslissing van het college van burgemeester en schepenen een memorie tot tussenkomst hebben ingediend en gevraagd hebben om bij de deputatie te worden gehoord.
B.4.2. Indien de in het geding zijnde bepaling zo wordt begrepen dat, wat derde belanghebbenden betreft, de mogelijkheid tot een tussenkomst in de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt beperkt tot de partijen die ook gerechtigd zijn om bij die Raad een beroep in te stellen tegen de beslissing van de deputatie die hun hinder of nadeel berokkent, met uitsluiting van de personen die eveneens een belang kunnen hebben bij de oplossing van het geschil, en die bijgevolg wensen tussen te komen om hun standpunt te kennen te geven, met name om de voor die Raad bestreden weigeringsbeslissing van de deputatie te verdedigen, is die bepaling onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
In die interpretatie dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.
B.5.1. Artikel 4.8.21 van de VCRO kan ook op een andere wijze worden geïnterpreteerd, zoals blijkt uit de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.
Bij zijn arrest nr. A/2013/0753 van 17 december 2013 oordeelde die Raad :
« De tussenkomende partijen wensen als derden tussen te komen om de verwerping van het beroep tot vernietiging te bepleiten. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, tonen de tussenkomende partijen aan dat zij als omwonenden belang hebben bij de oplossing van het geschil. Als de vernietiging van de bestreden beslissing wordt uitgesproken, wordt de rechtsplicht van de verwerende partij gereactiveerd om zich over de aanvraag van de verzoekende partij uit te spreken. De tussenkomende partijen maken afdoende en concreet aannemelijk welke hinder en nadelen daaruit voor hen kunnen voortvloeien. Het belang om aan het gerechtelijk debat deel te nemen en zodoende een voor hen nadelige vergunningsbeslissing te voorkomen, kan hen dan ook niet worden ontzegd. De door de verzoekende partij voorgestane lezing van artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 3°, VCRO, in samenhang met artikel 4.8.19, § 1, eerste lid VCRO, zou op een onevenredige beperking van het recht op toegang tot de rechter neerkomen.
Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk » (www.rwo.be).
De bepalingen van de artikelen 4.8.16 en 4.8.19 van de VCRO vermeld in dat arrest stemmen overeen met de voormelde artikelen 4.8.11 en 4.8.21 van de VCRO.
Bij zijn arrest nr. A/2014/0012 van 14 januari 2014 oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen :
« De tussenkomende partijen zijn de beroepsindieners bij de verwerende partij en op hun beroep werd de aanvankelijke door het college van burgemeester en schepenen verleende vergunningsbeslissing door de deputatie hervormd tot een weigeringsbeslissing. Rechtstreekse hinder of nadelen kunnen de tussenkomende partijen ingevolge deze weigeringsbeslissing niet ondervinden. Het door de tussenkomende partijen ingestelde beroep bij de deputatie werd immers ingewilligd en zij hebben dus als het ware reeds voldoening bekomen.
De figuur van de tussenkomst kan evenwel ook aangewend worden om de beslissing van de verwerende partij te ondersteunen en in dit licht de middelen van de verzoekende partij te weerleggen. Het door de verzoekende partij ingestelde beroep kan immers potentieel leiden tot de vernietiging van de weigeringsbeslissing van de deputatie.
Hiermee wordt aangetoond dat de tussenkomende partijen een belang kunnen laten gelden bij hun tussenkomst. Zij wensen immers dat de Raad het beroep tegen de weigeringsbeslissing verwerpt. Anders oordelen zou neerkomen op een onevenredige beperking van het recht op toegang tot de administratieve rechter » (www.rwo.be).
B.5.2. Volgens die rechtspraak wordt de in het geding zijnde bepaling zo begrepen dat de verwijzing naar artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO (« natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing ») als personen die hinder of nadelen zouden kunnen ondervinden ook de personen beoogt die er belang bij hebben dat een beslissing van de deputatie tot verwerping van de aanvraag zou worden bevestigd. Die personen kunnen derhalve als derde belanghebbenden tussenkomen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Aldus geïnterpreteerd doet artikel 4.8.21 van de VCRO niet het door de verzoekende partij voor de Raad van State aangeklaagde verschil in behandeling ontstaan.
B.5.3. In die interpretatie dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.
B.6. Een toetsing aan artikel 23 van de Grondwet leidt niet tot een andere conclusie.
Om die redenen,
het Hof
zegt voor recht :
- Artikel 4.8.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in de versie ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 « houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft », vóór de wijziging ervan bij het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, schendt de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet indien het zo wordt geïnterpreteerd dat, wat derde belanghebbenden betreft, de mogelijkheid tot een tussenkomst in de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt beperkt tot de partijen die gerechtigd zijn om bij die Raad een beroep in te stellen tegen de beslissing van de deputatie die hun hinder of nadeel berokkent, met uitsluiting van de personen die eveneens een belang kunnen hebben bij de oplossing van het geschil, en die wensen tussen te komen om hun standpunt te kennen te geven, met name om de voor die Raad bestreden beslissing van de deputatie te verdedigen.
- Dezelfde bepaling schendt de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet niet indien zij zo wordt geïnterpreteerd dat de verwijzing naar artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ook de personen beoogt die er belang bij hebben dat een beslissing van de deputatie tot verwerping van de aanvraag zou worden bevestigd en die als derde belanghebbenden kunnen tussenkomen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.
Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 4 november 2015.
De griffier,
P.-Y. Dutilleux
De voorzitter,
A. Alen