

Rolnummer 1126
Arrest nr. 99/98 van 24 september 1998

## ARREST

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 55 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (thans artikel 53 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996), gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, H. Coremans en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 66.931 van 24 juni 1997 in zake de n.v. Carwim en anderen tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 9 juli 1997, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 55 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw [thans artikel 53 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996], de artikelen 10 en 11 van de Gecoördineerde Grondwet, doordat aan het college van burgemeester en schepenen en aan de gemachtigde ambtenaar - naast de termijnvereiste - de (cumulatieve) ontvankelijkheidsvoorwaarde wordt opgelegd om het administratief beroep (bij de Koning, thans bij de Vlaamse regering), namelijk de datum en de motieven ervan, ' ter zelfdertijd ter kennis van de aanvrager ' te brengen (' als uiting van de door de wetgever gewilde [op-gelijke-voet-stelling] '), terwijl deze ontvankelijkheidsvereiste niet is voorzien voor de aanvrager die een administratief beroep instelt, terwijl volgens de tekst van de wet het beroep van de aanvrager niet moet worden gemotiveerd, en terwijl de Minister een afschrift van dit beroep van de aanvrager 'binnen de vijf dagen na de ontvangst ' aan het college moet sturen ? »

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De Vlaamse Minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden heeft op 29 mei 1995 het beroep ingewilligd dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde had ingesteld tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad Oost-Vlaanderen houdende afgifte aan de n.v. Carwim van een bouwvergunning voor het oprichten van « 30 service-flats, 2 appartementen en 5 rusthuisbedden » aan de Abdijstraat te Oudenaarde.

De n.v. Carwim heeft samen met drie huurders tegen het besluit van de Vlaamse Minister een vordering tot schorsing en een beroep tot vernietiging ingediend bij de Raad van State.

Op 18 juni 1996 heeft de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse Minister bevolen op grond van de overweging dat dit besluit het beroep van het college van burgemeester en schepenen ten onrechte ontvankelijk verklaart. Het beroep werd immers niet integraal ter kennis van de aanvrager van de bouwvergunning gebracht en zou daarom een schending inhouden van het vormvereiste bepaald in artikel 55, § 2, eerste lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, thans artikel 53, § 2, eerste lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Alvorens zich over het beroep tot vernietiging uit te spreken, stelt de Raad van State op verzoek van de verwerende partij de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag.

### III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 9 juli 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 14 augustus 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 augustus 1997.

Memories zijn ingediend door :

- de n.v. Carwim, Dries 29, 9320 Nieuwerkerken, R. De Maegd, Lindestraat 177, 9470 Denderleeuw, H. De Pelsemaeker, Heldergerstraat 35, 9450 Haaltert, en E. De Cooman, Donkerstraat 24, 9450 Haaltert, bij op 24 september 1997 ter post aangetekende brief;

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 30 september 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 10 oktober 1997 ter post aangetekende brieven.

De Vlaamse Regering heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 10 november 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 18 december 1997 en 30 juni 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 9 juli 1998 en 9 januari 1999.

Bij beschikking van 8 juli 1998 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 september 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 10 juli 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 16 september 1998 :

- is verschenen : Mr. P. Lefranc, advocaat bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

#### IV. In rechte

- A -

##### *Memorie van de Vlaamse Regering*

A.1. Het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar moeten krachtens paragraaf 2, eerste lid, van het in het geding zijnde artikel hun beroep bij de Vlaamse Regering tegen de beslissing van de bestendige deputatie aan de aanvrager van de vergunning ter kennis brengen. Aldus kan deze laatste de regelmatigheid ervan beoordelen en zijn belangen verdedigen, onder meer tijdens het horen door de bevoegde minister of diens gemachtigde. Het horen is blijkens de parlementaire voorbereiding bedoeld om de aanvrager, het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar gelijke kansen te bieden bij de behandeling van de aanvraag in beroep. De Raad van State leidt daaruit af dat zowel aan de aanvrager als aan de minister het volledige beroepschrift ter kennis moet worden gebracht.

Ook wanneer de aanvrager het beroep instelt, moet een gelijke behandeling van de partijen worden gewaarborgd. Het in het geding zijnde artikel bepaalt in zijn paragraaf 2, tweede lid, evenwel niet dat het beroep van de aanvrager moet worden gemotiveerd. Het bepaalt evenmin dat de aanvrager het beroep ter kennis brengt van de andere partijen. Het bepaalt enkel dat de minister binnen vijf dagen na ontvangst van het beroep een afschrift naar het college van burgemeester en schepenen stuurt.

De vraag rijst of door de rechtspraak van de Raad van State de door de wetgever beoogde gelijke behandeling van de partijen wordt verwezenlijkt. Zij leidt immers tot een ongelijke behandeling van het college van burgemeester en schepenen en van de gemachtigde ambtenaar ten opzichte van de aanvrager.

##### *Memorie van de n.v. Carwim en anderen*

A.2. Wat de toepassing van de in het geding zijnde bepalingen betreft, bevinden de gemachtigde ambtenaar, het college van burgemeester en schepenen en de minister, enerzijds, en de aanvrager van een vergunning, anderzijds, zich in objectief van elkaar onderscheiden situaties.

Wanneer de aanvrager beroep instelt tegen de beslissing van de bestendige deputatie, mogen de bouwwerken, in afwachting van de beslissing van de minister, niet worden uitgevoerd. Het beroep is immers gericht tegen een weigering van de bouwvergunning of tegen een gedeelte van de beslissing. De kennisgeving van het beroep aan de andere partijen binnen vijf dagen biedt hun de nodige rechtszekerheid en plaatst hen niet in een kennelijk onredelijke toestand.

Wanneer de gemachtigde ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen beroep instelt tegen een beslissing van de bestendige deputatie, vereist de rechtszekerheid dat de aanvrager onmiddellijk van dat beroep in kennis wordt gesteld. Dat beroep is immers gericht tegen een beslissing die de vergunning verleent en op basis waarvan de betrokken bouwwerken kunnen worden uitgevoerd. Bij gebrek aan betekening van het beroep binnen de termijn van dertig dagen beschikt de particulier over een uitvoerbare bouwvergunning. Het ware kennelijk onredelijk de aanvrager van de vergunning te verhinderen de werken aan te vangen of daarover contracten te sluiten vanwege een beroep dat hem niet binnen strikte termijnen zou zijn betekend. Zowel het algemeen als het particulier belang vereisen dat de aanvrager gelijktijdig met de minister in kennis wordt gesteld van het beroep, dat de vergunning schorst.

Het onderscheid tussen het beroep van de aanvrager en dat van het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar is door de wetgever zelf gecreëerd, rekening houdend met de specifieke opdracht van de gemachtigde ambtenaar en het college als bewakers van het algemeen belang en de goede ruimtelijke ordening.

A.3. Zelfs indien de gemachtigde ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen, enerzijds, en de aanvrager van een vergunning, anderzijds, zich in een vergelijkbare situatie zouden bevinden, is hun onderscheiden behandeling inzake het beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie objectief verantwoord. De minister, de gemachtigde ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen streven het algemeen belang na, terwijl de aanvrager van een vergunning een particulier belang beoogt.

Door te bepalen dat de minister het beroep van de aanvrager binnen vijf dagen na ontvangst meedeelt aan het college van burgemeester en schepenen, zonder de aanvrager te verplichten zijn beroep gelijktijdig aan de minister en het college te richten, wordt het algemeen belang niet geschaad. Het tegensprekelijk en objectief karakter van de procedure blijft voldoende gevrijwaard en de aanvrager kan de bouwwerken niet uitvoeren.

Het particulier belang, de rechtszekerheid en het tegensprekelijk karakter van de procedure zouden echter worden geschaad indien het beroep van het college van burgemeester en schepenen of van de gemachtigde ambtenaar niet gelijktijdig aan de minister en aan de aanvrager van de vergunning zouden worden betekend, « gelet op de alsdan ongelijke positie tussen particulier en overheid en de nefaste gevolgen op de uitvoerbaarheid van de vergunning ».

#### *Memorie van antwoord van de Vlaamse Regering*

A.4. De overheid en de particuliere bouwaanvrager bevinden zich te dezen wel degelijk in een vergelijkbare situatie. Dit blijkt uit het feit dat zowel de particulier als de gemeente en de gemachtigde ambtenaar een administratief beroep kunnen instellen. Vergelijkbare gevallen moeten in beginsel gelijk worden behandeld.

A.5. Het onderscheid is niet adequaat. Indien de rechtszekerheid de *ratio legis* is van de verplichting tot gelijktijdige mededeling van het beroep van het college van burgemeester en schepenen aan de minister en de aanvrager, dan wordt dit doel bereikt door de loutere kennisgeving van het feit en de datum van het beroep. De rechtszekerheid komt bovendien niet in het gedrang aangezien de aanvrager van de vergunning, inmiddels vergunninghouder, ten minste acht dagen voorafgaand aan de aanvang van de vergunde werken de gemachtigde ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen daarvan in kennis moet stellen. De rechtspraak van de Raad van State volgens welke de loutere kennisgeving van het feit dat door de gemachtigde ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen beroep is ingesteld, niet dezelfde waarborgen biedt als de kennisgeving van de motieven van dat beroep, kan niet worden gevolgd.

#### *- B -*

B.1. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing en uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag blijkt dat zij slechts betrekking heeft op artikel 55, § 2, eerste en tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, thans artikel 53, § 2, eerste en tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996. Die bepalingen luiden :

« Het college van burgemeester en schepenen alsook de gemachtigde ambtenaar kunnen bij de Vlaamse Regering in beroep komen binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van een vergunning. Dit beroep, evenals de termijn voor instelling van het beroep, schorst de vergunning. Het wordt terzelfder tijd ter kennis van de aanvrager en van de Vlaamse Regering gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college.

De aanvrager kan bij de Vlaamse Regering in beroep komen binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie, of, bij gebreke van die ontvangst, na afloop van de termijn waarbinnen deze plaats moest hebben. Dit beroep wordt bij een ter post aangetekende brief gezonden aan de Vlaamse Regering, die een afschrift ervan aan het college stuurt binnen vijf dagen na ontvangst. »

B.2. De in het geding zijnde bepalingen maken deel uit van de regeling van de administratieve beroepen inzake ruimtelijke ordening.

Tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen of van de gemachtigde ambtenaar houdende weigering van een bouwvergunning kan de aanvrager beroep instellen bij de bestendige deputatie. Tegen de beslissing van de bestendige deputatie houdende verlening of weigering van de vergunning kunnen zowel de aanvrager als het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar beroep instellen bij de Vlaamse Regering.

B.3. De aan het Hof voorgelegde prejudiciële vraag betreft het verschil in behandeling, bij het instellen van het beroep bij de Vlaamse Regering, tussen het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar, enerzijds, en de aanvrager van een vergunning, anderzijds.

B.4. Volgens het eerste lid van artikel 53, § 2, moeten het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar die bij de Vlaamse Regering tegen de beslissing van de bestendige deputatie beroep instellen, dat beroep tegelijk ter kennis brengen van de aanvrager van de vergunning. Die kennisgeving houdt naar het oordeel van de Raad van State in dat ook aan de aanvrager de integrale tekst van het beroep rechtstreeks wordt meegedeeld, zodat die kan nagaan of het beroep regelmatig is ingesteld en kan kennisnemen van de redenen waarop het is gebaseerd.

Het beroep dat niet volledig ter kennis van de aanvrager van de vergunning is gebracht, zou om die reden onontvankelijk zijn.



B.5. Volgens het tweede lid van artikel 53, § 2, moet de aanvrager die tegen de beslissing van de bestendige deputatie beroep instelt, dat beroep enkel aan de Vlaamse Regering doen toekomen. Laatstgenoemde stuurt binnen vijf dagen na ontvangst een afschrift van het beroep naar het college van burgemeester en schepenen. Het beroep dat door de aanvrager van de vergunning niet ter kennis van het college van burgemeester en schepenen is gebracht kan dus niet om die reden onontvankelijk zijn.

B.6. Hoewel het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar, wegens de opdracht van algemeen belang waarmee zij zijn belast, in beginsel niet voldoende vergelijkbaar zijn met particulieren, blijkt uit de parlementaire voorbereiding ervan dat zij, in de rechtspleging tot de regeling waarvan de in het geding zijnde bepalingen behoren, op gelijke voet tegenover elkaar zijn geplaatst (*Gedr. St.*, Kamer, 1970-1971, nr. 773/2, p. 30, en Senaat, 1969-1970, nr. 525, p. 43).

Daardoor bevinden het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar en de particulieren - in tegenstelling met wat door de eisers voor de verwijzende rechter wordt aangevoerd - zich in situaties die voldoende dicht bij elkaar liggen opdat tot hun vergelijkbaarheid kan worden besloten.

B.7. Het verschil in behandeling tussen het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar, enerzijds, en de aanvrager van een vergunning, anderzijds, kan op objectieve en redelijke wijze worden verantwoord.

In tegenstelling tot het beroep van de aanvrager van de vergunning, heeft het beroep van het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar onmiddellijke rechtsgevolgen : het schorst de door de bestendige deputatie verleende bouwvergunning totdat door de Vlaamse Regering over het beroep uitspraak is gedaan.

Met de gelijktijdige mededeling van het beroep aan de aanvrager van de vergunning weet deze onmiddellijk dat de vergunning die hem door de bestendige deputatie is verleend, niet uitvoerbaar is

- waardoor rechtsonzekerheid wordt vermeden - en neemt hij kennis van de motieven waarop het beroep steunt - waardoor hij kan beoordelen of er reden is om aan de Vlaamse Regering te vragen om te worden gehoord (artikel 53, § 2, derde lid, van het decreet van 22 oktober 1996) en tevens in staat wordt gesteld zijn verweer voor te bereiden.

B.8. Het verschil in behandeling is niet onevenredig, noch ten aanzien van de doelstelling van de regel die een gelijkheid tussen de partijen beoogt, noch ten aanzien van de mogelijkheid voor het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar om hun standpunt voor de Vlaamse Regering te verdedigen : wanneer de aanvrager van de vergunning bij de Vlaamse Regering beroep instelt tegen de beslissing van de bestendige deputatie, wordt het college van burgemeester en schepenen weliswaar niet « terzelfder tijd » op de hoogte gebracht, maar krijgt het niettemin van de Vlaamse Regering binnen vijf dagen na ontvangst een afschrift van het beroep.

B.9. De vraag moet ontkennend worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 55 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (thans artikel 53 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996), schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet doordat aan het college van burgemeester en schepenen en aan de gemachtigde ambtenaar de verplichting wordt opgelegd om het administratief beroep bij de Vlaamse Regering terzelfder tijd integraal ter kennis van de aanvrager te brengen, terwijl in die verplichting niet is voorzien voor de aanvrager die een administratief beroep instelt.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 24 september 1998.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève