

Rolnummer 5592
Arrest nr. 98/2014 van 30 juni 2014

## ARREST

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de artikelen 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 en 4.8.34, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen of ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, ingesteld door I.T. en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 22 februari 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 februari 2013, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 en 4.8.34, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen of ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 augustus 2012, tweede editie) door I.T., E.N., A.M., J.S., J.M., A.C. en P.M., allen bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Storme, advocaat bij de balie te Gent, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 8 januari 2014 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Vande Castele, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. M. Storme, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak 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 -

A.1. De verzoekende partijen tonen elk hun belang aan. Vijf verzoekende partijen zijn partij, of zullen partij worden, in een procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De zesde verzoekende partij is een advocaat, die opwerpt dat de nieuwe (te korte) termijnen afbreuk doen aan de normale uitoefening van zijn beroep en het aantal gevallen kunnen doen toenemen waarin zijn beroepsaansprakelijkheid in het geding kan worden gebracht. De nieuwe korte vervaltermijnen bemoeilijken de taak van de advocaten die de verzoekende partijen vertegenwoordigen. Aangaande het derde middel, merkt de zesde verzoekende partij op dat ook een advocaat belang erbij heeft dat de rechtscolleges waarvoor hij verzoekende partijen bijstaat of vertegenwoordigt, onafhankelijk zijn. Derhalve dient het statuut van de magistraten door de wetgever zelf te worden geregeld, en niet door de uitvoerende macht.

A.2. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van 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 ». Daartoe voeren zij drie middelen aan, die elk gericht zijn tegen een specifieke bepaling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO).

A.3.1. Als eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 4.8.14 van de VCRO, de artikelen 10, 12 (lees : 11) en 23 van de Grondwet schendt, afzonderlijk genomen of in samenhang gelezen met de algemene rechtsbeginselen van daadwerkelijke rechtshulp, van toegang tot een rechter en van openbare behandeling van de zaak, het algemeen rechtsbeginsel van het recht van verdediging, de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 144, 145, 148, 149, 160 en 161 van de Grondwet. Hun eerste middel kan worden opgesplitst in zeven onderdelen, waarbij evenwel, door de verzoekende partijen zelf, wordt benadrukt dat het middel in zijn globaliteit moet worden onderzocht en beoordeeld. Het bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 ingevoerde artikel 4.8.14 van de VCRO regelt de verkorte procedure wegens doelloosheid, kennelijke onontvankelijkheid of kennelijke onbevoegdheid.

A.3.2.1. De verzoekende partijen menen dat artikel 4.8.14 van de VCRO de voormelde grondwetsbepalingen, alsook de algemene rechtsbeginselen en de bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schendt, omdat de zaak zonder openbare zitting in beraad wordt genomen en de bestreden bepaling geen regeling inhoudt waarbij de verzoekende partij toelaat een hoorzitting kan vragen.

A.3.2.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de aangevoerde grondwets- en andere bepalingen van grondwettelijke waarde niet uitsluiten dat in bepaalde gevallen de procedure schriftelijk verloopt. Niettegenstaande kan worden aangenomen dat die keuze van de decreetgever in redelijkheid te verantwoorden moet zijn, tonen de verzoekende partijen niet aan waarom dat niet zo zou zijn. Het criterium dat wordt gehanteerd, namelijk de vermoedelijke doelloosheid, kennelijke onontvankelijkheid of kennelijke onbevoegdheid, is een objectief criterium dat redelijk verantwoord is. De omstandigheid dat die procedure verschilt van de procedure voor het Milieuhandavingscollege is niet van die aard dat aan de bestreden bepaling haar redelijk karakter kan worden ontnomen. Immers, het verschil tussen de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en die voor het Milieuhandavingscollege vloeit niet voort uit de respectieve decretale bepalingen, maar uit de bepalingen van de respectieve uitvoeringsbesluiten, hetgeen evenwel niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort.

In ondergeschikte orde merkt de Vlaamse Regering op dat, indien een specifieke decreetsbepaling niet uitdrukkelijk bepaalt dat een door de Grondwet voorgeschreven regel dient te worden toegepast, en er geen uitzondering op die regel van toepassing is, die bepaling dan niet afwijkt van die grondwettelijke regel. Met andere woorden, de rechtscolleges moeten de grondwettelijke regel toepassen. Dus, wanneer artikel 4.8.14, § 3, van de VCRO bepaalt dat de Raad « kan beslissen dat de zaak zonder verdere rechtspleging in beraad wordt genomen », dan mag men ervan uitgaan dat de Raad van de mogelijkheid om te horen gebruik zal maken in het geval dat de verzoekende partij in haar verantwoordingsnota daarom heeft gevraagd, en dat hij de verzoekende partij zal horen. De gangbare praktijk bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigt, volgens de Vlaamse Regering, die stelling.

A.3.2.3. De verzoekende partijen menen dat de opmerking van de Vlaamse Regering als zou de Raad voor Vergunningsbetwistingen een verzoek om gehoord te worden nooit weigeren, niet kan worden aanvaard. Zowel de VCRO als het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 voorzien niet in een dergelijk hoorrecht. De vaststelling dat het hoorrecht een algemeen rechtsbeginsel is, neemt niet weg dat de wettekst niet daarin voorziet. Daarnaast kunnen de verwijzingen van de Vlaamse Regering naar de praktijk in de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet worden geverifieerd. Daartoe vragen de verzoekende partijen aan het Hof onderzoeksmaatregelen.

A.3.2.4. De Vlaamse Regering stelt dat het onderscheid met de procedureregels voor het Milieuhandavingscollege slechts te vinden is in de vergelijking tussen artikel 16 van het besluit van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van 27 mei 2011 houdende vaststelling van de rechtspleging voor het Milieuhandavingscollege en niet in de bestreden bepalingen.

Ondergeschikt meent de Vlaamse Regering dat indien een recht om gehoord te worden grondwettelijk zou moeten gelden, dit enkel het geval is indien de verzoekende partij daarom vraagt in haar verantwoordingsnota, en dat dienaangaande een grondwetsconforme interpretatie mogelijk is. Volgens de Vlaamse Regering dient dat hoorrecht niet uitdrukkelijk in de procedureregels te worden opgenomen en indien het ontbreken van het

hoorrecht een ongrondwettigheid zou kunnen uitmaken, dan ligt die ongrondwettigheid in het uitvoeringsbesluit en niet in de bestreden bepalingen.

A.3.3.1. Als tweede onderdeel van het eerste middel werpen de verzoekende partijen op dat de bestreden bepaling niet in tegenspraak voorziet aangaande de vraag of de eventuele verantwoordingsnota op ontvankelijke wijze werd ingediend, namelijk binnen « een vervaltermijn van vijftien dagen die ingaat de dag na de betekening, vermeld in paragraaf 1, tweede lid ». De decreetgever oefent zijn bevoegdheden niet zelf uit, maar laat het aan de Regering over om te bepalen of men in een hoorzitting voorziet teneinde de verzoekende partij toe te laten minstens tegenspraak te hebben over, enerzijds, de vraag of een nota of procedur stuk rechtsgeldig werd ingediend en, anderzijds, de vraag of de verzoekende partij wel kennis heeft gekregen van de « vaststellingen » van de auditeur of de Raad.

A.3.3.2. De Vlaamse Regering merkt op dat de bestreden decretale bepaling niet afwijkt van het algemene rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet in geval van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling kan worden gemilderd. Dit werd, wat het oude artikel 4.8.19 van de VCRO betreft, tevens bevestigd door de Raad van State. Bovendien mag men opnieuw ervan uitgaan dat wanneer artikel 4.8.14, § 3, van de VCRO bepaalt dat de Raad « kan beslissen dat de zaak zonder verdere rechtspleging in beraad wordt genomen », de Raad de verzoekende partijen zal horen alvorens de verantwoordingsnota onontvankelijk te verklaren.

A.3.3.3. Opnieuw merken de verzoekende partijen op dat in het hoorrecht te dezen niet is voorzien in de VCRO en in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012, terwijl andere artikelen van de VCRO, zoals bijvoorbeeld artikel 27, wel uitdrukkelijk in een hoorrecht voorzien.

A.3.3.4. De Vlaamse Regering wijst erop dat alle partijen in dit vernietigingsberoep het erover eens zijn dat een verzoekende partij in het kader van een verkorte procedure dient te worden gehoord vooraleer de Raad een verantwoordingsnota in het kader van de verkorte procedure onontvankelijk kan verklaren. De partijen verschillen enkel van mening over de vraag of dit uitdrukkelijk dient te worden opgenomen in de procedureregels, en of het ontbreken ervan een gebrek in het decreet kan uitmaken dan wel enkel in het uitvoeringsbesluit. Volgens de Vlaamse Regering dient dat hoorrecht niet uitdrukkelijk in de procedureregels te worden opgenomen en indien het ontbreken van het hoorrecht toch een ongrondwettigheid zou kunnen uitmaken, dan ligt die ongrondwettigheid in het uitvoeringsbesluit en niet in de bestreden bepalingen.

A.3.4.1. Als derde onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling geen verplichting inhoudt om de beslissing bij vereenvoudigde behandeling te motiveren, terwijl artikel 4.8.18 van de VCRO bepaalt dat de « schorsing wordt bevolen bij gemotiveerd arrest », de arresten van het Milieuhandhavingscollege wel uitdrukkelijk dienen te worden gemotiveerd, en artikel 149 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het algemeen rechtsbeginsel van de motivering van rechterlijke beslissingen waarborgen en bevestigen.

A.3.4.2. De Vlaamse Regering meent dat de bestreden bepaling nergens de Raad voor Vergunningsbetwistingen vrijstelt van de verplichting haar beslissing te motiveren; derhalve faalt, volgens de Vlaamse Regering, dit onderdeel in rechte.

A.3.4.3. Ten aanzien van het derde onderdeel voeren de verzoekende partijen geen repliek.

A.3.4.4. De Vlaamse Regering wijst erop dat iedereen het erover eens dat er een motiveringsplicht geldt voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, wanneer die Raad beslist in het kader van een vereenvoudigde behandeling. De verzoekende partijen en de Vlaamse Regering verschillen enkel van mening over de vraag of dit uitdrukkelijk dient te worden opgenomen in de procedureregels, alsook of het ontbreken ervan een gebrek in het decreet kan uitmaken, dan wel enkel in het uitvoeringsbesluit. Volgens de Vlaamse Regering dient die motiveringsplicht niet uitdrukkelijk in de procedureregels te worden opgenomen en indien het ontbreken ervan een ongrondwettigheid zou kunnen uitmaken, dan ligt die ongrondwettigheid in het uitvoeringsbesluit en niet in de bestreden bepaling.

A.3.5.1. Het vierde onderdeel van het eerste middel van de verzoekende partijen heeft betrekking op de omstandigheid dat er geen openbare uitspraak is, terwijl artikel 4.8.28, § 3, van de VCRO bepaalt dat de « uitspraken [...] openbaar [zijn] », de arresten van het Milieuhandhavingscollege wel worden uitgesproken in openbare zitting en artikel 149 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het algemeen rechtsbeginsel bevestigen dat rechterlijke beslissingen openbaar moeten worden uitgesproken.

A.3.5.2. De Vlaamse Regering merkt op dat de bestreden bepaling nergens de Raad voor Vergunningsbetwistingen vrijstelt van de verplichting om zijn beslissingen in openbare zitting uit te spreken. Omdat artikel 149 van de Grondwet rechtstreekse werking heeft, moet de inhoud ervan niet worden herhaald in een decreet; volgens de Vlaamse Regering betreft het niet-herhalen van grondwetsartikelen in een wet of decreet een loutere toepassing van punt 120 van de omzendbrief VR/2009/4 betreffende de wetgevingstechniek.

A.3.5.3. De verzoekende partijen voeren aan dat de eis tot openbaarheid van artikel 148 van de Grondwet, enkel van toepassing is op de vonnisgerechten van de federale rechterlijke macht, doch niet op de administratieve rechtscolleges, bedoeld in artikel 161 van de Grondwet.

A.3.5.4. De Vlaamse Regering wijst erop dat opnieuw iedereen het erover eens is dat de beslissing van de Raad in het kader van de vereenvoudigde behandeling in een openbare zitting dient te worden uitgesproken. Evenwel begrijpt de Vlaamse Regering niet waarom de verplichting van artikel 149 van de Grondwet niet zou gelden voor administratieve rechtscolleges. Bovendien kan de stelling van de verzoekende partijen niet worden begrepen : ofwel houdt de Grondwet een motiveringsverplichting in, en dan heeft ze rechtstreekse werking en dient ze niet te worden herhaald in de procedureregels, ofwel houdt de Grondwet geen motiveringsverplichting in en dan kan het ontbreken ervan niet als ongrondwettig worden beschouwd. Volgens de Vlaamse Regering dient die motiveringsverplichting niet uitdrukkelijk in de procedureregels te worden opgenomen en indien het ontbreken van de motiveringsverplichting een ongrondwettigheid zou kunnen uitmaken, dan ligt die ongrondwettigheid in het uitvoeringsbesluit en niet in de bestreden bepalingen.

A.3.6.1. Als vijfde onderdeel van het eerste middel verwijten de verzoekende partijen de bestreden bepaling dat over de kennelijke onontvankelijkheid zou worden beslist door de kamervoorzitter die die onontvankelijkheid tevens ambtshalve heeft opgeworpen, terwijl de soortgelijke procedures voor het Milieuhandhavingscollege en de Raad van State voorzien in een afwijkende regeling, waarbij ofwel collegiaal, ofwel na advies van de auditeur, over de kennelijke onontvankelijkheid zou worden beslist.

A.3.6.2. De Vlaamse Regering toont aan dat nergens in de bestreden bepaling wordt gesteld dat dezelfde persoon de onontvankelijkheid opwerpt en beoordeelt. De bestreden bepaling handelt enkel over de « de Raad », zonder zich uit te spreken over de vraag welk lid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen die beslissing neemt en zonder te bepalen of het om een alleenrechtsprekend rechter gaat, dan wel een collegiale kamer. En, indien er al een regel met grondwettelijke waarde zou bestaan die vereist dat de kamervoorzitter zou worden vervangen door een ander lid, dan is er geen enkele bepaling die het tegenovergestelde oplegt. Als laatste element werpt de Vlaamse Regering nog op dat de verschilpunten tussen de Raad van Vergunningsbetwistingen en het Milieuhandhavingscollege niet voortvloeien uit de desbetreffende decreten, maar uit de toepasselijke uitvoeringsbesluiten, hetgeen evenwel niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort.

A.3.6.3. De verzoekende partijen voeren aan dat er geen rechtspraak bestaat die de stelling van de Vlaamse Regering, als zou de Raad voor Vergunningsbetwistingen in collegiale samenstelling zitting nemen, onderschrijft. Artikel 4.8.43, § 2, van de VCRO bevestigt expliciet dat steeds een enkelvoudige kamer zitting neemt en dat in de collegiale samenstelling enkel voorzien is in geval van uitspraken voor de eenheid van de rechtspraak.

De verzoekende partijen merken tevens op dat wanneer het Vlaamse Gewest zelf administratieve rechtscolleges wil instellen op grond van zijn impliciete bevoegdheden, de decreetgever zelf de procedure eenduidig moet regelen. Derhalve vermogen de verzoekende partijen een decretale bepaling betwisten door te verwijzen naar de gehele regeling die geldt voor het Milieuhandhavingscollege, met inbegrip van het uitvoeringsbesluit.

A.3.6.4. De Vlaamse Regering toont aan dat de bestreden bepalingen een onderscheid maken tussen de preliminaire fase (§ 1) en de beslissingsfase (§ 3), in de vereenvoudigde behandeling. In de eerste fase is het de « voorzitter van de Raad of het door hem aangewezen raadslid », in de tweede fase is het « de Raad ». Bovendien wordt ook artikel 4.8.43 van de VCRO foutief gelezen door de verzoekende partijen : een meervoudige kamer is nodig om de eenheid van de rechtspraak te garanderen, maar ook als « juridische moeilijkheden daartoe aanleiding geven ».

In hoofdorde betoogt de Vlaamse Regering dat de aangevoerde toetsingsnormen niet verbieden dat dezelfde rechter zowel de kennelijke onbevoegdheid, kennelijke onontvankelijkheid of doelloosheid aankaart, alsook zelf uitspraak doet over die kennelijke onbevoegdheid, kennelijke onontvankelijkheid of doelloosheid, op voorwaarde dat hij eerst de verzoekende partij heeft gehoord.

In ondergeschikte orde meent de Vlaamse Regering dat, indien zou worden aangenomen dat eenzelfde rechter dit niet mag doen, er in elk geval sprake is van een « juridische moeilijkheid » in de zin van artikel 4.8.43 van de VCRO, zodat de zaak naar een meervoudige kamer dient te worden verwezen. Volgens de Vlaamse Regering dient dit niet uitdrukkelijk in de procedureregels te worden opgenomen en indien het ontbreken ervan een ongrondwettigheid zou kunnen uitmaken, dan ligt die ongrondwettigheid in het uitvoeringsbesluit en niet in de bestreden bepalingen.

A.3.7.1. Als zesde onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat de kamervoorzitter ambtshalve de kennelijke niet-ontvankelijkheid kan opwerpen binnen een ordetermijn van dertig dagen, waarbij aan de overschrijding van die termijn geen gevolgen worden verbonden. De verzoekende partijen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen daarentegen dienen binnen een vervaltermijn van vijftien dagen een verantwoordingsnota in te dienen, waarna bovendien geen hoorzitting meer wordt georganiseerd.

A.3.7.2. De Vlaamse Regering begrijpt niet wat aan de bestreden bepaling wordt verweten. Het enige element van het zesde onderdeel dat betrekking heeft op de bestreden bepaling, en niet op het uitvoeringsbesluit, is de vervaltermijn van vijftien dagen. Evenwel wordt de vervaltermijn van artikel 4.8.19 van de VCRO uitvoerig besproken in het tweede middel van de verzoekende partijen, maar niet in het eerste middel, zodat dit onderdeel als onontvankelijk dient te worden afgewezen.

Als het Hof aanvaardt dat de verzoekende partijen impliciet in dit zesde onderdeel van het eerste middel, hun repliek betreffende hun tweede middel zouden overnemen, dan verwijst de Vlaamse Regering naar haar eigen memorie voor wat het tweede middel betreft.

A.3.7.3. Allereerst wijzen de verzoekende partijen nogmaals erop dat al hun beschouwingen (dus alle zeven onderdelen) dienen te worden opgevat als cumulatieve elementen die de globale onredelijkheid van de bestreden bepalingen bewijzen en bevestigen. Het eerste middel betreft de schending van het gelijkheidsbeginsel *junctis* de algemene rechtsbeginselen van daadwerkelijke rechtshulp, van toegang tot een rechter, de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 144, 145, 148, 149, 160 en 161 van de Grondwet. Derhalve mogen de verzoekende partijen wel degelijk kritiek hebben op de korte termijn van vijftien dagen als dusdanig. In zoverre het middel van de verzoekende partijen samenvalt met het tweede middel, verzoeken zij het Hof rekening te willen houden met hetgeen zij hebben vermeld aangaande het tweede middel.

A.3.7.4. De Vlaamse Regering kan in haar memorie van wederantwoord enkel vaststellen dat de verzoekende partijen de vervaltermijn van vijftien dagen in artikel 4.8.14 van de VCRO bekritisieren als onredelijk, maar ze geven niet aan in welke zin die termijn strijdig zou zijn met de Grondwet.

A.3.8.1. Als laatste onderdeel van hun eerste middel, voeren de verzoekende partijen aan dat de kamervoorzitter ambtshalve een exceptie van doelloosheid, kennelijke onontvankelijkheid of kennelijke onbevoegdheid zou kunnen opwerpen zonder te beschikken over het administratief dossier. Bovendien heeft de verzoekende partij voor de Raad van Vergunningsbetwistingen geen inzage in dat dossier, terwijl hij dat inzagerecht wel heeft voor de Raad van State.

A.3.8.2. De Vlaamse Regering begrijpt de relevantie van die kritiek niet. Er zou geen inhoudelijke kritiek zijn op die mogelijkheid en er zou nergens worden aangevoerd in welke zin de ontstentenis van het administratief dossier strijdig zou zijn met de aangevoerde grondwettelijke bepalingen. Het loutere feit dat de federale wetgever in de procedure voor de Raad van State een regel heeft vastgesteld die zou afwijken van de regels vastgesteld door de decreetgever kan op zich geen discriminatie uitmaken.

A.3.8.3. De verzoekende partijen menen dat het administratief dossier bij de Raad van State, vanaf het begin dient te worden neergelegd, zodat de opmerkingen van de Vlaamse Regering ter zake niet dienend zijn. Bovendien bestaat het administratief dossier per hypothese bij voorbaat en kan het worden opgevraagd en neergelegd. Zo niet kan er geen sprake zijn van kwaliteitsvolle rechtspraak.

A.3.8.4. De Vlaamse Regering stelt vast dat het zevende onderdeel van het eerste middel door de verzoekende partijen in hun verzoekschrift anders wordt ingevuld dan in hun memorie van antwoord. Immers, in hun verzoekschrift leverden de verzoekende partijen geen inhoudelijke kritiek op de mogelijkheid voor de voorzitter om de procedure van de vereenvoudigde behandeling te volgen zonder te beschikken over het administratief dossier. In hun memorie van antwoord stellen de verzoekende partijen evenwel dat de aangevoerde verdragsrechtelijke en grondwettelijke bepalingen de kwaliteitseis inhouden dat de rechter niet kan beslissen zonder kennis van het administratief dossier. De Vlaamse Regering wijst het Hof erop dat zij enkel antwoordt op dit onderdeel, voor zover het Hof zou oordelen dat het aldus ontwikkelde middelonderdeel niet nieuw is en dus niet onontvankelijk.

De Vlaamse Regering werpt op dat de enige relevante vraag blijft of de bestreden bepaling strijdig is met de Grondwet doordat die bepaling de Raad niet verbiedt om uitspraak te doen over de vereenvoudigde behandeling zonder kennis van het administratief dossier. Nergens in de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State blijkt dat de verkorte procedure pas kan worden gevolgd wanneer het administratief dossier is neergelegd. Bovendien is het per definitie slechts in de gevallen waarin de voorzitter zonder inzage van het administratief dossier tot de vaststelling kan komen dat de Raad kennelijk onbevoegd of het beroep kennelijk onontvankelijk of doelloos is, dat de voorzitter de procedure kan volgen zonder kennis van het administratief dossier.

A.3.9.1. In hun memorie van antwoord vragen de verzoekende partijen het Hof om onderzoeks- en opsporingshandelingen te stellen. Verschillende keren heeft de Vlaamse Regering verwezen naar de « praktijk » van de Raad van Vergunningsbetwistingen, evenwel zonder dit te staven door enige referenties. Het Hof kan de griffier van de Raad verzoeken om bepaalde gegevens ter beschikking te stellen, zodat de beweringen van de Vlaamse Regering kunnen worden onderzocht.

A.3.9.2. De Vlaamse Regering meent dat er geen aanleiding bestaat om onderzoeks- en opsporingsmaatregelen te bevelen. Immers, indien de onderscheiden stellingen van de Vlaamse Regering worden gevolgd, is een onderzoeksmaatregel niet dienend. En wanneer het Hof zou oordelen dat de bestreden bepalingen grondwetsconform kunnen worden geïnterpreteerd, dan is een onderzoeksmaatregel eveneens niet dienend.

A.4.1. Als tweede middel wordt door de verzoekende partijen aangevoerd dat de artikelen 4.8.19 en 4.8.20 van de VCRO, zoals ingevoerd door het bestreden artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, de artikelen 10, 12 (lees : 11) en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de algemene rechtsbeginselen van toegang tot een rechter en van daadwerkelijke rechtshulp, de algemene rechtsbeginselen van het recht van verdediging en de gelijkheid van wapens, de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 144, 145, 160 en 161 van de Grondwet zou schenden. De vervaltermijn van vijftien dagen binnen welke de betrokkenen, in overleg met hun advocaat, een beredeneerd standpunt moeten kunnen innemen over de uitspraak in kort geding, zou te kort zijn en zou contrasteren met de algemene termijn van dertig dagen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De beperking tot vijftien dagen zou het voor de advocaat bijna onmogelijk maken terdege te overleggen met zijn cliënten, alvorens definitief af te haken. De termijn zou des te meer een onredelijke beperking van het recht van toegang tot een rechter inhouden, wanneer de Raad voor Vergunningsbetwistingen de middelen van het enige verzoekschrift heeft onderzocht en daarna niet ernstig heeft bevonden. Immers, in de VCRO is er geen enkele termijn bepaald binnen welke de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitspraak moet doen over een schorsingsverzoek en de termijnen worden niet geschorst tijdens de gerechtelijke vakantie. Aldus legt artikel 4.8.19 van de VCRO een onevenredig strenge verplichting tot waakzaamheid op.

Volgens de verzoekende partijen gaat de nieuwe regeling ook haar doelstelling voorbij omdat een verzoekende partij, wegens het gebrek aan een redelijke termijn, voortaan bijna blindelings de voortzetting van de procedure zal aanvragen en voorzichtigheidshalve ook niets anders kan doen dan de voortzetting vragen. Derhalve wordt de doelstelling, om het contentieux te verminderen door de verzoekende partijen vlot te laten afhaken, niet bereikt.

A.4.2. Allereerst merkt de Vlaamse Regering op dat het bestreden artikel 4.8.19 van de VCRO handelt over de verkorte procedure na de beslissing over de schorsing en het bestreden artikel 4.8.20 van de VCRO over de procedure voorafgaande aan de beslissing over de schorsing. Het tweede middel betreft evenwel uitsluitend de procedure na de beslissing over de schorsing, waaraan artikel 4.8.20 van de VCRO vreemd is. Aangezien er geen kritiek wordt gegeven op de procedure voorafgaand aan de beslissing over de schorsing, is het middel onontvankelijk voor zover het betrekking heeft op artikel 4.8.20 van de VCRO.

Vervolgens voert de Vlaamse Regering aan dat de bestreden bepaling enkel wordt bekritiseerd in zoverre de termijn waarbinnen de verzoekende, dan wel de verwerende partij een verzoek tot voortzetting moet indienen na de beslissing over de schorsing, wordt verkort tot vijftien dagen. Die termijn wordt op zichzelf bekritiseerd (beperking van toegang tot de rechter en schending van de *standstill*-verplichting wat betreft de rechtsbescherming inzake milieu), en in vergelijking met de termijn van dertig dagen die geldt in de procedure voor de Raad van State.

Aangaande de mogelijke discriminatie werpt de Vlaamse Regering op dat het loutere feit dat de federale wetgever in een procedure waarvan de regeling tot zijn bevoegdheid behoort, een regel heeft vastgesteld die zou afwijken van de regels vastgesteld door de decreetgever in een procedure waarvan de regeling tot diens bevoegdheid behoort, op zich niet discriminerend is.

Aangaande de mogelijke beperking van het recht van toegang tot een rechter en de mogelijke schending van de *standstill*-verplichting, voert de Vlaamse Regering aan dat om niet vervallen te zijn van het geding, de betrokken partij enkel maar een verzoek tot voortzetting moet indienen en niet verplicht is enige argumentatie dienaangaande te ontwikkelen. Dit wordt bevestigd door de parlementaire voorbereiding. Een eenvoudig verzoek tot voortzetting binnen vijftien dagen, kan derhalve niet als een onevenredige beperking van het recht tot toegang tot een rechter worden beschouwd. Ook de vaststelling dat die termijn niet wordt geschorst tijdens de gerechtelijke vakantie doet aan die vaststelling geen afbreuk. Immers, de algemene regel bepaalt dat termijnen ook lopen tijdens de gerechtelijke vakantie : er wordt slechts een uitzondering gemaakt voor de termijn van hoger beroep of verzet en niet voor andere termijnen en ook dan slechts wanneer die termijn een aanvang neemt en verstrijkt tijdens de gerechtelijke vakantie (artikel 50 van het Gerechtelijk Wetboek). Bovendien behoudt de betrokken partij, die niet tijdig een verzoek tot voortzetting heeft ingediend, de mogelijkheid om te vragen te worden gehoord om bijvoorbeeld aan te tonen dat er sprake was van overmacht of onoverwinnelijke dwaling.

Aangaande de ontstentenis van een beslissingstermijn voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, meent de Vlaamse Regering dat die opmerking niet relevant is. Bovendien heeft de bestreden bepaling betrekking op de procedure na de schorsing en de ter vergelijking aangehaalde regel heeft betrekking op de daaraan voorafgaande procedure inzake schorsing, zodat beide procedures niet vergelijkbaar zijn.

A.4.3. De verzoekende partijen merken op dat de huidige bevoegdheidsverdeling de Vlaamse decreetgever niet verplicht om de federale regeling te behouden, maar dit betekent niet dat de Vlaamse decreetgever de voormelde verdragsrechtelijke en grondwettelijke bepalingen en beginselen niet in acht moet nemen. De decretale bevoegdheid is niet onbegrensd.

Daarnaast menen de verzoekende partijen dat de inkorting van de termijn tot vijftien dagen de rechtspleging voor de Raad van Vergunningsbetwistingen niet gevoelig zal inkorten. Immers, een procedure voor de Raad duurt gemiddeld één jaar, zodat een inkorting met vijftien dagen geen noemenswaardige tijdswinst zal opleveren. Bovendien dient de verzoekende partij voor de Raad thans tegelijkertijd het rolrecht voor een schorsingsprocedure te betalen en het rolrecht voor een annulatieprocedure, terwijl hij wel het risico loopt dat zijn zaak zal worden geschrapt wanneer hij niet binnen vijftien dagen, na de uitspraak over de schorsing, een verzoek tot voortzetting heeft ingediend.

A.4.4. De Vlaamse Regering merkt op dat de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord niet geantwoord hebben op de vaststelling dat het middel enkel is gericht tegen artikel 4.8.19 van de VCRO en niet tegen artikel 4.8.20 van de VCRO, zodat het middel geacht moet worden enkel op artikel 4.8.19 van de VCRO betrekking te hebben.

Aangezien de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord geen bijkomende argumenten ontwikkelen ten aanzien van de mogelijke ongrondwettigheid van de korte termijn van vijftien dagen, verwijst de Vlaamse Regering naar haar memorie.

A.5.1. Het derde middel van de verzoekende partijen heeft betrekking op de mogelijke schending door artikel 4.8.34, § 2, van de VCRO, zoals ingevoerd bij het bestreden artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 144, 145, 151, 152, 154, 160 en 161 van de Grondwet, de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het algemeen rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid van de rechter en de rechtscolleges. Volgens de verzoekende partijen houdt het grondbeginsel van de onafhankelijkheid van de rechters in dat, alhoewel de uitvoerende macht in de regel bevoegd is om rechters te benoemen, enkel de formele wetgever het statuut van de rechters mag bepalen. De decreetgever toont niet aan, en de verzoekende partijen zien niet in, waarom het



decreet niet zelf het geldelijk statuut van de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft vastgesteld. De onafhankelijkheid van de raadsheren van de Raad voor Vergunningsbetwistingen moet des te meer worden gewaarborgd omdat met de figuur van de « bestuurlijke lus », die de Raad voor Vergunningsbetwistingen zelf zonder tegenspraak op gang brengt en aanbiedt aan het vergunningverlenende bestuursorgaan, de rechtzoekende voortaan twijfels kan hebben over de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de Raad.

A.5.2. Allereerst merkt de Vlaamse Regering op dat de bestreden bepaling in overeenstemming is met de voordien geldende decretale bepaling. Bovendien was het niet de doelstelling van het decreet van 6 juli 2012 om alle wenselijke hervormingen door te voeren, maar enkel diegene die het meest dringend waren. Er wordt immers een grote hervorming van de Vlaamse administratieve rechtscolleges voorbereid.

Indien het Hof toch zou beslissen het bestreden artikel 4.8.34, § 2, van de VCRO te vernietigen, dan vraagt de Vlaamse Regering de gevolgen te handhaven. Een vernietiging met terugwerkende kracht zou vanzelfsprekend de verworven rechten van de betrokken rechters aantasten. Een onmiddellijke vernietiging, zonder handhaving, zou bovendien leiden tot het volledig stilliggen van de rechtsbedeling op dit domein, wat de toegang tot de rechter geheel zou tenietdoen.

A.5.3. De verzoekende partijen wijzen het Hof erop dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen reeds werd ingesteld op 15 mei 2009, zodat het niet opgaat om vier jaar later wederom de aan de wetgever voorbehouden bevoegdheden te schenden en die schending te verantwoorden met een verwijzing naar een grote hervorming van de Vlaamse administratieve rechtscolleges.

A.5.4. De Vlaamse Regering wenst het Hof erop te wijzen dat een voorontwerp van decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges door de Vlaamse Regering principieel werd goedgekeurd op 26 april 2013, en voor advies wordt voorgelegd aan de Raad van State. In dat voorontwerp worden de procedureregels van de bestuursrechtscolleges geüniformiseerd. Na de inwerkingtreding ervan zullen enkele door de verzoekende partijen aangevoerde verschillen tussen de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Milieuhandavingscollege niet meer bestaan.

- B -

B.1.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen 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. Die bepaling heeft het volledige hoofdstuk VIII « Raad voor Vergunningsbetwistingen » van titel IV van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) vervangen.

B.1.2. Met die wijziging beoogde de decreetgever :

« [...] via een aantal gerichte ingrepen de procedure bij de Raad sneller en efficiënter [te] doen verlopen. De ingrepen kunnen *grosso modo* in drie groepen ingedeeld worden : bevoegdheden, procedure en werking.

Concreet betreffen de voorgestelde ‘ procedurele ’ wijzigingen een behoorlijke regeling van de schorsingsprocedure, de invoering van een procedure van vereenvoudigde behandeling voor eenvoudig te berechten beroepen, en de mogelijkheid voor de Raad om een geldboete op te leggen wegens kennelijk onrechtmatig beroep.

De wijzingen in de werking betreffen onder meer op het vlak van de samenstelling, het creëren van een rechtsgrond voor de tijdelijke aanstelling van aanvullende raadsleden.

[...]

[...] Vooraf wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat alles tot in detail in de VCRO wordt geregeld. De regeling in het decreet zal worden beperkt tot de essentialia. Aan de Vlaamse Regering wordt telkens een degelijke delegatie gegeven om die regeling uit te voeren en in detail uit te werken » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 3).

*Wat betreft het eerste middel, aangaande de « vereenvoudigde behandeling »*

B.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending door artikel 4.8.14 van de VCRO, zoals vervangen bij de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de algemene beginselen van een behoorlijke rechtsbedeling, meer bepaald het recht op daadwerkelijke rechtshulp, het recht op toegang tot een rechter, het recht op een openbare behandeling van de zaak en het recht van verdediging, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 144, 145, 148, 149, 160 en 161 van de Grondwet.

Volgens de verzoekende partijen zou de schending voortvloeien uit (1) de ontstentenis van een openbare zitting, (2) het gebrek aan tegenspraak, (3) de ontstentenis van een motiveringsplicht, (4) de ontstentenis van een openbare uitspraak, (5) de vaststelling dat de kamervoorzitter zowel de « vereenvoudigde behandeling » voorstelt als erover beslist, (6) de vaststelling dat voor het voorstel van de kamervoorzitter enkel een ordeterminj geldt, terwijl ten aanzien van de verzoekende partij een korte vervaltermijn van vijftien dagen geldt en (7) de mogelijke ontstentenis van een administratief dossier. Ter staving van hun middel vergelijken zij de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen met de procedure voor de Raad van State en met de procedure voor het Milieuhandhavingscollege.

B.3.1. Artikel 4.8.14 van de VCRO, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, bepaalt :

« § 1. Na registratie van een verzoekschrift kan de voorzitter van de Raad of het door hem aangewezen raadslid ambtshalve onderzoeken of het beroep doelloos is, kennelijk niet-ontvankelijk is of dat de Raad kennelijk onbevoegd is.

De vaststellingen van de Raad worden door de griffier overgemaakt aan de verzoeker.

§ 2. De verzoeker beschikt over een vervalttermijn van vijftien dagen die ingaat de dag na de betekening, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, om een verantwoordingsnota in te dienen. Die verantwoordingsnota is beperkt tot de in paragraaf 1 aangehaalde vaststellingen.

§ 3. De Raad kan beslissen dat de zaak zonder verdere rechtspleging in beraad wordt genomen.

De Raad doet onmiddellijk uitspraak over de kennelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep, zijn kennelijke onbevoegdheid of het doelloos zijn van het beroep.

Besluit de Raad niet dat het beroep kennelijk niet-ontvankelijk of doelloos is of dat hij kennelijk onbevoegd is, dan wordt de procedure overeenkomstig de navolgende artikelen voortgezet ».

Een beroep wordt geacht doelloos te zijn wanneer het tijdens de behandeling zijn doel verliest, met name doordat het bestreden besluit werd vernietigd, ingetrokken, opgeheven of vervangen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 13).

B.3.2. De bepaling voert een procedure in voor de vereenvoudigde behandeling van beroepen die doelloos of kennelijk niet-ontvankelijk zijn en van beroepen waarvoor de Raad kennelijk onbevoegd is.

B.3.3. Vóór de invoering van die vereenvoudigde procedure dienden alle beroepen, zonder uitzondering, de gewone rechtspleging te volgen, ook al bleek uit een eenvoudige lezing van het verzoekschrift onmiddellijk dat het beroep niet-ontvankelijk was of dat er in redelijkheid geen enkele twijfel kon bestaan over de onbevoegdheid van de Raad.

De invoering van de vereenvoudigde procedure werd als volgt verantwoord :

« Het komt de efficiëntie ten goede als een aangepaste procedure wordt gecreëerd die het voor de Raad mogelijk maakt dergelijke eenvoudige zaken snel te berechten zonder de onderscheiden nota's die tijdens de gewone procedure moeten worden uitgewisseld. Vanzelfsprekend moet wel tegenspraak door de verzoeker mogelijk zijn » (*Parl. St.*, Vlaamse Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 6).

« Deze regeling is gebaseerd op de regeling zoals van toepassing voor de Raad van State.

Over de vroegere regeling bij de Raad van State werd al geoordeeld dat ze geen afbreuk deed aan de gelijkheid van middelen, aan de rechten van verdediging en aan het beginsel van het contradictoir debat. Die rechtspraak kan doorgetrokken worden naar de nieuwere

rechtspleging voor de Raad van State en de Raad voor Vergunningenbetwistingen » (*ibid.*, p. 13).

B.4. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.5. Het recht op daadwerkelijke rechtshulp, het recht op toegang tot de rechter en het recht op een openbare behandeling van de zaak maken deel uit van het recht op een eerlijk proces en dienvolgens van de rechten van verdediging. Die rechten kunnen worden onderworpen aan voorwaarden, die er evenwel niet toe mogen leiden dat zij op zodanige wijze worden beperkt dat de kern ervan wordt aangetast.

B.6.1. Uit artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 1° tot 6°, van de VCRO, waarin de verschillende belanghebbenden zijn opgesomd die een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kunnen instellen, vloeit voort dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing een beroep kan instellen.

Rekening houdend met die ruime toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen, beoogde de decreetgever te vermijden dat die Raad zich in de onmogelijkheid zou bevinden de ingestelde beroepen binnen een redelijke termijn te behandelen, doordat het voor de behandeling van elk beroep de in de artikelen 4.8.15 tot 4.8.32 van de VCRO en in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen geformuleerde regels in acht moet nemen.

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 6 juli 2012 blijkt dat de decreetgever de naleving van de rechten van verdediging heeft willen waarborgen door de kennisgeving van de vaststellingen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen aan de verzoekende partij en door de mogelijkheid voor de verzoekende partij om een verantwoordingsnota in te dienen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 12).

Die vaststellingen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen reiken niet verder dan de mededeling aan de verzoekende partij van het bestaan van een probleem van kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke onbevoegdheid of doelloosheid van het ingediende beroep.

Het algemeen beginsel van een behoorlijke rechtsbedeling omvat in beginsel het recht op een openbare hoorzitting, maar dat recht is niet absoluut, zoals ook blijkt uit de rechtspraak inzake artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, waaruit eenzelfde recht wordt afgeleid :

« 41. De verplichting om een openbare hoorzitting te houden, is echter niet absoluut (*Håkansson en Sturesson* t. Zweden, 21 februari 1990, § 66, serie A nr. 171-A). Artikel 6 vereist niet noodzakelijk het houden van een hoorzitting in alle procedures. Dat is met name het geval voor de zaken die geen vraag inzake geloofwaardigheid doen rijzen of niet leiden tot een controverse over de feiten die een hoorzitting zouden vereisen, en waarvoor de rechtbanken zich op billijke en redelijke wijze kunnen uitspreken op grond van de door de partijen ingediende conclusies en andere stukken (zie, bijvoorbeeld, *Döry* t. Zweden, nr. 28394/95, § 37, 12 november 2002; *Pursiheimo* t. Finland (beslissing), nr. 57795/00, 25 november 2003; te vergelijken met *Lundevall* t. Zweden, nr. 38629/97, § 39, 12 november 2002; *Salomonsson* t. Zweden, nr. 38978/97, § 39, 12 november 2002; zie ook arrest *Göç* t. Turkije [GK], nr. 36590/97, § 51, EHRM 2002-V, waarin het Hof heeft geoordeeld dat de verzoeker de geleden schade mondeling moest kunnen toelichten, aangezien die relevant was voor het bepalen van het bedrag van de aan hem toe te kennen vergoeding).

42. Het Hof erkent overigens dat de nationale overheden rekening kunnen houden met vereisten inzake doeltreffendheid en proceseconomie, waarbij het bijvoorbeeld oordeelt dat het stelselmatig houden van debatten een belemmering kan vormen voor de bekwame spoed die in socialezekerheidszaken vereist is en zelfs de naleving van de in artikel 6.1 beoogde redelijke termijn in de weg kan staan (arrest *Schuler-Zraggen* t. Zwitserland, 24 juni 1993, § 58, serie A nr. 263, en de zaken waarnaar het verwijst). Hoewel het Hof aanvankelijk in verschillende zaken heeft onderstreept dat, in een procedure voor een rechtbank die in eerste en in laatste aanleg uitspraak doet, een hoorzitting moet plaatshebben tenzij uitzonderlijke omstandigheden verantwoorden dat daarvan wordt afgezien (zie onder meer de arresten *Håkansson en Sturesson*, voormeld, § 64, *Fredin* t. Zweden (nr. 2), 23 februari 1994, §§ 21-22, serie A nr. 283-A, en *Allan Jacobsson* t. Zweden (nr. 2), 19 februari 1998, § 46, *Recueil* 1998-I), heeft het daarna gepreciseerd dat het bestaan van dergelijke omstandigheden hoofdzakelijk afhangt van de aard van de vragen die aan de interne rechtbanken worden voorgelegd, en niet van de frequentie daarvan. Dat betekent niet dat de verwerping van een verzoek tot het houden van een hoorzitting slechts in zeldzame gevallen kan worden verantwoord (*Miller* t. Zweden, nr. 55853/00, § 29, 8 februari 2005). Zoals in elke andere materie, moet in de eerste plaats rekening worden gehouden met het in artikel 6 verankerde billijkheidsbeginsel, dat van fundamenteel belang is (zie, *mutatis mutandis*, *Pélissier en Sassi* t. Frankrijk [GK], nr. 25444/94, § 52, EHRM 1999-II, en *Sejdovic* t. Italië [GK], nr. 56581/00, § 90, EHRM 2006-II) » (EHRM, grote kamer, 23 november 2006, *Jussila* t. Finland, §§ 41-42).

De mogelijkheid om rekening te houden met redenen van proceseconomie wordt ook aanvaard inzake ruimtelijke ordening (EHRM, 18 juli 2013, *Schädler-Eberle* t. Oostenrijk, §§ 97-109).

Artikel 4.8.14 van de VCRO voorziet in een vereenvoudigde behandeling van het beroep, die enkel betrekking heeft op de kennelijke niet-ontvankelijkheid of doelloosheid daarvan of op de kennelijke onbevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Zoals reeds vermeld, wordt een beroep geacht doelloos te zijn wanneer het tijdens de behandeling zijn doel verliest, met name doordat het bestreden besluit werd vernietigd, ingetrokken, opgeheven of vervangen. Uit de aard zelf van de rechtsvragen die bij de vereenvoudigde behandeling aan de orde zijn, vloeit voort dat zij louter op grond van de ingediende stukken kunnen worden beantwoord. De verplichting om een openbare hoorzitting te houden zou afbreuk doen aan de doelstelling van een doeltreffende procedure, aangezien de versnelde behandeling van eenvoudige zaken die erdoor wordt betracht opnieuw in het gedrang zou worden gebracht.

De ontstentenis van een openbare hoorzitting doet derhalve niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de verzoekende partij voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De mogelijkheid waarover de verzoekende partij beschikt om haar standpunt ten aanzien van het opgeworpen probleem in een verantwoordingsnota uiteen te zetten, waarborgt op voldoende wijze het contradictoir karakter van de procedure.

B.6.2. Vermits de motiveringsplicht zowel voor de justitiële gerechten als voor de administratieve rechtscolleges geldt, bestaat het ter zake door de verzoekende partijen aangevoerde verschil in behandeling niet.

B.6.3. Wat de openbaarheid van de uitspraak betreft, bepaalt artikel 4.8.28, § 3, van de VCRO dat alle uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen openbaar zijn, zonder daarbij een onderscheid te maken naargelang de uitspraak volgt op een procedure van vereenvoudigde behandeling of op een gewone rechtspleging.

Derhalve bestaat het door de verzoekende partijen aangevoerde verschil in behandeling niet.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de eerste vier onderdelen van het middel niet gegrond zijn.

B.6.4.1. Het vijfde onderdeel van het eerste middel steunt op de vaststelling dat over de kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke onbevoegdheid of doelloosheid zou worden beslist door de voorzitter die of een door hem aangewezen raadslid dat tevens die kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke onbevoegdheid of doelloosheid zou hebben opgeworpen.

B.6.4.2. Een behoorlijke rechtsbedeling waarborgt de rechtsonderhorigen de behandeling van hun zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Die eisen houden niet alleen in dat een rechter niet partijdig mag zijn, maar ook dat er voldoende waarborgen aanwezig moeten zijn om elke gewettigde twijfel met betrekking tot de onpartijdigheid van de rechter uit te sluiten. Een schending van het beginsel van onpartijdigheid veronderstelt geenszins het bewijs van partijdigheid; een schijn van partijdigheid kan volstaan.

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt daarbij de optiek van de rechtzoekende « in aanmerking genomen, maar speelt zij geen doorslaggevende rol. Wat wel doorslaggevend is, is de vraag of de vrees van de betrokkene als objectief verantwoord kan worden beschouwd » (EHRM, 21 december 2000, *Wettstein t. Zwitserland*, § 44).

Bij de beoordeling van de vraag of het beginsel van onpartijdigheid in een procedure van vereenvoudigde behandeling op voldoende wijze in acht is genomen, moet rekening worden gehouden met de aard en de gevolgen van de vaststelling van een vereenvoudigde behandeling en moet het geheel van de procedure in overweging worden genomen. Er moet onder meer rekening worden gehouden met de samenstelling en de organisatie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

B.6.4.3. Het beginsel van onpartijdigheid wordt geschonden wanneer aan een lid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een zaak ter beoordeling wordt voorgelegd waarvan het reeds eerder in een andere hoedanigheid kennis heeft genomen. Evenwel is niet elk voorafgaand optreden van de rechter van die aard dat bij de rechtzoekende een gerechtvaardigde vrees van partijdigheid wordt opgewekt. Opdat het beginsel van onpartijdigheid kan zijn geschonden, moet dat optreden van de rechter van die aard zijn dat

het de indruk kan wekken dat hij zich reeds een oordeel over de grond van de zaak heeft gevormd.

B.6.4.4. Artikel 4.8.14, § 1, van de VCRO bepaalt dat de voorzitter of een door hem aangewezen raadslid ambtshalve onderzoekt of het beroep doelloos of kennelijk niet ontvankelijk is of dat de Raad kennelijk niet bevoegd is. De vaststellingen worden door de griffier overgezonden aan de verzoekende partij. Na ontvangst van de verantwoordingsnota van de verzoekende partij kan de Raad vervolgens beslissen, ofwel dat de zaak zonder verdere rechtspleging in beraad dient te worden genomen, ofwel dat het ingediende beroep ontvankelijk of niet doelloos is dan wel tot de bevoegdheid van de Raad behoort, waarop het beroep volgens de gewone rechtspleging wordt voortgezet.

Het onderzoek, door de voorzitter of het aangewezen raadslid, met het oog op de toepassing van de vereenvoudigde behandeling, valt te vergelijken met het ambtshalve opwerpen van een middel of exceptie waarover de rechter, nadat de verzoekende partij daarover haar standpunt heeft kunnen uiteenzetten, vervolgens uitspraak doet. De rechter die het probleem van ontvankelijkheid, doelloosheid of onbevoegdheid opwerpt, dient erover te waken dat hij de vaststelling daarvan niet met stelligheid formuleert, maar met de omzichtigheid die eigen is aan het ambtshalve opwerpen van aangelegenheden. De verplichting om de voorzitter die of het raadslid dat het ambtshalve onderzoek heeft uitgevoerd voor de verdere rechtspleging door een ander lid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen te vervangen, zou afbreuk doen aan de doelstelling van een doeltreffende procedure, aangezien de versnelde behandeling van eenvoudige zaken die erdoor wordt betracht opnieuw in het gedrang zou worden gebracht.

Het vijfde onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

B.6.5. Het zesde onderdeel van het eerste middel heeft betrekking op de onbepaalde termijn die geldt voor het ambtshalve onderzoek van het beroep en de vervaltermijn die geldt voor de verzoekende partij om een verantwoordingsnota in te dienen.

De procedure van vereenvoudigde behandeling kan enkel worden toegepast wanneer « op grond van een eenvoudige lezing van het verzoekschrift of van de bijgevoegde stukken » blijkt dat het beroep doelloos of kennelijk niet-ontvankelijk is of kennelijk niet tot de



bevoegdheid van de Raad behoort (zie het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen) en daarenboven dient de verantwoordingsnota zich te beperken tot die vaststellingen van de Raad, zodat een termijn van vijftien dagen niet als onevenredig kan worden beschouwd om de na een eenvoudige lezing van het verzoekschrift gedane vaststellingen te weerleggen.

Bovendien aanvaardt de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in navolging van de rechtspraak van de Raad van State, dat die vervaltermijn kan worden overschreden door de toepassing van het algemeen rechtsbeginsel dat de strengheid van het decreet kan worden gemilderd in geval van overmacht of onoverwinnelijke dwaling.

Het zesde onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

B.6.6. Wat ten slotte de mogelijke ontstentenis van het administratief dossier betreft, volstaat het te verwijzen naar hetgeen is vermeld in B.6.5 aangaande het toepassingsgebied van de procedure van vereenvoudigde behandeling. Enkel voor zover een eenvoudige lezing van het verzoekschrift of van de bijgevoegde stukken duidelijk maakt dat het ingediende beroep doelloos of kennelijk niet-ontvankelijk is of kennelijk niet tot de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen behoort, kan toepassing worden gemaakt van de procedure van vereenvoudigde behandeling. Uit de aard van die vaststelling volgt dat de rechterlijke beslissing zonder kennisneming van het administratief dossier kan worden genomen.

Het zevende onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

*Wat betreft het tweede middel, aangaande de vordering tot schorsing*

B.7. Het tweede middel is afgeleid uit de schending door de artikelen 4.8.19 en 4.8.20 van de VCRO, zoals vervangen bij de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de algemene beginselen van een behoorlijke rechtsbedeling, meer bepaald het recht op toegang tot een rechter, het recht op daadwerkelijke rechtshulp, het recht van verdediging en het recht op wapengelijkheid, met de

artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 144, 145, 160 en 161 van de Grondwet, doordat de vervaltermijn van vijftien dagen waarbinnen de betrokkenen, in overleg met hun advocaat, een verzoek tot voortzetting moeten indienen, in vergelijking met de termijn van dertig dagen die geldt in de procedure voor de Raad van State te kort zou zijn om een beredeneerd standpunt in te nemen.

B.8.1. De artikelen 4.8.19 en 4.8.20 van de VCRO, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, bepalen :

« Art. 4.8.19. Wanneer de Raad de bestreden beslissing geschorst heeft, moet de verweerder of tussenkomende partij een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging indienen binnen een vervaltermijn van vijftien dagen. Indien geen verzoek tot voortzetting wordt ingediend, kan de Raad volgens een versnelde rechtspleging vastgesteld door de Vlaamse Regering de bestreden beslissing vernietigen.

Heeft de Raad de bestreden beslissing niet geschorst, dan moet de verzoeker een verzoek tot voortzetting indienen binnen een vervaltermijn van vijftien dagen. Dient hij geen verzoek tot voortzetting in, dan geldt ten aanzien van hem een onweerlegbaar vermoeden van afstand van geding.

De termijn van vijftien dagen gaat in de dag na de betekening van het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over de schorsing.

Art. 4.8.20. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels betreffende de behandeling van de vordering tot schorsing ».

B.8.2. De voormelde artikelen maken deel uit van onderafdeling 4 (« Schorsing ») van afdeling 3 (« Procedure ») van de VCRO. Artikel 4.8.19 van de VCRO handelt over de verkorte procedure na de beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over de gevraagde schorsing en artikel 4.8.20 van de VCRO handelt over de procedure voorafgaand aan de beslissing over de schorsing.

B.8.3. Volgens de parlementaire voorbereiding bleek uit « de praktijk van de twee voorbije werkjaren [...] dat de procedureregeling in de VCRO te summier en onvoldoende » was om een « efficiënte en kwaliteitsvolle rechtspleging te verzekeren voor de procespartijen, met inbegrip van een afhandeling van het dossier binnen een redelijke termijn ». Een duidelijk voorbeeld van een tekortkoming dienaangaande was, volgens de decreetgever, de « zeer summiere regeling van de vordering tot schorsing » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 2). De nadere uitwerking van de schorsingsprocedure werd als volgt toegelicht :

« Bovendien zal, naar het voorbeeld van wat in de rechtspleging voor de Raad van State geldt, de vernietigingsprocedure enkel worden voortgezet als degene die in de schorsingsprocedure aan het kortste eind heeft getrokken, een verzoekschrift tot voortzetting indient. Heeft de Raad de schorsing bevolen, dan zal de verweerder of de tussenkomen partij de voortzetting moeten vragen om de bestreden vergunningsbeslissing niet volgens een versnelde rechtspleging vernietigd te zien worden. Wordt de vordering tot schorsing verworpen, dan is het aan de verzoeker de voortzetting te vragen, zo niet wordt hij op onweerlegbare wijze vermoed afstand te hebben gedaan van het geding. Dat is de voornaamste ‘ hakbijl ’ in de procedure die met dit voorstel ingevoerd wordt » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 6).

« Dat verzoek tot voortzetting vormt op die manier een filter naar de vernietigingsprocedure. Partijen moeten aldus een actievere rol opnemen in de procedure » (*ibid.*, p. 15).

Het gebruik van het woord « kan » in artikel 4.8.19 van de VCRO houdt niet in dat de Raad voor Vergunningenbetwistingen over een beoordelingsbevoegdheid beschikt :

« Die beoordelingsbevoegdheid is beperkt tot de gevallen van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling. Daarom wordt het werkwoord ‘ kunnen ’ gebruikt. Voor het overige wordt geen enkele speelruimte opengelaten » (*ibid.*, p. 16).

B.8.4. In het oorspronkelijke voorstel van decreet was voorzien in een vervaltermijn van dertig dagen, zoals die ook voor de Raad van State geldt. Door middel van een amendement werd de termijn in artikel 4.8.19 van de VCRO gewijzigd. Daarbij werd verduidelijkt dat het inkorten van de termijn naar vijftien dagen de rechten van de procespartijen niet zou schenden.

« Deze termijn dient enkel om een formele voortzetting aan de Raad over te maken zonder dat een inhoudelijk stuk aan de Raad overgemaakt moet worden.

In het geval de verwerende partij of de tussenkomen partij het verzoek tot voortzetting dient in te dienen, betekent dit een zeer eenvoudig te vervullen formaliteit.

In het geval de verzoekende partij het verzoek tot voortzetting dient in te dienen, zal in het procedurereglement de termijn tot het indienen van een antwoordnota door de verwerende partij en tot het indienen van een schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomen partij pas beginnen te lopen na de betekening van het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging van de verzoekende partij aan alle partijen in het geding » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/3, p. 10).

B.9. Het tweede middel heeft enkel betrekking op de volgens de verzoekende partijen te korte vervaltermijn van vijftien dagen, die bovendien niet zou worden geschorst tijdens de gerechtelijke vakantie, en niet op artikel 4.8.20 van de VCRO, dat aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid delegeert om de nadere regels betreffende de behandeling van de vordering tot schorsing te regelen.

Het tweede middel kan enkel worden geacht betrekking te hebben op artikel 4.8.19 van de VCRO, zodat het niet-ontvankelijk is wat betreft artikel 4.8.20 van de VCRO.

B.10.1. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever, door het invoeren van een bijkomende « hakbijl »-procedure waarvan de inachtneming gemakkelijk kan worden nagegaan door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, een wettig doel nastreeft, namelijk ten gronde het onderzoek van de Raad voor Vergunningsbetwistingen beperken tot uitsluitend de vorderingen die na een eerste onderzoek in de schorsingsprocedure voor vernietiging vatbaar blijken te zijn (artikel 4.8.3 van de VCRO).

Het Hof dient evenwel erover te waken dat de bestreden maatregel niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op toegang tot de rechter, met name gezien de gevolgen die de schending ervan kan teweegbrengen voor de situatie van de gedingvoerende partijen.

B.10.2. Een vervaltermijn van vijftien dagen, die ingaat de dag na de dag van de betekening van het schorsingsarrest, verplicht de betrokken partijen een heel actieve houding aan te nemen gedurende de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Niettegenstaande aan die partijen enkel een formeel verzoek tot voortzetting wordt gevraagd, zonder inhoudelijke standpunten, zou een dermate korte vervaltermijn afbreuk kunnen doen aan de rechten van de verdediging indien hij hen niet in staat stelt op bevredigende wijze overleg te plegen met hun advocaat; hij vormt in elk geval geen relevante maatregel in het licht van het door de decreetgever nagestreefde doel, aangezien de korte duur van de termijn de partijen ertoe kan brengen steeds een verzoek tot voortzetting in te dienen, waardoor het nut van de « hakbijl »-procedure verdwijnt.

B.11. Het tweede middel is gegrond.

*Wat betreft het derde middel, aangaande de onafhankelijkheid van de leden van de Raad voor Vergunningsbetwistingen*

B.12. Het derde middel is afgeleid uit de schending door artikel 4.8.34, § 2, van de VCRO, zoals ingevoegd bij de bestreden bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 144, 145, 151, 152, 154, 160 en 161 van de Grondwet, de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het algemeen rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid van de rechter en de rechtscolleges, doordat het aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid delegeert om de bezoldigingen, de toelagen en de vergoedingen van de raadsleden te bepalen.

B.13.1. Artikel 4.8.34, § 2, van de VCRO, zoals ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, bepaalt :

« De raadsleden ontvangen de bezoldiging, de toelagen en de vergoedingen die de Vlaamse Regering bepaalt ».

B.13.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het nieuwe artikel 4.8.34, § 2, van de VCRO een overname betreft van het oude artikel 4.8.5, § 2 (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 21).

Bovendien wordt in het verslag opgemerkt dat « op de vraag naar een decretale regeling voor de bezoldiging [...] niet [wordt] ingegaan. Het lijkt de indieners aangewezen dit niet in dit voorstel van decreet in te schrijven, maar het ten gronde te bekijken bij de voorbereiding van het Vlaamse bestuursrechtcollege » (*Parl. St.* Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/4, p. 13).

B.13.3. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid blijkt dat de Vlaamse Regering « de geldelijke rechtspositieregeling van de raadsleden [zelf regelt], maar [dat zij] zich daarbij [zal] richten naar functies met een analoge verantwoordelijkheid en zwaarte binnen de Vlaamse overheid. Er wordt gedacht aan een regeling binnen de schaal A311, dewelke geldt in hoofde van secretarissen-generaal, administrateurs-generaal, gedelegeerde bestuurders *c.q.* sommige hoofden van het

secretariaatspersoneel van een strategische adviesraad » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 216).

B.14.1. Uit het enkele feit dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet tot de rechterlijke macht behoort, kan niet worden afgeleid dat hij niet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, zoals in B.6.4.2 in herinnering gebracht, zou moeten voldoen. Het algemeen rechtsbeginsel dat de rechter onafhankelijk en onpartijdig moet zijn, geldt immers voor alle rechtscolleges.

B.14.2. Artikel 146 van de Grondwet bepaalt dat « geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet ». Artikel 161 van de Grondwet bepaalt dat « geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet ».

Uit die grondwetsbepalingen, alsook uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, 28 november 2002, *Lavents t. Letland*, § 114) vloeit voort dat de bevoegde wetgever de essentiële beginselen zelf dient te regelen. Daartoe behoren bij de oprichting van een rechtscollege, met het oog op zijn onafhankelijkheid, de wedden van zijn leden, hoewel ter zake de verwijzing naar een schaal of barema kan volstaan.

Door de ganse bezoldigingsregeling op te dragen aan de Vlaamse Regering, schendt het bestreden artikel de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de voormelde grondwetsbepalingen en met het algemeen rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid van de rechter.

B.15. Het derde middel is gegrond.

B.16.1. In het geval van vernietiging van de bestreden bepaling, vraagt de Vlaamse Regering de gevolgen ervan te handhaven.

B.16.2. Teneinde de continuïteit en de rechtszekerheid te vrijwaren, worden de gevolgen van het vernietigde artikel 4.8.34, § 2, van de VCRO gehandhaafd tot aan de inwerkingtreding van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges » en tot uiterlijk 31 december 2014.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt in artikel 4.8.19, eerste, tweede en derde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 « houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft », de woorden « vijftien dagen »;

- vernietigt artikel 4.8.34, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, ingevoegd bij het voormelde artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012;

- handhaaft de gevolgen van het vernietigde artikel 4.8.34, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening tot aan de inwerkingtreding van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges » en tot uiterlijk 31 december 2014;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 30 juni 2014.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

M. Bossuyt