

Rolnummer 6063
Arrest nr. 158/2015 van 4 november 2015

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 4.8.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, T. Merckx-Van 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 21*bis* 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 ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- D.Q., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- de nv « Louis Mols Algemene Aannemingen » en Frank Mols, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bosquet, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M.E. Storme, advocaat bij de balie te Gent.

Bij beschikking van 15 juli 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 16 september 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 16 september 2015 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. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Voor de Raad van State is het cassatieberoep aanhangig dat D.Q. heeft ingesteld tegen een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen waarbij de beslissing van de deputatie van 18 oktober 2012 tot weigering van een verkavelingsvergunning werd vernietigd en waarbij de deputatie werd opgedragen een nieuwe beslissing te nemen.

D.Q. verklaart krachtens artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een belang te hebben om op te komen tegen het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Hij verklaart dat hij tijdens het openbaar onderzoek dat naar aanleiding van de verkavelingsaanvraag is gevoerd, bezwaar heeft ingediend en dat hij bij de deputatie een memorie heeft ingediend. De omstandigheid dat hij geen partij was in het geding voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen is irrelevant bij de beoordeling van zijn belang bij zijn beroep, omdat « het inleiden van de annulatie-procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen *in casu* nooit (behoorlijk) [werd] bekendgemaakt », terwijl hij een belanghebbende is in de zin van artikel 4.8.11, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO).

In ondergeschikte orde vraagt hij dat aan het Hof een prejudiciële vraag zou worden gesteld.

Frank Mols en de nv « Louis Mols Algemene Aannemingen », die de verkavelingsvergunning hadden aangevraagd en die verwerende partijen zijn voor de Raad van State, voeren aan dat het cassatieberoep niet ontvankelijk is. Zij betogen dat enkel wie procespartij was en gegriefd is door de beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen de vereiste hoedanigheid heeft om het cassatieberoep in te stellen en dat dit geenszins betrekking heeft op het belang bij de Raad van State in de zin van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Volgens hen is de prejudiciële vraag dan ook niet dienstig.

De Raad van State merkt op dat een cassatieberoep tegen een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen enkel kan worden ingesteld door een partij die bij dat arrest betrokken was, met inachtneming van de ter zake geldende procedureregels.

De Raad van State stelt vast dat de verzoekende partij geen partij was in de zaak die geleid heeft tot het bestreden arrest. De Raad van State is van oordeel dat daaruit volgt dat de prejudiciële vraag wel dienstig is.

De Raad van State besluit derhalve een prejudiciële vraag te stellen over artikel 4.8.21 van de VCRO.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. D.Q. zet uiteen dat hij als eigenaar van een erf dat paalt aan een perceel waarvoor Frank Mols namens de nv « Louis Mols Algemene Aannemingen » een verkavelingsvergunning heeft aangevraagd, een bezwaar heeft ingediend in het kader van het openbaar onderzoek dat is gevoerd naar aanleiding van die verkavelingsaanvraag. De gemeente heeft hem per brief gemeld dat de aanvraag werd geweigerd.

De aanvrager Frank Mols heeft tegen de afwijzende beslissing van het college van burgemeester en schepenen een beroep ingesteld bij de deputatie.

Hoewel D.Q. verklaart over het instellen van dat beroep niet te zijn ingelicht, heeft hij bij de deputatie een memorie van tussenkomst ingediend. Hij stelt dat aan zijn verzoek om van de datum van de hoorzitting van de deputatie op de hoogte te worden gebracht, geen gevolg is gegeven.

Hij heeft bij toeval vastgesteld dat op de webstek van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een arrest nr. A/2014/0175 van 11 maart 2014 is bekendgemaakt waarin de Raad het beroep tegen de afwijzende beslissing van de deputatie gegrond heeft bevonden.

Naar aanleiding van zijn cassatieberoep tegen dat arrest heeft de Raad van State de voorliggende prejudiciële vraag gesteld.

A.1.2. D.Q. verklaart dat hij geen afschrift heeft ontvangen van het verzoekschrift bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en dat hij evenmin is ingelicht over het bestaan van een zaak bij die Raad, ook al had de gemeente hem aangeschreven in het kader van het openbaar onderzoek en al had hij een bezwaarschrift ingediend en bij de deputatie een memorie had ingediend en gevraagd om door de deputatie te worden gehoord.

Hij klaagt aan dat door artikel 4.8.21 van de VCRO de mogelijkheid om tussen te komen in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen beperkt wordt tot « de belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid », van de VCRO. Daartoe behoort inzonderheid « elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing ».

Die restrictieve definiëring leidt ertoe dat enkel personen die een belang hebben om bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen een annulatieberoep in te stellen, kunnen tussenkomen en dat andere personen daarvan worden uitgesloten - zoals D.Q. - die verklaren als nabuur een belang te hebben bij de oplossing van de zaak, maar die niet kunnen tussenkomen omdat de deputatie de verkavelingsvergunning heeft geweigerd en zij geen belang zouden hebben bij een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Aldus verhindert de decreetgever dat de bestuursrechter een oordeel velt met kennis van het standpunt van diegenen die de betwiste beslissing willen verdedigen.

D.Q. merkt op dat voor de Raad van State elke persoon die belang heeft bij de oplossing van de zaak krachtens artikel 21*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan tussenkomen. Het is niet verantwoord om niet in dezelfde mogelijkheid te voorzien in de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Hij refereert aan het arrest nr. 228.692 van 7 oktober 2014 van de Raad van State en voert aan dat een belanghebbende als « betrokken partij » als bedoeld in artikel 4.7.23, § 1, van de VCRO kan worden gehoord in de procedure voor de deputatie, terwijl artikel 4.8.21 van de VCRO de mogelijkheid tot tussenkomst bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen beperkt. Aldus worden belanghebbenden uitgesloten die nochtans wel kunnen worden betrokken bij de procedure voor de deputatie.

Volgens D.Q. schendt artikel 4.8.21 van de VCRO derhalve de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, door aan die personen de hoedanigheid van tussenkomende partij te ontzeggen.

A.1.3. D.Q. klaagt meer specifiek de schending aan van artikel 23 van de Grondwet, dat het recht op bescherming van een gezond leefmilieu en het recht op bescherming van de gezondheid waarborgt.

Volgens hem moet de rechtsbescherming bij betwistingen die de rechten op bescherming van een gezond leefmilieu en van de gezondheid betreffen, de rechter toelaten een beslissing te nemen met kennis van het standpunt van diegenen die de oorspronkelijke overheidsbeslissing willen verdedigen. Men mag diegenen die geen belang hadden om bij de deputatie op te komen tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente niet uitsluiten.

D.Q. stelt dat om de redenen aangehaald bij zijn grieven over de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet *mutatis mutandis* ook artikel 23 van de Grondwet is geschonden.

A.2.1. Volgens de Vlaamse Regering berust de prejudiciële vraag op een verkeerde lezing van artikel 4.8.21, § 1, van de VCRO, in samenhang gelezen met artikel 4.8.11, § 1, en met artikel 4.7.23 van de VCRO.

In de veronderstelling dat een persoon rechtsreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen kan ondervinden van een vergunning en tegen de vergunningsaanvraag een bezwaarschrift heeft ingediend, geldt immers het volgende in de verschillende mogelijke hypothesen :

a) indien de vergunning wordt toegekend, kan hij beroep aantekenen bij de deputatie krachtens artikel 4.7.21, § 2, van de VCRO;

b) indien de vergunning wordt geweigerd en er een beroep is ingesteld bij de deputatie, dan kan hij, als hij tegen de vergunningsaanvraag een bezwaarschrift heeft ingediend, verzoeken om gehoord te worden en wordt hij « betrokken partij » in de procedure (artikel 4.7.23 van de VCRO, zoals uitgelegd door de Raad van State bij zijn voormelde arrest nr. 228.692);

c) indien de deputatie de vergunning toekent of het beroep tegen de toegekende vergunning verwerpt, kan hij bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen beroep instellen krachtens artikel 4.8.11, § 1, 3°, van de VCRO, als persoon die rechtsreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen kan ondervinden van de vergunning, minstens indien hij de deputatie gevraagd had om gehoord te worden;

d) indien de deputatie de vergunning weigert, nadat hij beroep heeft ingesteld tegen de oorspronkelijke toekenning van de vergunning, kan hij nog steeds tussenkomen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen als « persoon die rechtsreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunningsvaliderings- of registratiebeslissing », zoals blijkt uit het arrest nr. A/2014/0012 van 14 januari 2014 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dat strookt ook met de tekst van het decreet (« als gevolg van ») en mag niet worden gelezen in die zin dat er reeds een vergunning moet zijn maar in die zin dat het ook de hypothese omvat dat er nog geen vergunning is maar dat men nadeel of hinder kan lijden indien als gevolg van een vernietiging van de weigeringsbeslissing alsnog een vergunning wordt toegekend. Dan is er weliswaar nog geen nadeel of hinder, maar kan men nog steeds hinder of nadeel ondervinden;

e) indien de deputatie de vergunning opnieuw weigert terwijl hij had gevraagd om gehoord te worden naar aanleiding van een beroep tegen de oorspronkelijke weigeringsbeslissing, dan geldt precies hetzelfde als de hypothese onder d). Dat blijkt duidelijk uit het arrest nr. A/2013/0753 van 17 december 2013 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De Vlaamse Regering is derhalve van mening dat het door D.Q. aangeklaagde verschil in behandeling niet bestaat. En er kan dan ook geen beperking zijn van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu.

De Vlaamse Regering besluit dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.2.2. De Vlaamse Regering is voorts van mening dat de prejudiciële vraag niet dienstig is voor de oplossing van het geschil. De vraag is immers of het cassatieberoep bij de Raad van State ontvankelijk is omdat D.Q. geen procespartij was in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

D.Q. is inderdaad niet tussengekomen in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, naar eigen zeggen omdat hij daarvan pas weet heeft gekregen na het arrest van die Raad.

Volgens de Vlaamse Regering komt de motivering van de Raad van State om te stellen dat de prejudiciële vraag dienstig is, eigenaardig voor : de Raad van State stelt dat cassatieberoep enkel kan worden ingesteld door een partij die betrokken is bij het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en stelt vast dat D.Q. geen partij was voor die Raad, om vervolgens een vraag te stellen die niet gaat over de toegang tot de Raad van State, maar over de regels voor de beoordeling door de Raad voor Vergunningsbetwistingen van een tussenkomst die er niet is geweest.

Indien er enige twijfel zou zijn dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord, dient de zaak volgens de Vlaamse Regering dan ook te worden teruggestuurd om toelichting te krijgen over de relevantie van de vraag.

A.3.1. De nv « Louis Mols Algemene Aannemingen » en Frank Mols hebben een memorie ingediend om tussen te komen voor het Hof.

Zij verklaren als partij in de zaak voor het verwijzende rechtscollege niet te moeten doen blijken van hun belang.

A.3.2. Zij voeren allereerst aan dat de prejudiciële vraag niet bijdraagt tot de oplossing van het bodemgeschil.

De Raad van State heeft vastgesteld dat D.Q. geen partij was in de zaak *a quo* maar heeft om voor hen onbegrijpelijke redenen geoordeeld dat de prejudiciële vraag over artikel 4.8.21 van de VCRO dienstig is.

A.3.3. Wat de grond van de zaak betreft, zijn de nv « Louis Mols Algemene Aannemingen » en Frank Mols in eerste instantie van mening dat er te dezen geen vergelijkbare categorieën van personen zijn.

De prejudiciële vraag gaat uit van een vergelijking tussen personen die rechtstreeks of onrechtstreeks nadeel kunnen ondervinden van de voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen bestreden vergunningsbeslissing en andere dan de in artikel 4.8.11, § 1, van de VCRO bedoelde personen, die bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen een beroep kunnen instellen of willen tussenkomen.

Volgens de nv « Louis Mols Algemene Aannemingen » en Frank Mols dient artikel 4.8.11, § 1, van de VCRO echter zo te worden geïnterpreteerd dat slechts de personen die rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen worden geraakt door de beslissing waarover het rechtscollege oordeelt, kunnen tussenkomen. De door het decreet beoogde categorie van personen valt samen met de personen die een belang hebben bij de beslechting van het geschil.

Die grondwetsconforme interpretatie zou het mogelijk maken te besluiten dat er geen verschil in behandeling is.

A.3.4. In ondergeschikte orde zijn de nv « Louis Mols Algemene Aannemingen » en Frank Mols van mening dat het verschil in behandeling berust op een objectief en adequaat criterium, te weten het al dan niet lijden van enig nadeel of hinder door een vergunningsbeslissing.

Een tussenkomst die ertoe strekt de beslissing tot weigering van een vergunning te ondersteunen, vertegenwoordigt enkel een hypothetisch belang.

De maatregel is ook evenredig met de doelstelling om de *actio popularis* die berust op een louter hypothetisch belang te vermijden.

Volgens de nv « Louis Mols Algemene Aannemingen » en Frank Mols meent D.Q. ten onrechte dat de indiener van een bezwaar die wil verhinderen dat een beslissing tot weigering van een verkavelingsvergunning wordt vernietigd, geen rechtstreekse of onrechtstreekse hinder zou ondergaan. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft dat niet geoordeeld. D.Q. is zelfs niet tussengekomen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

A.4.1. In antwoord op de argumentatie van de Vlaamse Regering dat aan de in het geding zijnde bepalingen een conforme en ruime interpretatie kan worden gegeven, zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen in twee arresten van 2013 en 2014 heeft gedaan, voert D.Q. aan dat de verwijzing naar die twee arresten irrelevant is.

Het blijft een feit dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen D.Q. in dezelfde periode niet heeft aanvaard als tussenkomen partij en dat hij niets afwist van die procedure.

In de voormelde arresten diende de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich uit te spreken over de ontvankelijkheid van verzoeken tot tussenkomst. In de huidige zaak werd D.Q. ondanks zijn bezwaarschrift tijdens het openbaar onderzoek en zijn memorie van tussenkomst bij de deputatie volledig genegeerd. Te dezen is het niet de vraag of een concreet verzoek tot tussenkomst voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen ontvankelijk kon worden verklaard, maar of die Raad iemand zoals D.Q. op grond van het administratief dossier niet moest aanmerken als tussenkomen partij.

A.4.2. D.Q. betwist voorts de stelling van de Vlaamse Regering en de nv «Louis Mols Algemene Aannemingen» en Frank Mols dat de prejudiciële vraag niet dienstig zou zijn voor de oplossing van het bodemgeschied.

Hij herinnert eraan dat het volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof aan de rechter staat om te oordelen of een vraag nuttig is voor de oplossing van het geschil en dat het Hof alleen wanneer dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

Hij verklaart er belang bij te hebben dat de Raad van State vaststelt dat de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen in zijn afwezigheid discriminerend is verlopen. Na die cassatieprocedure zal de Raad voor Vergunningsbetwistingen hem als tussenkomen partij moeten aanmerken. Nu zijn uitsluiting berust op een decretale bepaling, mag en moet de Raad van State daarover een prejudiciële vraag stellen.

Volgens D.Q. blijkt ook uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag dat die wel degelijk relevant is.

A.4.3. D.Q. stelt dat de Vlaamse Regering, met de stelling dat hij uitgaat van een verkeerde lezing van de bestreden bepalingen en door een interpretatie *contra legem* te verdedigen, erkent dat artikel 4.8.21 van de VCRO in strijd is met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet.

A.4.4. Op de stelling van de nv «Louis Mols Algemene Aannemingen» en Frank Mols over de vergelijkbaarheid, antwoordt D.Q. dat er te dezen een verschil is tussen personen die een belang hebben om tegen de betwiste beslissing een beroep in te dienen – en die dus belanghebbenden zijn in de zin van artikel 4.8.11 van de VCRO – en alle andere personen wier tussenkomst wordt uitgesloten, inzonderheid diegenen die met de betwiste beslissing van de deputatie genoegdoening hebben gekregen en die daartegen geen annulatieberoep kunnen instellen.

In tegenstelling tot de nv «Louis Mols Algemene Aannemingen» en Frank Mols is D.Q. voorts van mening dat er wel degelijk ook een vergelijking kan worden gemaakt tussen het belang van personen bij een tussenkomst voor de Raad van State en het belang van personen bij een tussenkomst voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

A.4.5. D.Q. betwist het standpunt van de nv «Louis Mols Algemene Aannemingen» en Frank Mols dat de maatregel zou beogen tussenkomsten te vermijden die geen nuttig effect kunnen hebben op de situatie van de persoon die de vordering instelt. Een dergelijke doelstelling kan niet worden aangenomen.

Voor D.Q. is het niet pertinent een onderscheid te maken tussen personen die het beroep tegen de overheid steunen en personen die de beslissing van de overheid steunen. Dat criterium is voorts niet evenredig aangezien het de tussenkomst uitsluit van diegenen die het bestuur steunen en die wel degelijk een belang hebben bij de oplossing van de zaak.

A.4.6. D.Q. wijst de beschouwingen van de nv «Louis Mols Algemene Aannemingen» en Frank Mols over artikel 4.8.11 van de VCRO van de hand, nu het beroep geen betrekking heeft op die bepaling, maar op artikel 4.8.21 van de VCRO.

A.4.7. D.Q. wijst op de samenhang tussen het beroep tot vernietiging in de zaak nr. 6068 en de prejudiciële procedure in de huidige zaak met nr. 6063.

De opeenvolgende versies van artikel 4.8.21 van de VCRO zijn immers inhoudelijk identiek. Toch betreft het formeel onderscheiden decretale bepalingen die niet tegelijkertijd van toepassing zijn.

Volgens D.Q. gebiedt de rechtszekerheid dat de prejudiciële vraag wordt beantwoord, ook al schrijft de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor dat eerst het beroep tot vernietiging moet worden afgehandeld.

A.5.1. De nv « Louis Mols Algemene Aannemingen » en Frank Mols blijven erbij dat de prejudiciële vraag niet bijdraagt aan de oplossing van het bodemgeschil.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen, wiens beslissing door de verwijzende rechter als cassatierechter wordt beoordeeld, heeft artikel 4.8.21 van de VCRO niet op een tussenkomende partij toegepast, zodat die bepaling niet tot een verbreking van diens beslissing kan leiden.

A.5.2. De nv « Louis Mols Algemene Aannemingen » en Frank Mols sluiten zich aan bij het standpunt van de Vlaamse Regering dat er, rekening houdend met de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, geen verschil in behandeling bestaat.

A.5.3. Zij repliceren in ondergeschikte orde dat het criterium van onderscheid objectief en pertinent is omdat de behartiging van hypothetische belangen dient te worden vermeden. Het louter instemmen met een weigeringsbeslissing verschaft geen belang.

De maatregel is bovendien evenredig met het beoogde doel. Indien de beslissing tot weigering van de vergunning wordt vernietigd, kan de derde belanghebbende worden gehoord bij de heroverweging op bestuurlijk niveau en kan hij de eventuele toekenning van een vergunning betwisten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

A.5.4. De nv « Louis Mols Algemene Aannemingen » en Frank Mols betogen nog dat het uitsluiten van louter hypothetische belangen niet onverenigbaar is met artikel 23 van de Grondwet.

Voor zover hij een belang aantoont, kan de derde belanghebbende optreden voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen met toepassing van artikel 4.8.11, § 1, in samenhang gelezen met artikel 4.8.21, van de VCRO. Het feit dat hij dat niet doet, zoals D.Q., is een gegeven dat niets toevoegt aan de gestelde prejudiciële vraag.

A.6.1. De Vlaamse Regering blijft erbij dat de prejudiciële vraag niet dienstig is voor de oplossing van het geschil en dat D.Q. daarop niet ingaat.

A.6.2. De Vlaamse Regering betoogt in ondergeschikte orde dat er geen probleem is met artikel 4.8.21 van de VCRO en dat de stelling van D.Q. berust op een verkeerde lezing van de artikelen 4.8.11 en 4.8.21 van de VCRO.

Concreet is het probleem dat de griffier van de deputatie heeft nagelaten om in overeenstemming met artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen een afschrift te zenden van het verzoekschrift tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente. Dat gebeurde niet met toepassing van artikel 4.8.11, § 1, van de VCRO, maar juist in strijd daarmee.

Volgens de Vlaamse Regering had D.Q. perfect kunnen tussenkomen in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dat hij dat niet heeft gedaan omdat hij niet was ingelicht door de griffie, betekent nog niet dat dit hem door artikel 4.8.21 van de VCRO werd belet.

Volgens de Vlaamse Regering kan de ongrondwettigheid van een bepaling niet worden afgeleid uit het loutere feit dat de regels die vervat zijn in een uitvoeringsbesluit niet werden nageleefd.

- B -

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 tussenkommende 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-buittattest, 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 ordetermin 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^o 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^o, 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,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen