

Rolnummer 6551
Arrest nr. 40/2018 van 29 maart 2018

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 4.8.21, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 8 november 2016 in zake het college van burgemeester en schepenen van de stad Mortsel tegen de deputatie van de provincieraad van Antwerpen, met als tussenkomende partij de bvba « Woonplanners », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 29 november 2016, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4.8.21, § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals ingevoerd door 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, de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de algemene rechtsbeginselen van toegang tot een rechter, het recht op daadwerkelijke rechtshulp, het recht van verdediging en het recht op wapengelijkheid, de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens, en de artikelen 144, 145, 160 en 161 van de Grondwet, doordat de vervaltermijn, waarbinnen de belanghebbenden in de zin van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid van de VCRO op ontvankelijke wijze een verzoek tot tussenkomst kunnen indienen die ingevolge deze bepaling bij besluit op 20 dagen kan worden gesteld, te kort is om in overleg met hun raadsman een beredeneerd verzoek tot tussenkomst in te dienen, in vergelijking met de termijn van dertig dagen die geldt in de procedure voor de Raad van State ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de stad Mortsel, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Lindemans, Mr. F. De Preter en Mr. B. Van Herreweghe, advocaten bij de balie te Brussel;
- de bvba « Woonplanners », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Jongbloet, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M.E. Storme, advocaat bij de balie te Gent.

Bij beschikking van 17 januari 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul 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 7 februari 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 7 februari 2018 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 rechtspleging in het bodemgeschied*

De verzoekende partij voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het college van burgemeester en schepenen van de stad Mortsel, vordert de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij, de deputatie van de provincieraad van Antwerpen, van 3 april 2014. De deputatie heeft aan de tussenkomende partij, de bvba « Woonplanners », een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het aanleggen van bijkomende groene parkeerplaatsen.

De bvba « Woonplanners » verzoekt om in het geding te mogen tussenkomen, maar heeft de vervaltermijn, bepaald in artikel 18, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overschreden.

De verwijzende rechter stelt, op verzoek van de tussenkomende partij, de bovenvermelde prejudiciële vraag.

## III. *In rechte*

- A -

A.1.1.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege en de Vlaamse Regering menen dat de kritiek van de tussenkomende partij zich in feite richt op de termijn, bepaald in het besluit van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna : « Procedurebesluit »), dat de minimumtermijn van twintig dagen eerbiedigt, maar geen ruimere termijn instelt. Het Hof is evenwel niet bevoegd om uitspraak te doen over de mogelijke ongrondwettigheid van een uitvoeringsbepaling.

A.1.1.2. De bvba « Woonplanners » merkt op dat de stelling van de verzoekende partij en de Vlaamse Regering aangaande de onbevoegdheid van het Hof, niet kan worden gevolgd. De mogelijkheid die aan de Vlaamse Regering bij het decreet wordt gelaten om voor de indiening van een verzoek tot tussenkomst een termijn te bepalen van twintig dagen is een rechtstreeks gevolg van het in het geding zijnde decreetsartikel. De door de Raad voor Vergunningsbetwistingen gestelde prejudiciële vraag verwijst expliciet naar de termijn van twintig dagen voor het indienen van het verzoek tot tussenkomst, die ingevolge het in het geding zijnde decreetsartikel door de Vlaamse Regering kan worden gesteld.

A.1.2. In ondergeschikte orde, meent de verzoekende partij dat de ongelijke behandeling met betrekking tot de tussenkomst bij de Raad van State en de tussenkomst voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen op zich geen ongelijke behandeling uitmaakt die door het Hof zou kunnen worden getoetst. De federale wetgever en decreetgever zijn elk bevoegd hun eigen keuzes te maken.

Daarnaast moet, rekening houdend met het arrest nr. 11/2012, worden aangenomen dat twintig dagen een redelijke termijn is. Uit voormeld arrest kan immers worden afgeleid dat een termijn van twintig dagen niet als onredelijk kort en als een onzekere aanvangstermijn kan worden beschouwd, wanneer de kennisgeving van het besluit verzekerd is. Er kan, volgens de verzoekende partij, uit het arrest nr. 98/2014 ook niet worden afgeleid dat de minimale vervaltermijn van twintig dagen onredelijk kort zou zijn. Bedoeld arrest betreft immers uitsluitend de vraag naar de wettigheid van een termijn van vijftien dagen om voortzetting te vragen in de schorsingsprocedure voor de Raad van State.

Voormelde vaststelling wordt eveneens bevestigd door het feit dat de vervaltermijn van twintig dagen werd overgenomen in het thans geldende artikel 61, § 1, van het besluit van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

Bovendien moet in het verzoekschrift tot tussenkomst enkel de ontvankelijkheid van de tussenkomst worden aangetoond, en moet er niet, vanaf dat ogenblik, worden ingegaan op de grond van de zaak. Het inhoudelijk verweer kan worden gevoerd van zodra de Raad voor Vergunningsbetwistingen de tussenkomst aanvaardt. Daarbij moet ook nog worden opgemerkt dat de termijn van twintig dagen altijd kan worden verlengd indien de om tussenkomst verzoekende partij ten gevolge van overmacht in de absolute onmogelijkheid verkeert om binnen de wettelijke termijn haar verzoek tot tussenkomst in te stellen.

A.2.1. De Vlaamse Regering merkt allereerst op dat de vervaltermijn van twintig dagen niet uit het decreet zelf voortvloeit, maar is vastgelegd in artikel 18 van het Procedurebesluit, waardoor de prejudiciële vraag niet behoort tot de bevoegdheid van het Hof.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat een 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.

A.2.2. Ten gronde voert de Vlaamse Regering aan dat de beoordeling of de vervaltermijn van twintig dagen zo kort is dat deze de toegang tot de rechter beperkt, slechts kan geschieden in het licht van andere procedureregels inzake de procedure waarbinnen die termijn geldt en in het bijzonder rekening houdende met het vertrekpunt van de termijn en de garanties van kennisname van dat vertrekpunt, de inhoudelijke vereisten gesteld aan de handeling die binnen die termijn moet worden gesteld en de plaats van die handeling in het geheel van de procedures betreffende het geschil, alsook, met name, de vraag of het om een geschil gaat waarin de partij die de handeling moet stellen reeds eerder betrokken was of niet.

Toegepast op onderliggende geschil stelt de Vlaamse Regering vast dat de in het geding zijnde termijn pas begint te lopen de eerste dag van de betekening aan de partij zelf overeenkomstig artikel 15 van het Procedurebesluit. Het betreft aldus een individuele kennisgeving waarbij de betrokkene geen bijzondere waakzaamheid aan de dag moet leggen. Daarnaast zijn de inhoudelijke vereisten die aan het verzoekschrift worden gesteld zeer beperkt. Volgens de Vlaamse Regering moet aldus worden geoordeeld dat een termijn van twintig dagen na de individuele betekening van de beslissing die reeds in een eerdere aanleg over de zaak werd genomen niet te kort is om door een advocaat een verzoekschrift te laten indienen dat aan de beperkte vereisten van artikel 18 van het Procedurebesluit voldoet.

A.2.3. Als laatste element merkt de Vlaamse Regering op dat er meerdere verschillen zijn tussen de termijn in de hakbijprocedure die vernietigd is in het arrest nr. 98/2014 en de in het geding zijnde termijn tot tussenkomst, wat betreft onder meer het startpunt van de termijn, het doel van de termijn, en de hoegroetheid van de termijn, zodat voormelde rechtspraak niet kan worden toegepast op onderliggend bodemgeschil.

A.3.1. De bvba « Woonplanners » voert aan dat de minimale vervaltermijn van twintig dagen is vastgesteld bij decreet, waardoor het Hof bevoegd is om de prejudiciële vraag te beantwoorden.

A.3.2.1. Vervolgens meent de bvba « Woonplanners » dat de rechtspraak van het Hof in het arrest nr. 98/2014 eveneens van toepassing is op onderliggend bodemgeschil. Bovendien denkt de bvba « Woonplanners » dat de termijn van twintig dagen mogelijkwerwijs een materiële vergissing betreft van de decreetgever. Ondanks de vraag om verduidelijking in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State is het tevergeefs zoeken naar een verklaring waarom toch een termijn van twintig dagen werd ingesteld in plaats van een termijn van dertig dagen. Het nut en het doel van de termijn van twintig dagen zijn tevens onbestaande want uit de memorie van toelichting blijkt uitdrukkelijk dat het de bedoeling was de bestaande termijn van dertig dagen te behouden en het verzoek tot tussenkomst naar analogie met de procedure bij de Raad van State vorm te geven.

A.3.2.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat het niet is omdat in de parlementaire voorbereiding de Regering oorspronkelijk stelde de termijn bij de Raad van State als inspiratiebron te nemen, dat het feit dat men vervolgens na parlementaire bespreking en amendering die bron niet is gevolgd, een discriminatie zou uitmaken.

- B -

B.1.1. Het Hof wordt ondervraagd over artikel 4.8.21, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : « VCRO »), in de versie zoals vervangen 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 :

« 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. Ter uitvoering van het voormelde artikel 4.8.21, bepaalde artikel 18, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna : « Procedurebesluit ») :

« Het verzoekschrift tot tussenkomst wordt ingediend binnen een vervaltermijn van twintig dagen die ingaat de dag na de dag van de betekening, vermeld in artikel 15, eerste lid.

Bij ontstentenis van een betekening kan de Raad een latere tussenkomst toelaten, als die tussenkomst de procedure niet vertraagt ».

B.2. Het verwijzende rechtscollege stelt het Hof een vraag over de bestaanbaarheid van die bepaling met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de algemene rechtsbeginselen van 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 voor het indienen van een verzoek tot tussenkomst in een vernietigingsprocedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, die is vastgesteld op twintig dagen, « te kort is [voor de belanghebbenden] om in overleg met hun raadsman een beredeneerd verzoek tot tussenkomst in te dienen, in vergelijking met de termijn van dertig dagen die geldt in de procedure voor de Raad van State ».

Het Hof beperkt het onderzoek van de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling tot de mogelijkheid van tussenkomst in een beroep tot vernietiging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

B.3.1. Het college van burgemeester en schepenen, als verzoekende partij in het bodemgeschil, en de Vlaamse Regering voeren aan dat het Hof onbevoegd is om de prejudiciële vraag te beantwoorden, aangezien de vervaltermijn van twintig dagen wordt vastgesteld in artikel 18 van het Procedurebesluit en niet in artikel 4.8.21, § 1, tweede lid, van de VCRO.

B.3.2. Door de Vlaamse Regering ertoe te machtigen vervaltermijnen vast te stellen en tevens erin te voorzien dat die niet korter mogen zijn dan twintig dagen, legt de in het geding zijnde bepaling zelf een grens vast en maakt zij het mogelijk dat de in het geding zijnde termijnen slechts twintig dagen bedragen. De prejudiciële vraag waarvan die bepaling het voorwerp uitmaakt, valt daardoor onder de bevoegdheid van het Hof.

B.4.1. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de Vlaamse Regering heeft gemachtigd « om de nadere regels uit te werken over de vormvereisten waaraan het verzoekschrift moet beantwoorden en de bij het verzoekschrift te voegen stukken » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 16).

B.4.2. Bovendien stemde, volgens de memorie van toelichting, artikel 4.8.22 van de VCRO inhoudelijk overeen met artikel 4.8.19, § 1, van de VCRO, vóór de wijziging ervan bij het decreet van 6 juli 2012 (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 16).

In haar advies merkte de afdeling wetgeving van de Raad van State echter op dat « in tegenstelling tot wat in de toelichting bij het voorstel wordt gesteld, [...] er geen inhoudelijke overeenstemming [bestaat] tussen paragraaf 1, tweede lid, van respectievelijk het bestaande artikel 4.8.19 en het voorgestelde artikel 4.8.22 van de Codex. In die laatste bepaling is niet langer voorzien in een termijn van dertig dagen voor de indiening van een verzoek tot tussenkomst [...], maar in een delegatie aan de Vlaamse Regering om de wijze van indiening van het genoemde verzoek en de daarbij geldende ‘ vervaltermijnen die niet korter mogen zijn dan twintig dagen ’ te bepalen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/2, p. 12). De afdeling wetgeving stelde dan ook dat het aanbeveling verdiende in de memorie van toelichting een verduidelijking op te nemen betreffende de voormelde wijziging.

Het amendement nr. 10 (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/3, pp. 10-11) had onder meer de bedoeling de voormelde verwijzing recht te zetten. Er werd opgemerkt dat

« in tegenstelling tot wat in de toelichting bij het initieel ingediende voorstel wordt gesteld, [...] er dus geen inhoudelijke overeenstemming [bestaat] tussen het bestaande artikel 4.8.19, § 1, tweede lid, en het voorgestelde artikel 4.8.22 ».

B.5.1. De prejudiciële vraag vergelijkt de termijn voor het indienen van een verzoekschrift tot tussenkomst van minstens twintig dagen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen met de termijn voor het indienen van een verzoekschrift tot tussenkomst van dertig dagen voor de Raad van State.

B.5.2. 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.5.3. Het recht op toegang tot de rechter, gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen echter niet ertoe leiden dat het recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast. Dit zou het geval zijn wanneer de beperkingen geen wettig doel nastreven of indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

Meer in het bijzonder zijn de regels betreffende de termijn om een verzoekschrift tot tussenkomst in te dienen gericht op een goede rechtsbedeling en het weren van de risico's van rechtsonzekerheid. Die regels mogen de rechtzoekenden echter niet verhinderen de beschikbare rechtsmiddelen te doen gelden.

B.6.1. Het staat niet aan het Hof de opportuniteit van de in het geding zijnde maatregel te beoordelen. De omstandigheid dat de decreetgever zelf geen duidelijke reden heeft gegeven waarom de termijn om tussen te komen werd ingekort van dertig dagen naar twintig dagen is niet van die aard dat aan de in het geding zijnde maatregel zijn redelijk karakter wordt ontnomen. Uit de parlementaire voorbereiding van het wijzigingsdecreet van 6 juli 2012 blijkt dat het algemene doel van de decreetgever erin bestond « via een aantal gerichte ingrepen de

procedure bij de Raad sneller en efficiënter [te] doen verlopen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 3). Hoewel een termijn van dertig dagen, gelet op de in de praktijk gangbare behandelingstermijnen, thans geen enkel vertragende werking zou hebben op de afhandeling van zaken door de Raad voor Vergunningsbetwistingen (zie : Dienst van de Bestuursrechtscolleges DBRC, *Jaarverslag 2016-2017*, pp. 31-33, <http://www.dbrc.be/jaarverslagen>), valt niet uit te sluiten dat zulks in de toekomst wel het geval zou zijn, wanneer die Raad over de middelen zou beschikken om de door de decreetgever beoogde doelstelling van snelle geschillenbeslechting te verwezenlijken.

B.6.2. Vervolgens kan worden vastgesteld dat de belanghebbende derde, in tegenstelling tot de regeling die aan de orde was in het arrest nr. 11/2012 van 25 januari 2012, in elk geval de zekerheid heeft over de aanvang van de termijn om tussen te komen vermits het verzoekschrift tot vernietiging aan hem is betekend en dit hem toelaat tijdig tussen te komen in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

B.6.3. Bovendien verplicht de vervaltermijn van minstens twintig dagen de mogelijke tussenkomende partij niet om zonder overleg met haar raadsman een actieve houding aan te nemen gedurende de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, aangezien die mogelijke tussenkomende partij ofwel reeds betrokken partij was bij de administratieve vergunningsprocedure, ofwel als derde partij door de griffier bij betekening werd verwittigd van het verzoekschrift.

Van de partij die wenst tussen te komen wordt evenmin verwacht dat zij, vanaf dat ogenblik, haar stellingname betreffende de inhoud van het beroep tot vernietiging motiveert, maar enkel dat zij een formeel verzoekschrift indient waarin zij haar belang om tussen te komen aantoot.

B.6.4. Ten slotte is een dergelijke maatregel, wat ook het gevolg van de niet-naleving van die termijn voor de partij die wenst tussen te komen moge zijn, niet zonder redelijke verantwoording ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstelling, mede gelet op het algemeen rechtsbeginsel dat de strengheid van het decreet in geval van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling kan worden gemilderd, beginsel waarvan het betrokken decreet niet is afgeweken.



B.7. De toetsing aan de andere in de prejudiciële vraag vermelde bepalingen leidt niet tot een andere conclusie.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4.8.21, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen 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 », schendt de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 29 maart 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot