

Rolnummer 4047
Arrest nr. 69/2007 van 26 april 2007

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 53, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals van toepassing vóór de wijziging ervan bij het decreet van 21 november 2003, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 161.910 van 22 augustus 2006 in zake Daniël Verbeke tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 18 september 2006, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 53, § 2, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, in de versie vóór de wijziging ervan bij het decreet van 21 november 2003, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de aanvrager in geval van beroep van de gemachtigde ambtenaar recht heeft op een gelijktijdige mededeling van alle bijlagen, d.w.z. niet enkel de stukken die betrekking hebben op toelichtingen bij of motieven van het beroepschrift en die derhalve dagtekenen van na de beslissing van de bestendige deputatie, waarin argumenten tegen deze beslissing worden verwoord of waaruit zulke argumenten zijn af te leiden, maar ook de stukken van het administratief dossier, die duidelijk en uitsluitend voorafgaan aan de beslissing van de bestendige deputatie en derhalve aan de aanvrager bekend zijn, terwijl de aanvrager geen mededeling ontvangt van dezelfde stukken, zelfs niet van de stukken die dateren van na de beslissing van de bestendige deputatie, indien het beroep uitgaat van het college van burgemeester en schepenen of van de aanvrager zelf ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Daniël Verbeke, wonende te 9800 Deinze, Goedstraat 24;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 15 maart 2007 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. P. Jongbloet, advocaat bij de balie te Brussel, voor Daniël Verbeke;
 - . Mr. P. Aerts, advocaat bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse 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 Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

D. Verbeke, verzoekende partij voor de verwijzende rechter, heeft een aanvraag ingediend voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning. De gemachtigde ambtenaar heeft een ongunstig advies gegeven. Het college van burgemeester en schepenen heeft de gevraagde vergunning geweigerd. Tegen die beslissing heeft de verzoekende partij beroep ingesteld. De bestendige deputatie heeft onder bepaalde voorwaarden de gevraagde vergunning verleend. De gemachtigde ambtenaar heeft tegen dat besluit beroep ingesteld. De Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, heeft bij besluit van 22 november 2002 dat beroep gegrond verklaard en het besluit van de bestendige deputatie vernietigd. Voor de verwijzende rechter vordert D. Verbeke de vernietiging van het voormelde besluit van 22 november 2002. Bij een arrest van 30 juni 2004 heeft de verwijzende rechter de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit geschorst.

Voor de verwijzende rechter voert het Vlaamse Gewest, verwerende partij, aan dat artikel 53, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, in een dubbel opzicht strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het Vlaamse Gewest verzoekt de verwijzende rechter om daaromtrent twee prejudiciële vragen aan het Hof te stellen.

De verwijzende rechter gaat niet in op het verzoek om de eerste vraag te stellen : het desbetreffende grondwettigheidsbezwaar wordt, in het licht van het arrest nr. 101/2003 van het Hof, verworpen.

De verwerende partij voor de verwijzende rechter stelt voor een tweede prejudiciële vraag te stellen. Na herformulering ervan stelt de verwijzende rechter de voormelde prejudiciële vraag over het voormelde artikel 53, § 2, in de versie zoals van toepassing vóór de wijziging ervan bij het decreet van 21 november 2003.

III. In rechte

- A -

A.1. Volgens de verzoekende partij voor de verwijzende rechter blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State dat de kennisgeving waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, strikt moet worden geïnterpreteerd : met het terzelfder tijd ter kennis brengen van het beroep aan de aanvrager is het beroep zelf « met al zijn bijlagen » bedoeld. De gelijke behandeling van de betrokken partijen (de aanvrager, het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar) is volgens die rechtspraak een onmisbaar vereiste, wat betekent dat de aanvrager moet beschikken over het beroepsschrift en de stukken waarover de minister beschikt, zodat de wapengelijkheid tussen de partijen is gewaarborgd.

Vervolgens verwijst de verzoekende partij in het bodemgeschil naar de arresten nrs. 99/98 en 101/2003. Volgens die partij kan uit het laatstvermelde arrest worden afgeleid dat het Hof, in tegenstelling tot de Vlaamse Regering, van oordeel is dat de wijze waarop de Raad van State de in het geding zijnde bepaling interpreteert enkel impliceert dat de gemachtigde ambtenaar, wanneer hij beroep instelt, kopie van het beroep met alle bijlagen aan de aanvrager moet bezorgen, doch niet van het volledige administratief dossier.

Behoudens het feit dat in de thans voorliggende prejudiciële vraag een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten stukken - stukken die dateren van na de beslissing van de bestendige deputatie en stukken die de beslissing van de bestendige deputatie voorafgaan -, is die vraag identiek aan de prejudiciële vraag die in het arrest nr. 101/2003 werd beantwoord. Alleen al om die reden dient de thans voorliggende prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord. Overigens is het voormelde arrest in algemene bewoordingen gesteld en maakt het geen onderscheid dat op enige specificatie van de desbetreffende stukken is gegrond.

Bovendien gaat de huidige prejudiciële vraag volgens de verzoekende partij in het bodemgeschil uit van foutieve premissen : enerzijds wordt ten onrechte gesteld dat alle stukken die betrekking hebben op toelichtingen bij of motieven van het beroepsschrift « derhalve » dagtekenen van na de beslissing van de bestendige deputatie, anderzijds wordt ten onrechte gesteld dat de stukken van het administratief dossier die voorafgaan aan de beslissing van de bestendige deputatie « derhalve » aan de aanvrager bekend zijn. Het onderscheid dat in de prejudiciële vraag tussen de verschillende te voegen stukken wordt gemaakt, is bijgevolg niet alleen irrelevant, maar bovendien onjuist.

Ten slotte wijst de verzoekende partij in het bodemgeschil erop dat geen enkele wettelijke bepaling de gemachtigde ambtenaar ertoe verplicht zijn volledige administratief dossier aan de aanvrager ter kennis te brengen; hij is enkel verplicht de stukken die hij bij zijn beroep voegt eveneens aan de bevoegde minister te bezorgen. Enkel indien de gemachtigde ambtenaar ervoor kiest om ook zijn administratief dossier aan de bevoegde minister te bezorgen, dient hij met toepassing van de in het geding zijnde bepaling kopie ervan aan de aanvrager ter kennis te brengen.

A.2. De Vlaamse Regering wijst op de strenge interpretatie die de Raad van State heeft gegeven aan het vormvoorschrift dat in de in het geding zijnde bepaling is vervat. Uit die rechtspraak kan evenwel niet worden afgeleid dat de aanvrager een afschrift moet ontvangen van het volledige dossier met alle administratieve stukken die de aanvraag betreffen en die worden bezorgd aan de overheid die het beroep zal behandelen. De vereiste van een gelijke behandeling van de partijen vertaalt zich volgens de Vlaamse Regering niet in de verplichting dat de aanvrager een afschrift van het volledige dossier met alle administratieve stukken moet ontvangen.

Wanneer zulks toch het geval zou zijn, *quod non*, dan zou dat volgens de Vlaamse Regering een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie inhouden. Immers, wanneer het beroep van de gemachtigde ambtenaar uitgaat, zou de aanvrager recht hebben op een gelijktijdige mededeling van alle bijlagen, namelijk niet enkel de stukken die betrekking hebben op toelichtingen bij of motieven van het beroepsschrift die derhalve van na de beslissing van de bestendige deputatie dateren, waarin argumenten tegen die beslissing worden verwoord, maar ook van de stukken van het administratief dossier die aan de beslissing van de bestendige deputatie voorafgaan en dus aan de aanvrager bekend zijn. Wanneer daarentegen het beroep uitgaat van het college van burgemeester en schepenen of van de aanvrager zelf, zou de aanvrager geen mededeling ontvangen van dezelfde stukken, zelfs niet van de stukken die van na de beslissing van de bestendige deputatie dateren.

In tegenstelling tot de verzoekende partij in het bodemgeschil is de Vlaamse Regering van oordeel dat de voorliggende prejudiciële vraag wezenlijk verschilt van de vraag die bij het arrest nr. 101/2003 is beantwoord, aangezien de verwijzende rechter thans de nadruk legt op het onderscheid dat tussen de verschillende soorten van stukken moet worden gemaakt.

De Vlaamse Regering besluit dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord, tenzij de in het geding zijnde bepaling in die zin wordt gelezen dat de gemachtigde ambtenaar niet de stukken van het administratief dossier, doch uitsluitend de stukken die betrekking hebben op toelichtingen bij of motieven van zijn beroepsschrift en die derhalve van na de beslissing van de bestendige deputatie dateren, waarin argumenten tegen die beslissing worden verwoord, samen met het beroepsschrift, aan de aanvrager dient mee te delen.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 53, § 2, eerste lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, in de redactie vóór de wijziging ervan bij het decreet van 21 november 2003.

De in het geding zijnde bepaling luidt :

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

kennis van de aanvrager en van de Vlaamse Regering gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college ».

B.2. Die bepaling maakt deel uit van de regeling van de administratieve beroepen inzake ruimtelijke ordening.

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

B.3. Volgens de in het geding zijnde bepaling moeten het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar die bij de Vlaamse Regering tegen de beslissing van de bestendige deputatie beroep instellen, dat beroep tegelijk ter kennis brengen van de aanvrager van de vergunning. Die kennisgeving houdt, naar het oordeel van de Raad van State, in dat ook aan de aanvrager de integrale tekst van het beroep rechtstreeks wordt meegedeeld, zodat die kan nagaan of het beroep regelmatig is ingesteld en kan kennis nemen van de redenen waarop het is gebaseerd. Het beroep dat niet volledig ter kennis van de aanvrager van de vergunning is gebracht, zou om die reden onontvankelijk zijn.

B.4. Uit de prejudiciële vraag blijkt dat aan het Hof het verschil in behandeling wordt voorgelegd van de aanvragers van vergunningen, wat de mededeling van stukken betreft, naargelang het beroep bij de Vlaamse Regering wordt ingesteld door de gemachtigde ambtenaar zelf dan wel door de aanvrager of door het college van burgemeester en schepenen. Enkel in het eerste geval zou de aanvrager recht hebben op mededeling van alle bijlagen.

In dat verband maakt de verwijzende rechter een onderscheid tussen verschillende soorten van stukken die naar gelang van de stand van de procedure al dan niet zouden moeten worden meegedeeld. In de interpretatie van de verwijzende rechter zou in het eerste geval (beroep door de gemachtigde ambtenaar), de aanvrager recht hebben op mededeling van alle bijlagen, dit wil zeggen niet enkel de stukken die betrekking hebben op toelichtingen bij of motieven van het beroepsschrift die bijgevolg dagtekenen van na de beslissing van de bestendige deputatie, waarin argumenten tegen die beslissing worden verwoord of waaruit zulke argumenten zijn af te leiden,

maar tevens de stukken van het administratief dossier die voorafgaan aan de beslissing van de bestendige deputatie. In het tweede geval daarentegen (beroep door de aanvrager of door het college van burgemeester en schepenen) zou de aanvrager geen mededeling van dezelfde stukken ontvangen, zelfs niet van de stukken die van na de beslissing van de bestendige deputatie dateren.

B.5. In die interpretatie volgens welke er een onderscheid zou zijn tussen verschillende soorten van stukken waarvan de aanvrager al dan niet mededeling ontvangt, is de in het geding zijnde bepaling discriminerend, nu geen redelijke verantwoording bestaat voor het verschil in behandeling, wat het al dan niet mededelen aan de aanvrager van de voormelde verschillende soorten van stukken betreft, naargelang het beroep uitgaat van de gemachtigde ambtenaar dan wel van het college van burgemeester en schepenen of van de aanvrager van een vergunning. Immers, de wapengelijkheid van alle betrokken partijen in het in het geding zijnde administratieve beroep inzake ruimtelijke ordening houdt in dat die partijen over dezelfde relevante stukken moeten kunnen beschikken.

In die interpretatie dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.6. Het Hof merkt echter op dat de in het geding zijnde bepaling in die zin kan worden geïnterpreteerd dat zij geen onderscheid maakt tussen verschillende soorten van stukken waarvan al dan niet aan de aanvrager moet worden kennisgegeven. Immers, in die bepaling is enkel sprake van een kennisgeving van het « beroep », zonder nadere specificatie. In die interpretatie bestaat het in de prejudiciële vraag aangevoerde verschil in behandeling, afgeleid uit de aard van die stukken, niet.

In die interpretatie dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

B.7. Voor zoveel als nodig merkt het Hof op dat, in de in B.6 aangegeven interpretatie van de in het geding zijnde bepaling, de prejudiciële vraag is beperkt tot het verschil in behandeling van de aanvragers van vergunningen, wat de mededeling van stukken betreft, naargelang het beroep bij de Vlaamse Regering wordt ingesteld door de gemachtigde ambtenaar dan wel door de aanvrager of door het college van burgemeester en schepenen.

In het arrest nr. 101/2003 van 17 juli 2003 heeft het Hof dat verschil in behandeling bestaanbaar geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet op grond van volgende overwegingen :

« Het kan objectief en redelijkerwijze worden verantwoord dat de gemachtigde ambtenaar enkel verplicht is de aanvrager in kennis te stellen van zijn beroep, hieronder begrepen zijnde de integrale tekst van zijn beroepsschrift met alle bijlagen ervan wanneer het beroep uitgaat van de gemachtigde ambtenaar zelf, opdat de aanvrager kan nagaan of het beroep regelmatig is samengesteld, kennis kan nemen van de motieven ervan en kan beoordelen of er reden is om aan de Vlaamse Regering te vragen te worden gehoord en zijn verweer voor te bereiden, en dat zulks niet wordt opgelegd wanneer het beroep uitgaat van de aanvrager zelf. In dit laatste geval komt het aan de aanvrager van de vergunning toe zijn beroepsschrift op te stellen en zijn dossier te motiveren en de nodige stukken toe te voegen. Hetzelfde geldt indien het beroep uitgaat van het college van burgemeester en schepenen ».

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 53, § 2, eerste lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, in de redactie vóór de wijziging ervan bij het decreet van 21 november 2003, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het een onderscheid maakt op grond van de aard van de stukken waarvan aan de aanvrager van een vergunning kennis moet worden gegeven naargelang het beroep bij de Vlaamse Regering door de gemachtigde ambtenaar dan wel door de aanvrager of door het college van burgemeester en schepenen wordt ingesteld.

- Dezelfde bepaling schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, wanneer zij in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij geen onderscheid maakt op grond van de aard van de stukken waarvan aan de aanvrager van een vergunning kennis moet worden gegeven naargelang het beroep bij de Vlaamse Regering door de gemachtigde ambtenaar dan wel door de aanvrager of door het college van burgemeester en schepenen wordt ingesteld.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 26 april 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts