

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.058 van 8 maart 2016
in de zaak A. 211.995/X-15.761.**

In zake : Daniel QUERMIA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele
kantoor houdend te 2900 Schoten
Klamperdreef 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Frank MOLS
2. de NV LOUIS MOLS ALGEMENE ONDERNEMINGEN
beiden bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Roderveldlaan 5/3

3. de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
ANTWERPEN

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 24 maart 2014, strekt tot de cassatie van “het arrest nr. A/2014/0175 van 11 maart 2014, uitgesproken door de Raad voor Vergunningsbetwistingen [hierna: RvVb] in de zaak 1213/0257/A/2/0237”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 228.690 van 7 oktober 2014 heropent de Raad van State het debat en wordt aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag gesteld.

Gelet op het arrest nr. 158/2015 van het Grondwettelijk Hof van 4 november 2015.

Auditeur Wouter De Cock heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 januari 2016.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marleen Ryelandt, die *loco* advocaat Philippe Vande Castele verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Maren Veeckman, die *loco* advocaat Joost Bosquet verschijnt voor de eerste en de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 18 oktober 2012 neemt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: de deputatie) een vergunningsbeslissing waarbij aan F. Mols en de nv Louis Mols Algemene Ondernemingen een verkavelingsvergunning wordt geweigerd.

4. Het bestreden arrest verklaart het beroep van F. Mols onontvankelijk en het beroep van de nv Louis Mols Algemene Ondernemingen tot vernietiging van deze vergunningsbeslissing van de deputatie gegrond,

vernietigt het besluit, beveelt de deputatie een nieuwe beslissing te nemen, en legt de kosten van het beroep gedeeltelijk ten laste van deze laatste.

IV. Onderzoek van de ontvankelijkheid

5. Verzoeker betoogt dat hij “een bezwaarschrift [heeft] ingediend tegen de verkavelingsaanvraag” en “later ook een memorie [heeft] ingediend bij de Deputatie” en “dus conform artikel 19 RvS-wet nu belang [heeft] om op te komen tegen het RvV[b]-arrest”. “De omstandigheid dat verzoeker geen partij is geweest in het geding bij de [RvVb], is *in casu* irrelevant bij de beoordeling van het mogelijk ‘belang’ of de mogelijke ‘benadeling’” omdat “het inleiden van de annulatie-procedure bij de [RvVb] *in casu* nooit (behoorlijk) [werd] bekendgemaakt” en “aan verzoeker [g]een afschrift van het verzoekschrift [werd] bezorgd [...] conform artikel 15 van het Procedurebesluit (= BVR van 13 juli 2012)” terwijl verzoeker een belanghebbende in de zin van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) was. De VCRO voorziet “geen derdenverzet [...] voor ieder die niet behoorlijk opgeroepen werd”. Verzoeker stelt ondergeschikt dat een restrictieve lezing van artikel 19 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet) “problematisch” is “omdat aan verzoeker het recht van toegang tot een rechter wordt ontzegd” en verzoekt de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“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 21bis 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?”

6. F. Mols en de nv Louis Mols Algemene Ondernemingen werpen op dat het cassatieberoep onontvankelijk is. Zij stellen dat enkel diegene die procespartij was bij en gegriefd is door de beslissing van het administratief rechtscollege de vereiste hoedanigheid heeft om cassatieberoep in te stellen en dat dit “geenszins de toepassing [betreft] van het rechtens vereiste belang in de zin van” artikel 19 RvS-wet “doch volgt [...] uit de beperkte rechtsmacht die de Raad van State heeft als administratieve cassatierechter”. De door verzoeker gesuggereerde prejudiciële vraag “is in die zin dan ook niet dienstig”.

Beoordeling

7. Bij tussenarrest nr. 228.690 van 7 oktober 2014 heeft de Raad van State het debat heropend en de aangehaalde prejudiciële vraag gesteld aan het Grondwettelijk Hof na te hebben overwogen enerzijds dat cassatieberoep tegen een arrest van de RvVb, gelet op de vereiste van hoedanigheid in artikel 3 van het cassatieprocedurebesluit in samenhang gelezen met artikel 19 RvS-wet, enkel kan worden ingesteld door één der betrokken partijen met inachtneming van de ter zake geldende procedureregels en anderzijds dat uit de gegevens van het dossier

waarop de Raad van State vermag acht te slaan, blijkt dat verzoeker geen partij was in de zaak die geleid heeft tot het bestreden arrest.

8. Bij arrest nr. 158/2015 van 4 november 2015 stelt het Hof vast dat het wordt ondervraagd over artikel 4.8.21 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 vervalltermijnen 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.

[...].”

Het Hof stelt voorts vast dat artikel 4.8.11, § 1, VCRO waarnaar het voormelde artikel 4.8.21 VCRO verwijst, in de versie vóór de wijzigingen bij het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, luidt:

“§ 1. De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende belanghebbenden worden ingesteld:

[...]

3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing;

[...].”

Het Hof oordeelt vervolgens dat het voormelde artikel 4.8.21 VCRO de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet

- schendt indien het zo wordt geïnterpreteerd dat, wat derde belanghebbenden betreft, de mogelijkheid tot een tussenkomst in de rechtspleging voor de RvVb wordt beperkt tot de partijen die gerechtigd zijn om bij de RvVb 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 de RvVb bestreden beslissing van de deputatie te verdedigen;

- niet schendt indien het zo wordt geïnterpreteerd dat de verwijzing naar artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO 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 RvVb.

9. De ontvankelijkheid van het cassatieberoep hangt aldus samen met de beoordeling van het enig middel van verzoeker.

V. Onderzoek van het enig cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

10. Verzoeker voert de schending aan van artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 ‘houdende de rechtspleging voor de [RvVb]’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012), de artikelen 10, 11, 23 en 149 van de Grondwet, artikel 4.8.11, § 1 en 4.8.21 VCRO, en werpt voorts “[o]nwettige motieven” op en vraagt om de toepassing van artikel 159 van de Grondwet “ten aanzien van de woorden ‘vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, van de [VCRO] van 15 mei 2009’, bepaald in artikel 15, 1^{ste} lid, 3° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012”.

Verzoeker licht toe dat hij een gemotiveerd bezwaarschrift tegen de verkavelingsaanvraag heeft ingediend in het kader van het openbaar onderzoek. Naar aanleiding van het administratief beroep van de aanvrager tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen, heeft verzoeker een “memorie” ingediend bij de deputatie waarin hij verzocht heeft de datum van de hoorzitting mee te delen. Tegen de weigeringsbeslissing van de deputatie heeft de aanvrager een beroep tot vernietiging ingediend bij de RvVb. De griffie van de RvVb heeft aan verzoeker, die “nochtans ook belanghebbende

bij de zaak” is, geen afschrift van dat verzoekschrift bezorgd. In het bestreden arrest valt niet te lezen waarom verzoeker niet werd aangeschreven. Het bestreden arrest schendt om die reden artikel 149 Gw. Verzoeker betoogt dat hij een “belanghebbende [is] bij de zaak, vermeld in artikel 4.8.11, § 1 eerste lid, VCRO voor zover zij kunnen worden bepaald” zoals omschreven in artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012. “[M]instens kon hij aangemerkt worden als ‘belanghebbende bij de zaak’”. Het bestreden arrest schendt derhalve artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 en de artikelen 4.8.11, § 1, eerste lid, en 4.8.21 VCRO. Verzoeker stelt ook dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden door het feit dat hij “geen afschrift van het annulatie-beroep heeft gekregen met als (impliciete) reden dat verzoeker niet aan te merken zou zijn als ‘een belanghebbende bij de zaak, vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, VCRO’, terminologie die expliciet wordt gehanteerd in artikel 4.8.21 VCRO bij de definiëring van de tussenkommende partij”. Verzoeker wordt aldus als iemand “die belang heeft bij de oplossing van de zaak” ongelijk behandeld ten opzichte van de belanghebbenden die formeel worden vermeld in artikel 4.8.11, VCRO, en vraagt toepassing van artikel 159 Gw “ten aanzien van de woorden ‘vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, [VCRO] van 15 mei 2009’ bepaald in artikel 15, 1^{ste} lid, 3° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012”.

Beoordeling

11. Het toen geldende artikel 15, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012, bepaalt:

“De griffier bezorgt per beveiligde zending een afschrift van het verzoekschrift aan :

1° de verweerder;

2° het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar het betrokken onroerend goed gelegen is;

3° aan de belanghebbenden bij de zaak, vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, voor zover zij kunnen worden bepaald.”

12. De in deze bepaling voorziene kennisgeving van een afschrift van het verzoekschrift aan de belanghebbenden bedoeld in 3°, strekt ertoe de belanghebbenden, voor zover zij kunnen worden bepaald, de mogelijkheid te bieden in de procedure tussen te komen.

13. Volgens een grondwetconforme interpretatie van het voormelde artikel 4.8.21, § 1, VCRO moet de verwijzing “vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid” zo worden gelezen dat ook de personen worden beoogd 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 RvVb.

Bijgevolg geldt voor diezelfde verwijzing in het aangehaalde artikel 15, eerste lid, 3° van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012, een identieke grondwetconforme interpretatie.

14. Uit de gegevens van het dossier waarop de Raad van State vermag acht te slaan, blijkt dat

- verzoeker een belanghebbende is bij de zaak vermeld in het voormelde, grondwetconform geïnterpreteerde artikel 4.8.11, § 1 eerste lid, VCRO;
- aan verzoeker geen afschrift van het verzoekschrift van F. Mols en de nv Louis Mols Algemene Ondernemingen werd bezorgd zoals is voorgeschreven door het voormelde artikel 15, eerste lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012;
- verzoeker als belanghebbende in voormelde zin kon worden bepaald, gelet op zijn schriftelijke tussenkomsten in de reguliere vergunningsprocedure.

15. Uit wat voorafgaat, volgt dat het bestreden vernietigingsarrest werd uitgesproken zonder dat verzoeker de gelegenheid werd geboden, zoals de rechtspleging nochtans voorziet, om kennis te nemen van het verzoekschrift van F. Mols en de nv Louis Mols Algemene Ondernemingen en als derde die belang heeft bij de verwerping van dat beroep, tussen te komen. De vaststelling dat verzoeker geen partij was in de zaak die geleid heeft tot het bestreden arrest, moet

derhalve toegeschreven worden aan de schending van het voormelde artikel 15, eerste lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012.

16. Het cassatieberoep is derhalve ontvankelijk en gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. A/2014/0175 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 11 maart 2014 in de zaak 1213/0257/A/2/0237.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde Raad en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, ieder voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht maart 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust