



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 109/2024
van 3 oktober 2024
Rolnummer : 8197**

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 4.8.11, § 2, 2°, *b*), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, ingesteld door Margot Van Reck en Jan Gheysens.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 25 maart 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 maart 2024, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 4.8.11, § 2, 2°, *b*), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 augustus 2009, tweede editie) door Margot Van Reck en Jan Gheysens, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen.

Op 9 april 2024 hebben de rechters-verslaggevers Yasmine Kherbache en Michel Pâques, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

Geen enkele memorie werd ingediend.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat het beroep is ingesteld op grond van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Zij geven aan dat het beroep volgt op het arrest van het Hof nr. 140/2023 van 19 oktober 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.140), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 februari 2024.

A.2. In hun conclusies opgesteld met toepassing van artikel 72 van dezelfde bijzondere wet hebben de rechters-verslaggevers geoordeeld dat zij, om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in het voormelde arrest nr. 140/2023, ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen de rechtspleging af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging, dat het beroep tot vernietiging gegrond verklaart en de bestreden bepaling vernietigt.

A.3. Er zijn geen memories met verantwoording ingediend.

- B -

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 4.8.11, § 2, 2°, *b*), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Artikel 4.8.11, § 2, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt :

« De beroepen inzake registratiebeslissingen worden ingesteld binnen een vervaltermijn van vijfenveertig dagen, die ingaat als volgt :

[...]

2° wat betreft registratiebeslissingen :

a) hetzij de dag na de betekening, wanneer een dergelijke betekening vereist is;

b) hetzij de dag na de opname van de constructie in het vergunningenregister, in alle andere gevallen ».

B.2. Het beroep tot vernietiging wordt ingesteld op grond van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, dat bepaalt dat voor onder meer iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die doet blijken van een belang, een nieuwe termijn van zes maanden openstaat voor het instellen van een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een ordonnantie wanneer het Hof, uitspraak doende op een prejudiciële vraag, heeft verklaard dat die wet, dat decreet of die ordonnantie met name een van de in artikel 1 bedoelde regels schendt.

Bij zijn arrest nr. 140/2023 van 19 oktober 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.140) heeft het Hof voor recht gezegd :

« Artikel 4.8.11, § 2, 2°, *b*), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schendt de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ».

B.3. De verzoekende partijen voeren aan dat hun woning grenst aan een perceel met een constructie die het voorwerp uitmaakt van een aanvraag tot opname in het vergunningenregister als « vergund geacht ». Bij gebrek aan een openbaar onderzoek en bekendmaking van een registratiebeslissing, dreigen zij niet tijdig op de hoogte te zijn van een dergelijke beslissing teneinde overeenkomstig het bestreden artikel 4.8.11, § 2, 2°, *b*), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een ontvankelijk beroep tot vernietiging te kunnen instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

B.4. Het enige middel is afgeleid uit een schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

B.5. Bij zijn arrest nr. 140/2023 heeft het Hof geoordeeld :

« B.7. De prejudiciële vragen peilen naar de grondwettigheid van artikel 4.8.11, § 2, van de VCRO, in zoverre krachtens die bepaling de beroepstermijn voor een derde-belanghebbende, dat wil zeggen de persoon ‘ die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de registratiebeslissing ’ (artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 2°, van de VCRO), een aanvang neemt de dag na de opname van de constructie in het vergunningenregister als vergund geacht.

Aldus hebben de prejudiciële vragen uitsluitend betrekking op artikel 4.8.11, § 2, 2°, *b*), van de VCRO, dat het aanvangspunt van de beroepstermijn vaststelt voor de gevallen waarin er geen betekening van de registratiebeslissing is vereist. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepaling.

B.8. Luidens de eerste prejudiciële vraag roept de in het geding zijnde bepaling een verschil in behandeling in het leven tussen de derde-belanghebbende die een beroep wenst in te stellen tegen een registratiebeslissing en de derde-belanghebbende die een beroep wenst in

te stellen tegen een omgevingsvergunning. In het laatste geval gaat de beroepstermijn van vijfenveertig dagen in ‘ de dag na de eerste dag van de aanplakking van de beslissing ’, overeenkomstig artikel 105, § 3, 2°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 ‘ betreffende de omgevingsvergunning ’ (hierna : het decreet van 25 april 2014). De Raad voor Vergunningsbetwistingen ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van dat verschil in behandeling met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : het Verdrag van Aarhus).

B.9.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.9.2. Artikel 13 van de Grondwet waarborgt het recht op toegang tot de bij de wet ingestelde rechter.

Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt evenzeer het recht op toegang tot een rechter voor geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen en bij het vaststellen van de gegrondheid van een strafvervolgning.

B.10.1. De toegang tot de rechter 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. Dat zou het geval zijn wanneer de opgelegde beperkingen geen wettig doel nastreven en indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. De verenigbaarheid van die beperkingen met het recht op toegang tot een rechterlijke instantie hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Érablière A.S.B.L. t. België*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 29 maart 2011, *RTBF t. België*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 69; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

B.10.2. Meer in het bijzonder zijn de regels betreffende de vormvoorschriften en termijnen om beroep in te stellen 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.

Bovendien dienen de rechtbanken, bij het toepassen van de procedureregels, zowel een overdreven formalisme dat afbreuk zou doen aan het eerlijke karakter van de procedure, als een buitensporige soepelheid die zou leiden tot het afschaffen van de bij de wet vastgestelde procedurele vereisten, te vermijden (EHRM, 26 juli 2007, *Walchli t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD003578703, § 29; 25 mei 2004, *Kadlec en anderen*

t. Tsjechische Republiek, ECLI:CE:ECHR:2004:0525JUD004947899, § 26). Het recht op toegang tot een rechter wordt immers aangetast wanneer de reglementering ervan niet langer de doelstellingen van de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling dient en een soort van hinderpaal vormt die de rechtzoekende verhindert zijn geschil ten gronde door het bevoegde rechtscollege beslecht te zien (EHRM, 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 66).

[...]

B.12. Hoewel zij allebei verband houden met de vergunningstoestand van een constructie, hebben de omgevingsvergunningen en de registratiebeslissingen een verschillende draagwijdte.

Een omgevingsvergunning is ‘ de schriftelijke beslissing van de vergunningverlenende overheid houdende toelating voor een vergunningsplichtig project ’ (artikel 2, eerste lid, 7°, van het decreet van 25 april 2014). Een dergelijke vergunning wordt verleend overeenkomstig een gewone of een vereenvoudigde procedure, waarbij al dan niet een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd en diverse adviezen moeten worden ingewonnen (hoofdstuk 2 van hetzelfde decreet). Het gaat om de toelating van stedenbouwkundige handelingen die in beginsel nog niet hebben plaatsgevonden, en waarover de vergunningverlenende overheid van oordeel is dat zij onder meer de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening eerbiedigen.

Een registratiebeslissing is een bestuurlijke beslissing ‘ waarbij een constructie als “vergund geacht” wordt opgenomen in het vergunningenregister of waarbij een dergelijke opname geweigerd wordt ’ (artikel 4.8.2, 3°, van de VCRO). De bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen is daarbij beperkt tot een actief onderzoek van de beschikbare bewijsmiddelen, met als doel na te gaan of de constructies daadwerkelijk werden gebouwd vóór 22 april 1962, dan wel in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan (zie ook Raad voor Vergunningsbetwistingen, 12 november 2020, nr. RvVb-A-2021-0270, p. 11). Een gebrek aan overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften of de goede ruimtelijke ordening kan niet leiden tot de weigering van de opname in het vergunningenregister (zie ook Raad voor Vergunningsbetwistingen, 21 april 2020, nr. RvVb-A-1920-0762, p. 9). De vermoedens van vergunning bestaan bovendien ‘ los van de inschrijving in het vergunningenregister, zodanig dat het zeer duidelijk is dat zij geldig kunnen worden ingeroepen, ook al is er nog geen sprake van een vermelding in het (ontwerp van) vergunningenregister ’ (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 107).

B.13.1. 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.13.2. Gelet op de verschillen tussen omgevingsvergunningen en registratiebeslissingen, is de decreetgever niet ertoe gehouden de beroepen tegen elk van die beslissingen aan identieke procedurevoorschriften te onderwerpen, in het bijzonder wat de berekening van de beroepstermijn betreft. Het Hof dient evenwel na te gaan of de keuze van de decreetgever om de beroepstermijn voor registratiebeslissingen te doen ingaan de dag na de opname van de

constructie in het vergunningenregister, niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op toegang tot de rechter van derde-belanghebbenden.

B.14.1. Elke gemeente is ‘verplicht om een vergunningenregister op te maken, te actualiseren, ter inzage te houden van elkeen en er uittreksels uit af te leveren volgens de bepalingen van deze codex’ (artikel 5.1.2, § 2, van de VCRO). Het vergunningenregister is ‘toegankelijk voor het publiek in het gemeentehuis’ (artikel 5.1.6, tweede lid, van de VCRO).

Derden kunnen bijgevolg, zoals de Vlaamse Regering aanvoert, op eenvoudige wijze het vergunningenregister raadplegen. In de meeste gevallen zijn zij echter niet ervan op de hoogte dat een constructie waarvan zij mogelijk hinder of nadelen ondervinden, als vergund geacht in dat register werd opgenomen. Constructies waarop een vermoeden van vergunning van toepassing is en ten aanzien waarvan een registratiebeslissing wordt genomen, bestaan immers per definitie reeds lange tijd in ongewijzigde toestand. Noch de aanvrager, noch de gemeente dient het voornemen tot opname in het vergunningenregister bekend te maken, en evenmin moet er een openbaar onderzoek worden georganiseerd. De VCRO voorziet daarnaast niet in enige andere vorm van bekendmaking van de registratiebeslissing, zoals een aanplakking, ten aanzien van derden.

B.14.2. Bovendien kan een opname in het vergunningenregister als vergund geacht rechtsgevolgen hebben, ook al bestaat het vermoeden van vergunning in beginsel los van een dergelijke opname. Wat de bestaande constructies gebouwd tussen 22 april 1962 en de eerste inwerkingtreding van het gewestplan betreft, kan het vergund karakter immers worden ‘tegensproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie’ (artikel 4.2.14, § 2, eerste lid, van de VCRO). Dat tegenbewijs kan evenwel ‘niet meer worden geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht opgenomen is in het vergunningenregister’ (artikel 4.2.14, § 2, tweede lid, van de VCRO).

Luidens de memorie van toelichting van het decreet van 27 maart 2009 vereist ‘het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel [...] in dat licht dat de inschrijving als “vergund geacht” aldus na een redelijke termijn van één jaar onaantastbaar wordt’ en kan ‘de beslissing tot (niet-)registratie (als vergund geacht) van een constructie waarop een vermoeden rust, rechtscheppend [...] zijn’. De decreetgever streefde daarmee een ‘passend evenwicht’ na ‘tussen de superioriteit van de wet en het beginsel van de rechtszekerheid’ (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, pp. 109-110; zie ook Raad voor Vergunningsbetwistingen, 15 januari 2019, nr. RvVb-A-1819-0493, pp. 8-9).

B.14.3. Rekening houdend met die elementen legt de in het geding zijnde bepaling een onevenredig strenge verplichting tot waakzaamheid op aan derde-belanghebbenden die tegen een registratiebeslissing een beroep wensen in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Er kan redelijkerwijze niet van een omwonende worden verwacht dat hij op zeer regelmatige basis het vergunningenregister raadpleegt, louter om na te gaan of daarin constructies werden opgenomen waarvan hij hinder of nadelen kan ondervinden. Dat geldt des te meer aangezien de informatie in het vergunningenregister is ‘geordend per kadastraal perceel’ (artikel 5.1.2, § 1, tweede lid, van de VCRO) en het, met name in een

dichtbebouwde omgeving, niet uitgesloten is dat personen hinder of nadelen ondervinden van meerdere bestaande constructies op verschillende kadastrale percelen.

De door de decreetgever nagestreefde doelstelling om de aanvrager zo snel mogelijk rechtszekerheid te verschaffen, kan bijgevolg niet verantwoord worden dat de termijn van vijfenveertig dagen om een beroep in te stellen tegen een registratiebeslissing ingaat de dag na de opname van de constructie in het vergunningenregister als vergund geacht. Er zijn andere termijnregelingen en vormen van bekendmaking denkbaar die de aanvrager binnen een redelijke termijn rechtszekerheid bieden omtrent de vergunningstoestand van zijn constructie, en toch het recht op toegang tot de rechter van derde-belanghebbenden waarborgen.

B.14.4. De omstandigheid dat het Hof bij zijn voormelde arrest nr. 8/2011 heeft geoordeeld dat de decreetgever de beroepstermijn voor valideringsbeslissingen mocht doen ingaan de dag na de opname in het vergunningenregister, doet aan het voorgaande geen afbreuk. Zoals het Hof bij dat arrest heeft aangegeven (B.13.3.3.5), waren de - inmiddels opgeheven - valideringsbeslissingen immers beperkt tot een *as-built*attest, waarin werd verklaard dat handelingen betreffende een constructie of een gebouwencomplex niet of slechts marginaal afwaken van de vergunde of aangemelde plannen. De vergunningsbeslissing was in de regel bekendgemaakt door middel van een aanplakking, waardoor derde-belanghebbenden ervan op de hoogte konden zijn dat stedenbouwkundige handelingen zouden plaatsvinden, en die aanplakking had reeds een termijn doen ingaan om de vergunningsbeslissing aan te vechten.

B.15. Uit het bovenstaande volgt dat artikel 4.8.11, § 2, 2°, *b*), van de VCRO niet bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De combinatie van die grondwetsartikelen met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus kan niet leiden tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid ».

B.6. Om dezelfde redenen als die welke in het arrest nr. 140/2023 zijn vermeld, is het enige middel gegrond in zoverre het is afgeleid uit een schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Artikel 4.8.11, § 2, 2°, *b*), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt bijgevolg vernietigd.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 4.8.11, § 2, 2^o, *b*), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 3 oktober 2024.

De griffier,

Frank Meersschaut

De voorzitter,

Luc Lavrysen

NIET VERBETERDE KOPIE