

GRONDWETTELIJK HOF

[2014/204454]

Uittreksel uit arrest nr. 98/2014 van 30 juni 2014

Rolnummer : 5592

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 en 4.8.34, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen of ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, ingesteld door I.T. en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 22 februari 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 februari 2013, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 en 4.8.34, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen of ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 augustus 2012, tweede editie) door I.T., E.N., A.M., J.S., J.M., A.C. en P.M., allen bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

(...)

II. In rechte

(...)

B.1.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen 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. Die bepaling heeft het volledige hoofdstuk VIII « Raad voor Vergunningsbetwistingen » van titel IV van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) vervangen.

B.1.2. Met die wijziging beoogde de decreetgever :

« [...] via een aantal gerichte ingrepen de procedure bij de Raad sneller en efficiënter [te] doen verlopen. De ingrepen kunnen *grosso modo* in drie groepen ingedeeld worden : bevoegdheden, procedure en werking.

Concreet betreffen de voorgestelde ' procedurele ' wijzigingen een behoorlijke regeling van de schorsingsprocedure, de invoering van een procedure van vereenvoudigde behandeling voor eenvoudig te berechten beroepen, en de mogelijkheid voor de Raad om een geldboete op te leggen wegens kennelijk onrechtmatig beroep.

De wijzigingen in de werking betreffen onder meer op het vlak van de samenstelling, het creëren van een rechtsgrond voor de tijdelijke aanstelling van aanvullende raadsleden.

[...]

[...] Vooraf wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat alles tot in detail in de VCRO wordt geregeld. De regeling in het decreet zal worden beperkt tot de essentialia. Aan de Vlaamse Regering wordt telkens een degelijke delegatie gegeven om die regeling uit te voeren en in detail uit te werken » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 3).

Wat betreft het eerste middel, aangaande de « vereenvoudigde behandeling »

B.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending door artikel 4.8.14 van de VCRO, zoals vervangen bij de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de algemene beginselen van een behoorlijke rechtsbedeling, meer bepaald het recht op daadwerkelijke rechtshulp, het recht op toegang tot een rechter, het recht op een openbare behandeling van de zaak en het recht van verdediging, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 144, 145, 148, 149, 160 en 161 van de Grondwet.

Volgens de verzoekende partijen zou de schending voortvloeien uit (1) de ontstentenis van een openbare zitting, (2) het gebrek aan tegenspraak, (3) de ontstentenis van een motiveringsplicht, (4) de ontstentenis van een openbare uitspraak, (5) de vaststelling dat de kamervoorzitter zowel de « vereenvoudigde behandeling » voorstelt als erover beslist, (6) de vaststelling dat voor het voorstel van de kamervoorzitter enkel een ordeterminen geldt, terwijl ten aanzien van de verzoekende partij een korte vervaltermijn van vijftien dagen geldt en (7) de mogelijke ontstentenis van een administratief dossier. Ter staving van hun middel vergelijken zij de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen met de procedure voor de Raad van State en met de procedure voor het Milieuhandhavingcollege.

B.3.1. Artikel 4.8.14 van de VCRO, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, bepaalt :

« § 1. Na registratie van een verzoekschrift kan de voorzitter van de Raad of het door hem aangewezen raadslid ambtshalve onderzoeken of het beroep doelloos is, kennelijk niet-ontvankelijk is of dat de Raad kennelijk onbevoegd is.

De vaststellingen van de Raad worden door de griffier overgemaakt aan de verzoeker.

§ 2. De verzoeker beschikt over een vervaltermijn van vijftien dagen die ingaat de dag na de betekening, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, om een verantwoordingsnota in te dienen. Die verantwoordingsnota is beperkt tot de in paragraaf 1 aangehaalde vaststellingen.

§ 3. De Raad kan beslissen dat de zaak zonder verdere rechtspleging in beraad wordt genomen.

De Raad doet onmiddellijk uitspraak over de kennelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep, zijn kennelijke onbevoegdheid of het doelloos zijn van het beroep.

Besluit de Raad niet dat het beroep kennelijk niet-ontvankelijk of doelloos is of dat hij kennelijk onbevoegd is, dan wordt de procedure overeenkomstig de navolgende artikelen voortgezet ».

Een beroep wordt geacht doelloos te zijn wanneer het tijdens de behandeling zijn doel verliest, met name doordat het bestreden besluit werd vernietigd, ingetrokken, opgeheven of vervangen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 13).

B.3.2. De bepaling voert een procedure in voor de vereenvoudigde behandeling van beroepen die doelloos of kennelijk niet-ontvankelijk zijn en van beroepen waarvoor de Raad kennelijk onbevoegd is.

B.3.3. Vóór de invoering van die vereenvoudigde procedure dienden alle beroepen, zonder uitzondering, de gewone rechtspleging te volgen, ook al bleek uit een eenvoudige lezing van het verzoekschrift onmiddellijk dat het beroep niet-ontvankelijk was of dat er in redelijkheid geen enkele twijfel kon bestaan over de onbevoegdheid van de Raad.

De invoering van de vereenvoudigde procedure werd als volgt verantwoord :

« Het komt de efficiëntie ten goede als een aangepaste procedure wordt gecreëerd die het voor de Raad mogelijk maakt dergelijke eenvoudige zaken snel te berechten zonder de onderscheiden nota's die tijdens de gewone procedure moeten worden uitgewisseld. Vanzelfsprekend moet wel tegenspraak door de verzoeker mogelijk zijn » (*Parl. St., Vlaamse Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 6*).

« Deze regeling is gebaseerd op de regeling zoals van toepassing voor de Raad van State.

Over de vroegere regeling bij de Raad van State werd al geoordeeld dat ze geen afbreuk deed aan de gelijkheid van middelen, aan de rechten van verdediging en aan het beginsel van het contradictoair debat. Die rechtspraak kan doorgetrokken worden naar de nieuwere rechtspleging voor de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen » (*ibid.*, p. 13).

B.4. 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. Het recht op daadwerkelijke rechtshulp, het recht op toegang tot de rechter en het recht op een openbare behandeling van de zaak maken deel uit van het recht op een eerlijk proces en dienvolgens van de rechten van verdediging. Die rechten kunnen worden onderworpen aan voorwaarden, die er evenwel niet toe mogen leiden dat zij op zodanige wijze worden beperkt dat de kern ervan wordt aangetast.

B.6.1. Uit artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 1^o tot 6^o, van de VCRO, waarin de verschillende belanghebbenden zijn opgesomd die een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kunnen instellen, vloeit voort dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing een beroep kan instellen.

Rekening houdend met die ruime toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen, beoogde de decreetgever te vermijden dat die Raad zich in de onmogelijkheid zou bevinden de ingestelde beroepen binnen een redelijke termijn te behandelen, doordat het voor de behandeling van elk beroep de in de artikelen 4.8.15 tot 4.8.32 van de VCRO en in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen geformuleerde regels in acht moet nemen.

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 6 juli 2012 blijkt dat de decreetgever de naleving van de rechten van verdediging heeft willen waarborgen door de kennisgeving van de vaststellingen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen aan de verzoekende partij en door de mogelijkheid voor de verzoekende partij om een verantwoordingsnota in te dienen (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 12*). Die vaststellingen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen reiken niet verder dan de mededeling aan de verzoekende partij van het bestaan van een probleem van kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke onbevoegdheid of doelloosheid van het ingediende beroep.

Het algemeen beginsel van een behoorlijke rechtsbedeling omvat in beginsel het recht op een openbare hoorzitting, maar dat recht is niet absoluut, zoals ook blijkt uit de rechtspraak inzake artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, waaruit eenzelfde recht wordt afgeleid :

« 41. De verplichting om een openbare hoorzitting te houden, is echter niet absoluut (*Håkansson en Sturesson t. Zweden, 21 februari 1990, § 66, serie A nr. 171-A*). Artikel 6 vereist niet noodzakelijk het houden van een hoorzitting in alle procedures. Dat is met name het geval voor de zaken die geen vraag inzake geloofwaardigheid doen rijzen of niet leiden tot een controverse over de feiten die een hoorzitting zouden vereisen, en waarvoor de rechtbanken zich op billijke en redelijke wijze kunnen uitspreken op grond van de door de partijen ingediende conclusies en andere stukken (zie, bijvoorbeeld, *Döry t. Zweden, nr. 28394/95, § 37, 12 november 2002; Pursiheimo t. Finland (beslissing), nr. 57795/00, 25 november 2003; te vergelijken met *Lundevall t. Zweden, nr. 38629/97, § 39, 12 november 2002; Salomonsson t. Zweden, nr. 38978/97, § 39, 12 november 2002; zie ook arrest Göç t. Turkije [GK], nr. 36590/97, § 51, EHRM 2002-V, waarin het Hof heeft geoordeeld dat de verzoeker de geleden schade mondeling moest kunnen toelichten, aangezien die relevant was voor het bepalen van het bedrag van de aan hem toe te kennen vergoeding*).*

42. Het Hof erkent overigens dat de nationale overheden rekening kunnen houden met vereisten inzake doeltreffendheid en proceseconomie, waarbij het bijvoorbeeld oordeelt dat het stelselmatig houden van debatten een belemmering kan vormen voor de bewame spoed die in socialezekerheidszaken vereist is en zelfs de naleving van de in artikel 6.1 beoogde redelijke termijn in de weg kan staan (arrest *Schuler-Zraggen t. Zwitserland, 24 juni 1993, § 58, serie A nr. 263, en de zaken waarnaar het verwijst*). Hoewel het Hof aanvankelijk in verschillende zaken heeft onderstreept dat, in een procedure voor een rechtbank die in eerste en in laatste aanleg uitspraak doet, een hoorzitting moet plaatshebben tenzij uitzonderlijke omstandigheden verantwoorden dat daarvan wordt afgezien (zie onder meer de arresten *Håkansson en Sturesson*, voormeld, § 64, *Fredin t. Zweden (nr. 2), 23 februari 1994, §§ 21-22, serie A nr. 283-A, en *Allan Jacobsson t. Zweden (nr. 2), 19 februari 1998, § 46, Recueil 1998-I*), heeft het daarna gepreciseerd dat het bestaan van dergelijke omstandigheden hoofdzakelijk afhangt van de aard van de vragen die aan de interne rechtbanken worden voorgelegd, en niet van de frequentie daarvan. Dat betekent niet dat de verwerping van een verzoek tot het houden van een hoorzitting slechts in zeldzame gevallen kan worden verantwoord (*Miller t. Zweden, nr. 55853/00, § 29, 8 februari 2005*). Zoals in elke andere materie, moet in de eerste plaats rekening worden gehouden met het in artikel 6 verankerde billijkheidsbeginsel, dat van fundamenteel belang is (zie, *mutatis mutandis, Pélissier en Sassi t. Frankrijk [GK], nr. 25444/94, § 52, EHRM 1999-II, en *Sejdovic t. Italië [GK], nr. 56581/00, § 90, EHRM 2006-II*) » (EHRM, grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland, § 41-42*).**

De mogelijkheid om rekening te houden met redenen van proceseconomie wordt ook aanvaard inzake ruimtelijke ordening (EHRM, 18 juli 2013, *Schädler-Eberle t. Oostenrijk, § 97-109*).

Artikel 4.8.14 van de VCRO voorziet in een vereenvoudigde behandeling van het beroep, die enkel betrekking heeft op de kennelijke niet-ontvankelijkheid of doelloosheid daarvan of op de kennelijke onbevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Zoals reeds vermeld, wordt een beroep geacht doelloos te zijn wanneer het tijdens de behandeling zijn doel verliest, met name doordat het bestreden besluit werd vernietigd, ingetrokken, opgeheven of vervangen. Uit de aard zelf van de rechtsvragen die bij de vereenvoudigde behandeling aan de orde zijn, vloeit voort dat zij louter op grond van de ingediende stukken kunnen worden beantwoord. De verplichting om een openbare hoorzitting te houden zou afbreuk doen aan de doelstelling van een doeltreffende procedure, aangezien de versnelde behandeling van eenvoudige zaken die erdoor wordt betracht opnieuw in het gedrang zou worden gebracht.

De ontstentenis van een openbare hoorzitting doet derhalve niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de verzoekende partij voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De mogelijkheid waarover de verzoekende partij beschikt om haar standpunt ten aanzien van het opgeworpen probleem in een verantwoordingsnota uiteen te zetten, waarborgt op voldoende wijze het contradictoir karakter van de procedure.

B.6.2. Vermits de motiveringsplicht zowel voor de justitiële gerechten als voor de administratieve rechtscolleges geldt, bestaat het ter zake door de verzoekende partijen aangevoerde verschil in behandeling niet.

B.6.3. Wat de openbaarheid van de uitspraak betreft, bepaalt artikel 4.8.28, § 3, van de VCRO dat alle uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen openbaar zijn, zonder daarbij een onderscheid te maken naargelang de uitspraak volgt op een procedure van vereenvoudigde behandeling of op een gewone rechtspleging.

Derhalve bestaat het door de verzoekende partijen aangevoerde verschil in behandeling niet.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de eerste vier onderdelen van het middel niet gegrond zijn.

B.6.4.1. Het vijfde onderdeel van het eerste middel steunt op de vaststelling dat over de kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke onbevoegdheid of doelloosheid zou worden beslist door de voorzitter die of een door hem aangewezen raadslid dat tevens die kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke onbevoegdheid of doelloosheid zou hebben opgeworpen.

B.6.4.2. Een behoorlijke rechtsbedeling waarborgt de rechtsonderhorigen de behandeling van hun zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Die eisen houden niet alleen in dat een rechter niet partijdig mag zijn, maar ook dat er voldoende waarborgen aanwezig moeten zijn om elke gewettigde twijfel met betrekking tot de onpartijdigheid van de rechter uit te sluiten. Een schending van het beginsel van onpartijdigheid veronderstelt geenszins het bewijs van partijdigheid; een schijn van partijdigheid kan volstaan.

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt daarbij de optiek van de rechtzoekende « in aanmerking genomen, maar speelt zij geen doorslaggevende rol. Wat wel doorslaggevend is, is de vraag of de vrees van de betrokkene als objectief verantwoord kan worden beschouwd » (EHRM, 21 december 2000, *Wettstein* t. Zwitserland, § 44).

Bij de beoordeling van de vraag of het beginsel van onpartijdigheid in een procedure van vereenvoudigde behandeling op voldoende wijze in acht is genomen, moet rekening worden gehouden met de aard en de gevolgen van de vaststelling van een vereenvoudigde behandeling en moet het geheel van de procedure in overweging worden genomen. Er moet onder meer rekening worden gehouden met de samenstelling en de organisatie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

B.6.4.3. Het beginsel van onpartijdigheid wordt geschonden wanneer aan een lid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een zaak ter beoordeling wordt voorgelegd waarvan het reeds eerder in een andere hoedanigheid kennis heeft genomen. Evenwel is niet elk voorafgaand optreden van de rechter van die aard dat bij de rechtzoekende een gerechtvaardigde vrees van partijdigheid wordt opgewekt. Opdat het beginsel van onpartijdigheid kan zijn geschonden, moet dat optreden van de rechter van die aard zijn dat het de indruk kan wekken dat hij zich reeds een oordeel over de grond van de zaak heeft gevormd.

B.6.4.4. Artikel 4.8.14, § 1, van de VCRO bepaalt dat de voorzitter of een door hem aangewezen raadslid ambtshalve onderzoekt of het beroep doelloos of kennelijk niet-ontvankelijk is of dat de Raad kennelijk niet bevoegd is. De vaststellingen worden door de griffier overgezonden aan de verzoekende partij. Na ontvangst van de verantwoordingsnota van de verzoekende partij kan de Raad vervolgens beslissen, ofwel dat de zaak zonder verdere rechtspleging in beraad dient te worden genomen, ofwel dat het ingediende beroep ontvankelijk of niet doelloos is dan wel tot de bevoegdheid van de Raad behoort, waarop het beroep volgens de gewone rechtspleging wordt voortgezet.

Het onderzoek, door de voorzitter of het aangewezen raadslid, met het oog op de toepassing van de vereenvoudigde behandeling, valt te vergelijken met het ambtshalve opwerpen van een middel of exceptie waarover de rechter, nadat de verzoekende partij daarover haar standpunt heeft kunnen uiteenzetten, vervolgens uitspraak doet. De rechter die het probleem van ontvankelijkheid, doelloosheid of onbevoegdheid opwerpt, dient erover te waken dat hij de vaststelling daarvan niet met stelligheid formuleert, maar met de omzichtigheid die eigen is aan het ambtshalve opwerpen van aangelegenheden. De verplichting om de voorzitter die of het raadslid dat het ambtshalve onderzoek heeft uitgevoerd voor de verdere rechtspleging door een ander lid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen te vervangen, zou afbreuk doen aan de doelstelling van een doeltreffende procedure, aangezien de versnelde behandeling van eenvoudige zaken die erdoor wordt betracht opnieuw in het gedrang zou worden gebracht.

Het vijfde onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

B.6.5. Het zesde onderdeel van het eerste middel heeft betrekking op de onbepaalde termijn die geldt voor het ambtshalve onderzoek van het beroep en de vervaltermijn die geldt voor de verzoekende partij om een verantwoordingsnota in te dienen.

De procedure van vereenvoudigde behandeling kan enkel worden toegepast wanneer « op grond van een eenvoudige lezing van het verzoekschrift of van de bijgevoegde stukken » blijkt dat het beroep doelloos of kennelijk niet-ontvankelijk is of kennelijk niet tot de bevoegdheid van de Raad behoort (zie het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen) en daarenboven dient de verantwoordingsnota zich te beperken tot die vaststellingen van de Raad, zodat een termijn van vijftien dagen niet als onevenredig kan worden beschouwd om de na een eenvoudige lezing van het verzoekschrift gedane vaststellingen te weerleggen.

Bovendien aanvaardt de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in navolging van de rechtspraak van de Raad van State, dat die 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.

Het zesde onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

B.6.6. Wat ten slotte de mogelijke ontstentenis van het administratief dossier betreft, volstaat het te verwijzen naar hetgeen is vermeld in B.6.5 aangaande het toepassingsgebied van de procedure van vereenvoudigde behandeling. Enkel voor zover een eenvoudige lezing van het verzoekschrift of van de bijgevoegde stukken duidelijk maakt dat het ingediende beroep doelloos of kennelijk niet-ontvankelijk is of kennelijk niet tot de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen behoort, kan toepassing worden gemaakt van de procedure van vereenvoudigde behandeling. Uit de aard van die vaststelling volgt dat de rechterlijke beslissing zonder kennisneming van het administratief dossier kan worden genomen.

Het zevende onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel, aangaande de vordering tot schorsing

B.7. Het tweede middel is afgeleid uit de schending door de artikelen 4.8.19 en 4.8.20 van de VCRO, zoals vervangen bij de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de algemene beginselen van een behoorlijke rechtsbedeling, meer bepaald het recht op 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 van vijftien dagen waarbinnen de betrokkenen, in overleg met hun advocaat, een verzoek tot voortzetting moeten indienen, in vergelijking met de termijn van dertig dagen die geldt in de procedure voor de Raad van State te kort zou zijn om een beredeneerd standpunt in te nemen.

B.8.1. De artikelen 4.8.19 en 4.8.20 van de VCRO, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, bepalen :

« Art. 4.8.19. Wanneer de Raad de bestreden beslissing geschorst heeft, moet de verweerder of tussenkomende partij een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging indienen binnen een vervaltermijn van vijftien dagen. Indien geen verzoek tot voortzetting wordt ingediend, kan de Raad volgens een versnelde rechtspleging vastgesteld door de Vlaamse Regering de bestreden beslissing vernietigen.

Heeft de Raad de bestreden beslissing niet geschorst, dan moet de verzoeker een verzoek tot voortzetting indienen binnen een vervaltermijn van vijftien dagen. Dient hij geen verzoek tot voortzetting in, dan geldt ten aanzien van hem een onweerlegbaar vermoeden van afstand van geding.

De termijn van vijftien dagen gaat in de dag na de betekening van het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over de schorsing.

Art. 4.8.20. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels betreffende de behandeling van de vordering tot schorsing ».

B.8.2. De voormelde artikelen maken deel uit van onderafdeling 4 (« Schorsing ») van afdeling 3 (« Procedure ») van de VCRO. Artikel 4.8.19 van de VCRO handelt over de verkorte procedure na de beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over de gevraagde schorsing en artikel 4.8.20 van de VCRO handelt over de procedure voorafgaand aan de beslissing over de schorsing.

B.8.3. Volgens de parlementaire voorbereiding bleek uit « de praktijk van de twee voorbije werkjaren [...] dat de procedureregeling in de VCRO te summier en onvoldoende » was om een « efficiënte en kwaliteitsvolle rechtspleging te verzekeren voor de procespartijen, met inbegrip van een afhandeling van het dossier binnen een redelijke termijn ». Een duidelijk voorbeeld van een tekortkoming dienaangaande was, volgens de decreetgever, de « zeer summier regeling van de vordering tot schorsing » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 2). De nadere uitwerking van de schorsingsprocedure werd als volgt toegelicht :

« Bovendien zal, naar het voorbeeld van wat in de rechtspleging voor de Raad van State geldt, de vernietigingsprocedure enkel worden voortgezet als degene die in de schorsingsprocedure aan het kortste eind heeft getrokken, een verzoekschrift tot voortzetting indient. Heeft de Raad de schorsing bevolen, dan zal de verweerder of de tussenkomende partij de voortzetting moeten vragen om de bestreden vergunningsbeslissing niet volgens een versnelde rechtspleging vernietigd te zien worden. Wordt de vordering tot schorsing verworpen, dan is het aan de verzoeker de voortzetting te vragen, zo niet wordt hij op onweerlegbare wijze vermoed afstand te hebben gedaan van het geding. Dat is de voornaamste ' hakbijl ' in de procedure die met dit voorstel ingevoerd wordt » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 6).

« Dat verzoek tot voortzetting vormt op die manier een filter naar de vernietigingsprocedure. Partijen moeten aldus een actievere rol opnemen in de procedure » (*ibid.*, p. 15).

Het gebruik van het woord « kan » in artikel 4.8.19 van de VCRO houdt niet in dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen over een beoordelingsbevoegdheid beschikt :

« Die beoordelingsbevoegdheid is beperkt tot de gevallen van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling. Daarom wordt het werkwoord ' kunnen ' gebruikt. Voor het overige wordt geen enkele speelruimte opengelaten » (*ibid.*, p. 16).

B.8.4. In het oorspronkelijke voorstel van decreet was voorzien in een vervaltermijn van dertig dagen, zoals die ook voor de Raad van State geldt. Door middel van een amendement werd de termijn in artikel 4.8.19 van de VCRO gewijzigd. Daarbij werd verduidelijkt dat het inkorten van de termijn naar vijftien dagen de rechten van de procespartijen niet zou schenden.

« Deze termijn dient enkel om een formele voortzetting aan de Raad over te maken zonder dat een inhoudelijk stuk aan de Raad overgemaakt moet worden.

In het geval de verwerende partij of de tussenkomende partij het verzoek tot voortzetting dient in te dienen, betekent dit een zeer eenvoudig te vervullen formaliteit.

In het geval de verzoekende partij het verzoek tot voortzetting dient in te dienen, zal in het procedurereglement de termijn tot het indienen van een antwoordnota door de verwerende partij en tot het indienen van een schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partij pas beginnen te lopen na de betekening van het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging van de verzoekende partij aan alle partijen in het geding » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/3, p. 10).

B.9. Het tweede middel heeft enkel betrekking op de volgens de verzoekende partijen te korte vervaltermijn van vijftien dagen, die bovendien niet zou worden geschorst tijdens de gerechtelijke vakantie, en niet op artikel 4.8.20 van de VCRO, dat aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid delegeert om de nadere regels betreffende de behandeling van de vordering tot schorsing te regelen.

Het tweede middel kan enkel worden geacht betrekking te hebben op artikel 4.8.19 van de VCRO, zodat het niet-ontvankelijk is wat betreft artikel 4.8.20 van de VCRO.

B.10.1. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever, door het invoeren van een bijkomende « hakbijl »-procedure waarvan de inachtneming gemakkelijk kan worden nagegaan door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, een wettig doel nastreeft, namelijk ten gronde het onderzoek van de Raad voor Vergunningsbetwistingen beperken tot uitsluitend de vorderingen die na een eerste onderzoek in de schorsingsprocedure voor vernietiging vatbaar blijken te zijn (artikel 4.8.3 van de VCRO).

Het Hof dient evenwel erover te waken dat de bestreden maatregel niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op toegang tot de rechter, met name gezien de gevolgen die de schending ervan kan teweegbrengen voor de situatie van de gedingvoerende partijen.

B.10.2. Een vervaltermijn van vijftien dagen, die ingaat de dag na de dag van de betekening van het schorsingsarrest, verplicht de betrokken partijen een heel actieve houding aan te nemen gedurende de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Niettegenstaande aan die partijen enkel een formeel verzoek tot voortzetting wordt gevraagd, zonder inhoudelijke standpunten, zou een dermate korte vervaltermijn afbreuk kunnen doen aan de rechten van de verdediging indien hij hen niet in staat stelt op bevredigende wijze overleg te plegen met hun advocaat; hij vormt in elk geval geen relevante maatregel in het licht van het door de decreetgever nagestreefde doel, aangezien de korte duur van de termijn de partijen ertoe kan brengen steeds een verzoek tot voortzetting in te dienen, waardoor het nut van de « hakbijl »-procedure verdwijnt.

B.11. Het tweede middel is gegrond.

Wat betreft het derde middel, aangaande de onafhankelijkheid van de leden van de Raad voor Vergunningsbetwistingen

B.12. Het derde middel is afgeleid uit de schending door artikel 4.8.34, § 2, van de VCRO, zoals ingevoegd bij de bestreden bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 144, 145, 151, 152, 154, 160 en 161 van de Grondwet, de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het algemeen rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid van de rechter en de rechtscolleges, doordat het aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid delegeert om de bezoldigingen, de toelagen en de vergoedingen van de raadsleden te bepalen.

B.13.1. Artikel 4.8.34, § 2, van de VCRO, zoals ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, bepaalt :

« De raadsleden ontvangen de bezoldiging, de toelagen en de vergoedingen die de Vlaamse Regering bepaalt ».

B.13.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het nieuwe artikel 4.8.34, § 2, van de VCRO een overname betreft van het oude artikel 4.8.5, § 2 (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 21).

Bovendien wordt in het verslag opgemerkt dat « op de vraag naar een decretale regeling voor de bezoldiging [...] niet [wordt] ingegaan. Het lijkt de indieners aangewezen dit niet in dit voorstel van decreet in te schrijven, maar het ten gronde te bekijken bij de voorbereiding van het Vlaamse bestuursrechtcollege » (*Parl. St.* Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/4, p. 13).

B.13.3. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid blijkt dat de Vlaamse Regering « de geldelijke rechtspositieregeling van de raadsleden [zelf regelt], maar [dat zij] zich daarbij [zal] richten naar functies met een analoge verantwoordelijkheid en zwaarte binnen de Vlaamse overheid. Er wordt gedacht aan een regeling binnen de schaal A311, dewelke geldt in hoofde van secretarissen-generaal, administrateurs-generaal, gedelegeerde bestuurders c.q. sommige hoofden van het secretariaatspersoneel van een strategische adviesraad » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 216).

B.14.1. Uit het enkele feit dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet tot de rechterlijke macht behoort, kan niet worden afgeleid dat hij niet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, zoals in B.6.4.2 in herinnering gebracht, zou moeten voldoen. Het algemeen rechtsbeginsel dat de rechter onafhankelijk en onpartijdig moet zijn, geldt immers voor alle rechtscolleges.

B.14.2. Artikel 146 van de Grondwet bepaalt dat « geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet ». Artikel 161 van de Grondwet bepaalt dat « geen administratief rechtcollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet ».

Uit die grondwetsbepalingen, alsook uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, 28 november 2002, *Lavents t. Letland*, § 114) vloeit voort dat de bevoegde wetgever de essentiële beginselen zelf dient te regelen. Daartoe behoren bij de oprichting van een rechtcollege, met het oog op zijn onafhankelijkheid, de wedden van zijn leden, hoewel ter zake de verwijzing naar een schaal of barema kan volstaan.

Door de ganse bezoldigingsregeling op te dragen aan de Vlaamse Regering, schendt het bestreden artikel de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de voormelde grondwetsbepalingen en met het algemeen rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid van de rechter.

B.15. Het derde middel is gegrond.

B.16.1. In het geval van vernietiging van de bestreden bepaling, vraagt de Vlaamse Regering de gevolgen ervan te handhaven.

B.16.2. Teneinde de continuïteit en de rechtszekerheid te vrijwaren, worden de gevolgen van het vernietigde artikel 4.8.34, § 2, van de VCRO gehandhaafd tot aan de inwerkingtreding van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges » en tot uiterlijk 31 december 2014.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt in artikel 4.8.19, eerste, tweede en derde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 « houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft », de woorden « vijftien dagen »;

- vernietigt artikel 4.8.34, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, ingevoegd bij het voormelde artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012;

- handhaaft de gevolgen van het vernietigde artikel 4.8.34, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening tot aan de inwerkingtreding van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges » en tot uiterlijk 31 december 2014;

- verwerpt het beroep voor het overige.

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 30 juni 2014.

De griffier,

F. Meersschaut

De voorzitter,

M. Bossuyt

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2014/204454]

Extrait de l'arrêt n° 98/2014 du 30 juin 2014

Numéro du rôle : 5592

En cause : le recours en annulation des articles 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 et 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés ou insérés par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations, introduit par I.T. et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président émérite M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 février 2013 et parvenue au greffe le 25 février 2013, un recours en annulation des articles 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 et 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés ou insérés par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations (publié au *Moniteur belge* du 24 août 2012, deuxième édition), a été introduit par I.T., E.N., A.M., J.S., J.M., A.C. et P.M., tous assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

(...)

II. *En droit*

(...)

B.1.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 5 du décret du 6 juillet 2012 « modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations ». Cette disposition a remplacé l'ensemble du chapitre VIII « Conseil pour les Contestations des Autorisations » du titre IV du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.1.2. Par cette modification, le législateur décrétait voulait :

« [...] accélérer et rendre la procédure devant le Conseil plus efficace, par quelques modifications ciblées. Les modifications peuvent *grosso modo* être réparties en trois groupes : compétences, procédure et fonctionnement.

Concrètement, les modifications 'procédurales' proposées concernent un règlement adéquat de la procédure de suspension, l'introduction d'une procédure de traitement simplifié pour les recours aisés à trancher et la possibilité pour le Conseil d'infliger une amende pour cause de recours manifestement illégitime.

Les modifications apportées au fonctionnement concernent notamment la composition, la création d'un fondement légal pour la désignation temporaire de conseillers de complément.

[...]

[...] Il est observé préalablement que l'objectif n'est pas de régler tout dans les moindres détails dans le Code flamand de l'aménagement du territoire. La réglementation figurant dans le décret sera limitée à l'essentiel. Le Gouvernement flamand reçoit chaque fois une délégation appropriée pour procéder à l'exécution de ces règles et à leur mise en œuvre détaillée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 3).

Quant au premier moyen, relatif au « traitement simplifié »

B.2. Le premier moyen est pris de la violation par l'article 4.8.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par la disposition attaquée, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes généraux de bonne administration de la justice, plus précisément le droit à un recours effectif, le droit d'accès à un juge, le droit à un procès public et le droit de défense, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 144, 145, 148, 149, 160 et 161 de la Constitution.

Selon les parties requérantes, la violation découlerait (1) de l'absence d'une audience publique, (2) de l'absence de débat contradictoire, (3) de l'absence d'une obligation de motivation, (4) de l'absence d'un prononcé public, (5) du constat que le président de chambre propose le « traitement simplifié » et décide de celui-ci, (6) du constat que seul un délai d'ordre s'applique à la proposition du président de chambre tandis qu'un court délai de déchéance de 15 jours est imposé à la partie requérante et (7) de l'éventuelle absence d'un dossier administratif. A l'appui de leur moyen, les parties requérantes comparent la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations avec la procédure devant le Conseil d'Etat et avec la procédure devant la Cour environnementale de la Région flamande.

B.3.1. L'article 4.8.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012, dispose :

« § 1^{er}. Après l'enregistrement d'une requête, le président du Conseil ou le conseiller désigné par lui peut examiner d'office si le recours est inutile, manifestement irrecevable ou que le Conseil est manifestement incompétent.

Le greffier transmet les constatations du Conseil au demandeur.

§ 2. Le demandeur dispose d'une échéance de quinze jours qui prend cours le jour suivant la notification, visée au paragraphe 1^{er}, alinéa deux, pour introduire une note de justification. Cette note de justification est limitée aux constatations citées au paragraphe 1^{er}.

§ 3. Le Conseil peut décider que l'affaire est prise en considération sans procédure ultérieure.

Le Conseil se prononce immédiatement sur l'irrecevabilité manifeste du recours, sur son incompétence manifeste ou sur l'inutilité du recours.

Lorsque le Conseil ne décide pas que le recours est manifestement irrecevable ou inutile ou qu'il est manifestement incompétent, la procédure est poursuivie, conformément aux articles suivants ».

Un recours est considéré comme inutile lorsqu'il perd son objet durant la procédure, entre autres parce que l'arrêt attaqué a été annulé, rapporté, abrogé ou remplacé (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 13).

B.3.2. La disposition instaure une procédure de traitement simplifié des recours qui sont inutiles ou manifestement irrecevables et des recours pour lesquels le Conseil est manifestement incompétent.

B.3.3. Avant l'instauration de cette procédure simplifiée, tous les recours, sans exception, devaient suivre la procédure ordinaire, même s'il s'avérait d'emblée, à la simple lecture de la requête, que le recours était irrecevable ou qu'il ne pouvait raisonnablement exister aucun doute quant à l'incompétence du Conseil.

L'instauration de la procédure simplifiée a été justifiée comme suit :

« La création d'une procédure adaptée, permettant au Conseil de trancher rapidement de telles affaires simples, sans les diverses notes qui doivent être échangées au cours de la procédure ordinaire, entraînera une augmentation de l'efficacité. Il va de soi qu'il faut que le requérant bénéficie toutefois du contradictoire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 6).

« Cette procédure est basée sur le régime applicable devant le Conseil d'Etat.

Il a déjà été jugé que le régime antérieur appliqué au Conseil d'Etat ne portait pas atteinte à l'égalité des armes, aux droits de la défense et au principe du débat contradictoire. Cette jurisprudence peut être étendue à la procédure plus récente devant le Conseil d'Etat et à celle devant le Conseil pour les contestations des autorisations » (*ibid.*, p. 13).

B.4. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes, dans des circonstances différentes, n'est pas discriminatoire en soi. Il ne serait question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.5. Le droit à un recours effectif, le droit d'accès au juge et le droit à un procès public font partie du droit à un procès équitable et, par conséquent, des droits de défense. Ces droits peuvent être subordonnés à des conditions, qui ne peuvent cependant aboutir à restreindre ces droits de manière telle qu'ils s'en trouvent atteints dans leur substance même.

B.6.1. Il découle de l'article 4.8.11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° à 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui énumère les différentes personnes intéressées qui peuvent introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, que toute personne physique ou morale à qui la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement est susceptible de causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients peut exercer un recours.

Compte tenu de ce large accès au Conseil pour les contestations des autorisations, le législateur décreta a voulu éviter que ce Conseil se trouve dans l'impossibilité de traiter dans un délai raisonnable les recours introduits, parce qu'il doit respecter, pour le traitement de chaque recours, les règles formulées aux articles 4.8.15 à 4.8.32 du Code flamand de l'aménagement du territoire et dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2012 relatif à la procédure devant le Conseil pour les contestations d'autorisations.

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 6 juillet 2012 que le législateur décreta a entendu garantir le respect des droits de défense en prévoyant la notification des constatations du Conseil pour les contestations des autorisations à la partie requérante et en introduisant la possibilité pour la partie requérante de déposer une note de justification (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 12). Ces constatations du Conseil pour les contestations des autorisations n'ont d'autre objet que de notifier à la partie requérante l'existence d'un problème d'irrecevabilité manifeste, d'incompétence manifeste ou d'inutilité du recours introduit.

Le principe général d'une bonne administration de la justice implique en principe le droit à une audience publique, mais ce droit n'est pas absolu, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence relative à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dont il est déduit un même droit :

« 41. Cela étant, l'obligation de tenir une audience publique n'est pas absolue (*Håkansson et Sturesson c. Suède*, 21 février 1990, § 66, série A n° 171-A). L'article 6 n'exige pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les procédures. Tel est notamment le cas pour les affaires ne soulevant pas de question de crédibilité ou ne suscitant pas de controverse sur les faits qui auraient requis une audience, et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces (voir, par exemple, *Döry c. Suède*, n° 28394/95, § 37, 12 novembre 2002; *Pursiheimo c. Finlande* (déc.), n° 57795/00, 25 novembre 2003; à comparer avec *Lundevall c. Suède*, n° 38629/97, § 39, 12 novembre 2002; *Salomonsson c. Suède*, n° 38978/97, § 39, 12 novembre 2002; voir aussi l'arrêt *Göç c. Turquie* [GC], n° 36590/97, § 51, CEDH 2002-V, où la Cour a jugé que le requérant aurait dû avoir la possibilité d'expliquer oralement les souffrances qu'il avait subies car celles-ci étaient pertinentes pour la détermination du montant de l'indemnité à accorder).

42. Par ailleurs, la Cour reconnaît que les autorités nationales peuvent tenir compte d'impératifs d'efficacité et d'économie, jugeant par exemple que l'organisation systématique de débats peut constituer un obstacle à la particulière diligence requise en matière de sécurité sociale et, à la limite, empêcher le respect du délai raisonnable visé à l'article 6, § 1 (arrêt *Schuler-Zgraggen c. Suisse*, 24 juin 1993, § 58, série A n° 263, et les affaires auxquelles il se réfère). Si la Cour a d'abord souligné, dans plusieurs affaires, que dans une procédure se déroulant devant un tribunal statuant en premier et dernier ressort, une audience doit avoir lieu à moins que des circonstances exceptionnelles justifient de s'en dispenser (voir, entre autres, les arrêts *Håkansson et Sturesson*, précité, § 64, *Fredin c. Suède* (n° 2), 23 février 1994, § 21-22, série A n° 283-A, et *Allan Jacobsson c. Suède* (n° 2), 19 février 1998, § 46, Recueil 1998-I), elle a par la suite précisé que l'existence de pareilles circonstances dépend essentiellement de la nature des questions dont les tribunaux internes se trouvent saisis, et non de la fréquence des litiges où celles-ci se posent. Cela ne signifie pas que le rejet d'une demande tendant à la tenue d'une audience ne puisse se justifier qu'en de rares occasions (*Miller c. Suède*, n° 55853/00, § 29, 8 février 2005). Il convient ici, comme en toute autre matière, d'avoir égard avant tout au principe d'équité consacré par l'article 6, dont l'importance est fondamentale (voir, *mutatis mutandis*, *Pélissier et Sassi c. France* [GC], n° 25444/94, § 52, CEDH 1999-II, et *Sejdovic c. Italie* [GC], n° 56581/00, § 90, CEDH 2006-II) » (CEDH, grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, §§ 41-42).

La possibilité de prendre en compte des motifs de simplification de la procédure est également admise en matière d'aménagement du territoire (CEDH, 18 juillet 2013, *Schädler-Eberle c. Autriche*, § 97-109).

L'article 4.8.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire prévoit un traitement simplifié du recours, qui porte uniquement sur l'irrecevabilité manifeste ou l'inutilité du recours et sur l'incompétence manifeste du Conseil pour les contestations des autorisations. Comme il a déjà été mentionné, un recours est considéré comme inutile lorsqu'il perd son objet durant la procédure, entre autres parce que l'arrêté attaqué a été annulé, rapporté, abrogé ou remplacé. Il découle de la nature même des questions de droit soulevées dans le cadre du traitement simplifié qu'il peut y être répondu simplement sur la base des pièces introduites. L'obligation d'organiser une audience publique porterait atteinte à l'objectif d'efficacité de la procédure, étant donné que le traitement accéléré d'affaires simples, qui est le but poursuivi, serait à nouveau compromis.

L'absence d'audience publique ne porte dès lors pas une atteinte disproportionnée aux droits de la partie requérante devant le Conseil pour les contestations des autorisations. La possibilité dont dispose la partie requérante d'exposer son point de vue, dans une note justificative, sur le problème soulevé garantit de manière suffisante le caractère contradictoire de la procédure.

B.6.2. Etant donné que l'obligation de motivation s'applique tant aux juridictions judiciaires qu'aux juridictions administratives, la différence de traitement invoquée par les parties requérantes en la matière est inexistante.

B.6.3. Quant à la publicité du prononcé, l'article 4.8.28, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose que tous les prononcés du Conseil pour les contestations des autorisations sont publics, sans faire à cet égard de distinction, selon que le prononcé fait suite à une procédure de traitement simplifié ou à une procédure ordinaire.

Par conséquent, la différence de traitement invoquée par les parties requérantes n'existe pas.

Il résulte de ce qui précède que le moyen, en ses quatre premières branches, n'est pas fondé.

B.6.4.1. La cinquième branche du premier moyen repose sur le constat que la décision sur l'irrecevabilité manifeste, l'incompétence manifeste ou l'inutilité serait prise par le président, ou le conseiller que celui-ci aura désigné, qui aura également soulevé cette irrecevabilité manifeste, incompétence manifeste ou inutilité.

B.6.4.2. Une bonne administration de la justice garantit au justiciable que sa cause soit entendue par un juge indépendant et impartial. Ceci implique non seulement que le juge doit être impartial, mais aussi qu'il y ait suffisamment de garanties pour exclure tout doute légitime quant à l'impartialité de ce dernier. Une violation du principe d'impartialité ne requiert pas que la preuve de la partialité soit apportée; une apparence de partialité peut suffire.

A cet égard, selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'optique du justiciable « entre en ligne de compte mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées » (CEDH, 21 décembre 2000, *Wettstein* c. Suisse, § 44).

Pour apprécier si le principe d'impartialité a été suffisamment pris en compte dans le cadre du traitement simplifié, il y a lieu d'avoir égard à la nature et aux effets du constat d'un traitement simplifié et à l'ensemble de la procédure. Il convient de tenir compte notamment de la composition et de l'organisation du Conseil pour les contestations des autorisations.

B.6.4.3. Le principe d'impartialité est violé lorsqu'un membre du Conseil pour les contestations des autorisations doit statuer dans une affaire dont il a déjà connu auparavant dans une autre qualité. Cependant, toute intervention préalable du juge n'est pas de nature à éveiller, chez le justiciable, une présomption justifiée de partialité. Pour que le principe d'impartialité soit méconnu, cette intervention du juge doit être de nature à créer l'impression qu'il a préjugé du fond de l'affaire.

B.6.4.4. L'article 4.8.14, § 1^{er}, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose que c'est le président, ou un conseiller désigné par lui, qui examine d'office si le recours est inutile, est manifestement irrecevable ou si le Conseil est manifestement incompétent. Le greffier transmet les constatations à la partie requérante. Après réception de la note de justification de la partie requérante, le Conseil peut ensuite décider soit que l'affaire doit être délibérée sans autre procédure, soit que le recours introduit est recevable ou n'est pas inutile ou relève de la compétence du Conseil, auquel cas la procédure ordinaire est poursuivie.

L'examen, par le président ou le conseiller désigné, en vue de l'application du traitement simplifié, peut être comparé à une exception ou un moyen soulevé d'office, sur lequel le juge statue après que la partie requérante a pu exposer son point de vue à ce sujet. Le juge qui soulève le problème de recevabilité, d'inutilité ou d'incompétence doit veiller à ne pas formuler le constat de manière péremptoire, mais avec la circonspection propre aux exceptions d'office. L'obligation de remplacer le président ou le conseiller qui a procédé à l'examen d'office par un autre membre du Conseil des contestations des autorisations pour la suite de procédure porterait atteinte à l'objectif d'efficacité de la procédure, étant donné que le traitement accéléré d'affaires simples, qui est le but poursuivi, serait à nouveau compromis.

Le premier moyen, en sa cinquième branche, n'est pas fondé.

B.6.5. La sixième branche du premier moyen concerne le délai indéterminé qui vaut pour l'examen d'office du recours et le délai de déchéance qui s'applique à la partie requérante pour introduire une note de justification.

La procédure de traitement simplifié ne peut s'appliquer que lorsque il s'avère « sur la base d'une simple lecture de la requête ou des pièces jointes » que le recours est inutile ou manifestement irrecevable ou ne relève manifestement pas de la compétence du Conseil (voy. le rapport au Gouvernement flamand accompagnant l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2012 relatif à la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations) et, de surcroît, la note de justification doit se borner aux constatations du Conseil, de sorte qu'un délai de quinze jours ne saurait être qualifié de déraisonnable pour réfuter les constatations faites après une simple lecture de la requête.

En outre, le Conseil pour les contestations des autorisations admet, à l'instar de la jurisprudence du Conseil d'Etat, que ce délai de déchéance puisse être dépassé, en application du principe général de droit selon lequel la sévérité du décret peut être atténuée en cas de force majeure ou d'erreur invincible.

Le premier moyen, en sa sixième branche, n'est pas fondé.

B.6.6. Enfin, quant à l'éventuelle absence du dossier administratif, il suffit de renvoyer à ce qui a été dit en B.6.5 concernant le champ d'application de la procédure de traitement simplifié. Ce n'est que dans la mesure où une simple lecture de la requête ou des pièces jointes fait apparaître que le recours introduit est inutile ou manifestement irrecevable ou ne relève manifestement pas de la compétence du Conseil pour les contestations des autorisations qu'il peut être fait application de la procédure de traitement simplifié. Il résulte de la nature de ce constat que la décision de justice peut être prise sans consulter le dossier administratif.

Le premier moyen, en sa septième branche, n'est pas fondé.

Quant au deuxième moyen, relatif à la demande de suspension

B.7. Le deuxième moyen est pris de la violation, par les articles 4.8.19 et 4.8.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés par la disposition attaquée, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes généraux de bonne administration de la justice, plus précisément le droit d'accès à un juge, le droit à un recours effectif, le droit de défense et le droit d'égalité des armes, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 144, 145, 160 et 161 de la Constitution, en ce que le délai de déchéance de quinze jours dans lequel les intéressés, en concertation avec leur avocat, doivent déposer une demande de continuation, comparé au délai de trente jours qui s'applique dans la procédure devant le Conseil d'Etat, serait trop court pour adopter un point de vue motivé.

B.8.1. Les articles 4.8.19 et 4.8.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012, disposent :

« Art. 4.8.19. Lorsque le conseil a suspendu la décision contestée, le défendeur ou la partie intervenante doit introduire une demande de continuation de la procédure dans une échéance de quinze jours. Lorsqu'aucune demande de continuation n'est introduite, le conseil peut annuler la décision contestée, conformément à une procédure accélérée fixée par le Gouvernement flamand.

Lorsque le Conseil n'a pas suspendu la décision contestée, le demandeur doit introduire une demande de [continuation] dans une échéance de quinze jours. Lorsqu'il n'introduit pas de demande de continuation, il s'applique à son égard une présomption irréfragable de renonciation au recours.

Le délai de quinze jours prend cours le jour suivant la notification de l'arrêt se prononçant sur la suspension.

Art. 4.8.20. Le Gouvernement flamand fixe les modalités concernant le traitement de la demande de suspension ».

B.8.2. Les articles précités font partie de la sous-section 4 (« Suspension ») de la section 3 (« Procédure ») dudit Code. L'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire traite de la procédure accélérée qui suit la décision du Conseil pour les contestations des autorisations sur la suspension demandée et l'article 4.8.20 du même Code traite de la procédure préalable à la décision relative à la suspension.

B.8.3. Selon les travaux préparatoires, « la pratique des deux années de travail précédentes a montré que la procédure [était] réglée de façon trop sommaire et insuffisante dans le Code flamand de l'aménagement du territoire » pour « garantir aux parties au procès une procédure efficace et de qualité, en ce compris le traitement du dossier dans un délai raisonnable ». Un exemple patent de lacune à cet égard était, selon le législateur décréteur, les « règles très sommaires de la demande de suspension » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 2). La mise en œuvre de la procédure de suspension a été exposée comme suit :

« En outre, suivant l'exemple de la procédure devant le Conseil d'Etat, la procédure d'annulation ne sera poursuivie que si la partie qui aura succombé dans la procédure de suspension dépose une demande de continuation. Si le Conseil a ordonné la suspension, le défendeur ou la partie intervenante devront demander la continuation pour ne pas voir la décision relative au permis attaqué annulée selon une procédure accélérée. Si la demande de suspension est rejetée, c'est alors le requérant qui doit demander la continuation; à défaut, il sera présumé de manière irréfutable avoir renoncé à son recours. C'est le 'couperet' principal dans la procédure qu'instaure la présente proposition » (*ibid.*, p. 6).

« Cette demande de continuation constitue de cette manière un filtre vers la procédure d'annulation. Les parties doivent ainsi prendre un rôle plus actif dans la procédure » (*ibid.*, p. 15).

L'utilisation du terme « peut » dans l'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire n'implique pas que le Conseil pour les contestations des autorisations dispose d'un pouvoir d'appréciation :

« Ce pouvoir d'appréciation est limité aux cas de force majeure ou d'erreur invincible. C'est pourquoi le verbe 'pouvoir' a été utilisé. Pour le surplus, il ne dispose d'aucune marge de manœuvre supplémentaire » (*ibid.*, p. 16).

B.8.4. Dans la proposition de décret originale, il était prévu un délai de déchéance de trente jours, tel qu'il s'applique également devant le Conseil d'Etat. Par voie d'amendement, le délai figurant à l'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire a été modifié. Il a été précisé que l'abrégement du délai à quinze jours ne violerait pas les droits des parties au procès.

« Ce délai sert uniquement à transmettre au Conseil une demande de continuation formelle sans qu'il faille transmettre au Conseil des pièces quant au fond de l'affaire.

Dans l'hypothèse où il appartient à la partie défenderesse ou à la partie intervenante de déposer la demande de continuation, il s'agit d'une formalité très simple à remplir.

Dans l'hypothèse où c'est la partie requérante qui doit déposer la demande de continuation, le délai de dépôt d'une note en réponse rédigée par la partie défenderesse et le dépôt d'un exposé écrit par la partie intervenante ne débutera, selon le règlement de la procédure, qu'après la signification à toutes les parties en cause de la demande de continuation de la procédure par la partie requérante » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/3, p. 10).

B.9. Le deuxième moyen ne concerne que le délai de déchéance de quinze jours, que les parties requérantes jugent trop court et qui, de surcroît, ne serait pas suspendu durant les vacances judiciaires, et non l'article 4.8.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui délègue au Gouvernement flamand le pouvoir de fixer les modalités du traitement de la demande de suspension.

Le deuxième moyen peut uniquement être réputé concerner l'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire, de sorte qu'il est irrecevable en ce qui concerne l'article 4.8.20 du même Code.

B.10.1. Il ressort des travaux préparatoires qu'en instaurant une « procédure-couperet » supplémentaire, dont le respect peut aisément être vérifié par le Conseil pour les contestations des autorisations, le législateur décréteur poursuit un objectif légitime, celui de limiter, quant au fond, l'examen du Conseil pour les contestations des autorisations aux seules actions qui, à l'issue d'un premier examen au cours de la procédure de suspension, sont susceptibles d'annulation (article 4.8.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

La Cour doit toutefois veiller à ce que la mesure attaquée ne porte pas atteinte de manière disproportionnée au droit d'accès à un juge, eu égard notamment aux effets que la violation de ce droit peut emporter pour la situation des parties au procès.

B.10.2. Un délai de déchéance de quinze jours, qui débute le jour suivant le jour de la signification de l'arrêt de suspension, oblige les parties concernées à adopter une attitude très active au cours de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Même si ces parties sont seulement invitées à déposer une demande de continuation formelle, sans prise de position quant au fond, un délai de forclusion aussi court pourrait être de nature à porter atteinte aux droits de la défense s'il ne leur permet pas de se concerter de manière satisfaisante avec leur avocat; il ne constitue en tout cas pas une mesure pertinente au regard de l'objectif poursuivi par le législateur décréteur, étant donné que la brièveté du délai est de nature à amener les parties à introduire dans tous les cas une demande de continuation, privant ainsi la « procédure-couperet » de son utilité.

B.11. Le deuxième moyen est fondé.

Quant au troisième moyen, relatif à l'indépendance des membres du Conseil pour les contestations des autorisations

B.12. Le troisième moyen est pris de la violation, par l'article 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec ses articles 144, 145, 151, 152, 154, 160 et 161, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit de l'indépendance du juge et des juridictions, en ce qu'il délègue au Gouvernement flamand le pouvoir de fixer les rémunérations, allocations et indemnités des conseillers.

B.13.1. L'article 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012, dispose :

« Les conseillers reçoivent la rémunération, les allocations et les indemnités que fixe le Gouvernement flamand ».

B.13.2. Il ressort des travaux préparatoires que le nouvel article 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire reproduit l'ancien article 4.8.5, § 2 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 21).

En outre, le rapport observe que « la question d'une réglementation décréteurale des rémunérations n'est pas examinée. Il semble recommandé, aux auteurs de la proposition, de ne pas inscrire ce point dans la présente proposition de décret mais de l'examiner quant au fond lors de l'élaboration de la juridiction administrative flamande » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/4, p. 13).

B.13.3. Il apparaît des travaux préparatoires du décret du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien que « le Gouvernement flamand [règle lui-même] le statut pécuniaire des conseillers mais s'inspirera à cet égard de fonctions ayant des responsabilités et une importance analogues au sein de l'autorité flamande. On pense à un régime au sein de l'échelle A311, laquelle s'applique aux secrétaires généraux, aux administrateurs généraux, aux administrateurs-délégués ou bien à certains responsables du personnel du secrétariat d'un conseil consultatif stratégique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 216).

B.14.1. Le seul fait que le Conseil pour les contestations des autorisations ne fasse pas partie du pouvoir judiciaire ne permet pas de conclure qu'il ne doit pas satisfaire aux exigences d'indépendance et d'impartialité, ainsi qu'il a été rappelé en B.6.4.2. Le principe général de droit selon lequel le juge doit être indépendant et impartial s'applique en effet à toutes les juridictions.

B.14.2. L'article 146 de la Constitution dispose que « nulle juridiction contentieuse ne peut être établi[e] qu'en vertu d'une loi ». L'article 161 de la Constitution dispose qu'« Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi ».

Il découle de ces dispositions constitutionnelles, ainsi que de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 28 novembre 2002, *Lavents c. Lettonie*, § 114) que le législateur compétent doit régler lui-même les principes essentiels. En font partie, dans le cadre de la création d'une juridiction, en vue de son indépendance, les traitements de ses membres, quoique, en la matière, la référence à une échelle ou à un barème peut suffire.

En confiant l'intégralité du système de rémunération au Gouvernement flamand, l'article attaqué viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les dispositions constitutionnelles précitées et avec le principe général de droit de l'indépendance du juge.

B.15. Le troisième moyen est fondé.

B.16.1. En cas d'annulation de la disposition attaquée, le Gouvernement flamand demande d'en maintenir les effets.

B.16.2. Afin d'assurer la continuité et la sécurité juridique, les effets de l'article 4.8.34, § 2, du Code de l'aménagement du territoire sont maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes », et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans l'article 4.8.19, alinéas 1^{er}, 2 et 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire, remplacé par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 « modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations », les mots « quinze jours »;

- annule l'article 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 5, précité, du décret du 6 juillet 2012;

- maintient les effets de l'article 4.8.34, § 2, annulé, du Code flamand de l'aménagement du territoire jusqu'à l'entrée en vigueur du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes », et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 30 juin 2014.

Le greffier,

F. Meersschant

Le président,

M. Bossuyt

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2014/204454]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 98/2014 vom 30. Juni 2014

Geschäftsverzeichnisnummer 5592

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 und 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt oder eingefügt durch Artikel 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft, erhoben von I.T. und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daout und T. Giet, und dem emeritierten Präsidenten M. Bossuyt gemäß Artikel 60bis des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des emeritierten Präsidenten M. Bossuyt,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 22. Februar 2013 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 25. Februar 2013 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 und 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt oder eingefügt durch Artikel 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 24. August 2012, zweite Ausgabe): I.T., E.N., A.M., J.S., J.M., A.C. und P.M., alle unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

(...)

II. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1.1. Die Nichtigkeitsklage ist gegen Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft, gerichtet. Durch diese Bestimmung wurde das vollständige Kapitel VIII «Rat für Genehmigungsstreitsachen» von Titel IV des Flämischen Raumordnungskodex ersetzt.

B.1.2. Mit dieser Abänderung bezweckte der Dekretgeber,

«[...] durch eine Reihe gezielter Eingriffe das Verfahren bei dem Rat schneller und effizienter ablaufen zu lassen. Die Eingriffe können *grosso modo* in drei Gruppen eingeteilt werden: Zuständigkeiten, Verfahren und Arbeitsweise.

Konkret betreffen die vorgeschlagenen 'verfahrensbezogenen' Änderungen eine ordnungsgemäße Regelung des Aussetzungsverfahrens, die Einführung eines Verfahrens zur vereinfachten Behandlung von einfach zu behandelnden Beschwerden und die Möglichkeit für den Rat, eine Geldbuße wegen offensichtlich unrechtmäßiger Beschwerde aufzuerlegen.

Die Änderungen in der Arbeitsweise betreffen unter anderem auf der Ebene der Zusammensetzung die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die zeitweilige Einsetzung von ergänzenden Ratsmitgliedern.

[...]

[...] Vorab wird bemerkt, dass nicht beabsichtigt wird, alles bis ins Einzelne im Flämischen Raumordnungskodex zu regeln. Die Regelung im Dekret wird auf das Wesentliche begrenzt sein. Die Flämische Regierung wird gleichzeitig ordnungsgemäß ermächtigt, diese Regelung auszuführen und die Einzelheiten auszuarbeiten» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 3).

In Bezug auf den ersten Klagegrund, bezüglich der «vereinfachten Behandlung»

B.2. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 4.8.14 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch die angefochtene Bestimmung, gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den allgemeinen Grundsätzen der geordneten Rechtspflege, insbesondere das Recht auf eine wirksame Beschwerde, das Recht auf gerichtliches Gehör, das Recht auf eine öffentliche Behandlung der Rechtssache und das Recht der Verteidigung, mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 144, 145, 148, 149, 160 und 161 der Verfassung.

Nach Darlegung der klagenden Parteien ergebe sich der Verstoß aus (1) dem Nichtbestehen einer öffentlichen Verhandlung, (2) dem Fehlen eines kontradiktorischen Verfahrens, (3) dem Fehlen einer Begründungspflicht, (4) dem Fehlen einer öffentlichen Urteilsverkündung, (5) der Feststellung, dass der Kammerpräsident sowohl die «vereinfachte Behandlung» vorschlägt als auch darüber entscheidet, (6) der Feststellung, dass für den Vorschlag des Kammerpräsidenten nur eine Ordnungsfrist gelte, während für den Beschwerdeführer eine kurze Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen gelte, und (7) dem möglichen Fehlen einer Verwaltungsakte. Zur Untermauerung ihres Klagegrunds vergleichen sie das Verfahren vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen mit dem Verfahren vor dem Staatsrat und mit dem Verfahren vor dem Kollegium für Umweltrechtsdurchsetzung der Flämischen Region.

B.3.1. Artikel 4.8.14 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012, bestimmt:

«§ 1. Nach der Registrierung einer Beschwerdeschrift kann der Präsident des Rates oder das durch ihn bestimmte Ratsmitglied von Amts wegen prüfen, ob die Beschwerde gegenstandslos ist, offensichtlich unzulässig ist oder der Rat offensichtlich unzuständig ist.

Die Feststellungen des Rates werden dem Beschwerdeführer durch den Greffier übermittelt.

§ 2. Der Beschwerdeführer verfügt über eine Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen, die an dem Tag nach der in Paragraph 1 Absatz 2 erwähnten Notifizierung beginnt, um einen Begründungsschriftsatz einzureichen. Dieser Begründungsschriftsatz ist auf die in Paragraph 1 angeführten Feststellungen begrenzt.

§ 3. Der Rat kann beschließen, dass die Sache ohne weiteres Verfahren zur Beratung gestellt wird.

Der Rat befindet unmittelbar über die offensichtliche Unzulässigkeit der Beschwerde, seine offensichtliche Unzuständigkeit oder die Gegenstandslosigkeit der Beschwerde.

Wenn der Rat nicht beschließt, dass die Beschwerde offensichtlich unzulässig oder gegenstandslos ist oder dass er offensichtlich unzuständig ist, wird das Verfahren gemäß den nachstehenden Artikeln fortgesetzt».

Eine Beschwerde gilt als gegenstandslos, wenn sie während der Behandlung ihren Zweck verliert, insbesondere indem die angefochtene Entscheidung für nichtig erklärt, zurückgenommen, aufgehoben oder ersetzt wird (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 13).

B.3.2. Durch die Bestimmung wird ein Verfahren zur vereinfachten Behandlung von Beschwerden, die gegenstandslos oder offensichtlich unzulässig sind, und von Beschwerden, für die der Rat offensichtlich unzuständig ist, eingeführt.

B.3.3. Vor der Einführung dieses vereinfachten Verfahrens mussten alle Beschwerden ausnahmslos das ordentliche Verfahren durchlaufen, auch wenn sich aus einer einfachen Lesung der Beschwerdeschrift unmittelbar ergab, dass die Beschwerde unzulässig war oder dass vernünftigerweise keinerlei Zweifel an der Unzuständigkeit des Rates bestehen konnte.

Die Einführung des vereinfachten Verfahrens wurde wie folgt begründet:

«Es dient der Effizienz, wenn ein angepasstes Verfahren geschaffen wird, das es dem Rat ermöglicht, solche einfachen Sachen schnell zu beurteilen, ohne die verschiedenen Schriftstücke, die während des ordentlichen Verfahrens ausgetauscht werden müssen. Es muss selbstverständlich dem Beschwerdeführer eine kontradiktorische Vorgehensweise ermöglicht werden» (*Parl. Dok.*, Flämische Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 6).

«Diese Regelung beruht auf der vor dem Staatsrat anwendbaren Regelung.

Bezüglich der früheren Regelung bei dem Staatsrat ist bereits entschieden worden, dass es die Gleichheit der Mittel, die Rechte der Verteidigung und den Grundsatz der kontradiktorischen Verhandlung nicht beeinträchtigte. Diese Rechtsprechung kann auf das neuere Verfahren vor dem Staatsrat und dem Rat für Genehmigungsstreitsachen übertragen werden» (ebenda, S. 13).

B.4. Der Behandlungsunterschied zwischen gewissen Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Es könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.5. Das Recht auf eine wirksame Beschwerde, das Recht auf gerichtliches Gehör und das Recht auf eine öffentliche Behandlung der Rechtssache sind Bestandteil des Rechtes auf ein faires Verfahren und folglich der Rechte der Verteidigung. Für diese Rechte können Bedingungen auferlegt werden, die jedoch nicht dazu führen dürfen, sie derart einzuschränken, dass sie im Kern beeinträchtigt werden.

B.6.1. Aus Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 Nrn. 1 bis 6 des Flämischen Raumordnungskodex, in dem die verschiedenen Interesshabenden aufgelistet sind, die eine Beschwerde bei dem Rat für Genehmigungsstreitsachen einreichen können, geht hervor, dass jede natürliche oder juristische Person, die direkt oder indirekt eine Belästigung oder Nachteile infolge der Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsentscheidung erfahren kann, eine Beschwerde einreichen kann.

Unter Berücksichtigung dieses breiten Zugangs zu dem Rat für Genehmigungsstreitsachen wollte der Dekretgeber vermeiden, dass es diesem Rat unmöglich sein würde, die eingereichten Beschwerden innerhalb einer angemessenen Frist zu behandeln, indem er zur Behandlung gleich welcher Beschwerde die in den Artikeln 4.8.15 bis 4.8.32 des Flämischen Raumordnungskodex und im Erlass der Flämischen Regierung vom 13. Juli 2012 zur Festlegung des Verfahrens vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen enthaltenen Regeln einhalten muss.

Aus den Vorarbeiten zum Dekret vom 6. Juli 2012 geht hervor, dass der Dekretgeber die Einhaltung der Rechte der Verteidigung gewährleisten wollte, und zwar durch die Notifizierung der Feststellungen des Rates für Genehmigungsstreitsachen an den Beschwerdeführer und durch die Möglichkeit für den Beschwerdeführer, einen Begründungsschriftsatz einzureichen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 12). Diese Feststellungen des Rates für Genehmigungsstreitsachen gehen nicht weiter als die Mitteilung an den Beschwerdeführer über das Bestehen eines Problems der offensichtlichen Unzulässigkeit, der offensichtlichen Unzuständigkeit oder der Gegenstandslosigkeit der eingereichten Beschwerde.

Der allgemeine Grundsatz der geordneten Rechtspflege beinhaltet grundsätzlich das Recht auf eine öffentliche Anhörung, doch dieses Recht ist nicht absolut, wie auch aus der Rechtsprechung über Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention hervorgeht, aus dem ein gleiches Recht abgeleitet wird:

«41. Die Verpflichtung zu einer öffentlichen Verhandlung ist jedoch nicht absolut (*Håkansson und Sturesson gegen Schweden*, 21. Februar 1990, § 66, Serie A, Nr. 171-A). Artikel 6 erfordert nicht notwendigerweise in allen Verfahren eine öffentliche Verhandlung. Dies ist insbesondere der Fall für die Rechtssachen, bei denen sich keine Frage der Glaubwürdigkeit stellt oder die nicht zu einer Kontroverse über die Fakten führen, die eine Verhandlung erforderlich machen würde, und für die die Gerichte sich angemessen und vernünftig aufgrund der durch die Parteien eingereichten Schriftsätze und anderen Schriftstücke aussprechen können (siehe beispielsweise *Döry gegen Schweden*, Nr. 28394/95, § 37, 12. November 2002; *Pursiheimo gegen Finnland* (Entscheidung), Nr. 57795/00, 25. November 2003; zu vergleichen mit *Lundevall gegen Schweden*, Nr. 38629/97, § 39, 12. November 2002; *Salomonsson gegen Schweden*, Nr. 38978/97, § 39, 12. November 2002; siehe auch Urteil *Göç gegen Türkei* [GK], Nr. 36590/97, § 51, EuGHMR 2002-V, wobei der Gerichtshof geurteilt hat, dass der Kläger den erlittenen Schaden mündlich musste erläutern können, weil dieser relevant war zur Bestimmung des Betrags der ihm zuzuerkennenden Entschädigung).

42. Der Gerichtshof erkennt im Übrigen an, dass die nationalen Behörden Anforderungen bezüglich der Zweckmäßigkeit und Prozessökonomie berücksichtigen können, wobei er beispielsweise urteilt, dass die systematische Abhaltung einer Verhandlung eine Behinderung für die angemessene Zügigkeit, die in Angelegenheiten der sozialen Sicherheit erforderlich ist, sein kann und selbst der Einhaltung der in Artikel 6 Absatz 1 vorgesehenen angemessenen Frist im Wege stehen kann (Urteil *Schuler-Zraggen gegen Schweiz*, 24. Juni 1993, § 58, Serie A Nr. 263, und die Rechtssachen, auf die darin verwiesen wird). Obwohl der Gerichtshof anfänglich in verschiedenen Rechtssachen hervorgehoben hat, dass in einem Verfahren vor einem Gericht, das in erster und letzter Instanz urteilt, eine Verhandlung stattfinden muss, während außerordentliche Umstände es rechtfertigen können, dass davon abgesehen wird (siehe unter anderem die Urteile *Håkansson und Sturesson*, vorerwähnt, § 64, *Fredin gegen Schweden* (Nr. 2), 23. Februar 1994, § § 21-22, Serie A Nr. 283-A, und *Allan Jacobsson gegen Schweden* (Nr. 2), 19. Februar 1998, § 46, *Slg.* 1998-I), hat er später präzisiert, dass das Bestehen solcher Umstände hauptsächlich von der Art der Fragen abhängt, die den einzelstaatlichen Gerichten vorgelegt werden, und nicht von deren Häufigkeit. Dies bedeutet nicht, dass die Ablehnung eines Antrags auf Abhaltung einer Verhandlung nur in seltenen Fällen gerechtfertigt werden kann (*Miller gegen Schweden*, Nr. 55853/00, § 29, 8. Februar 2005). Ebenso wie in jeder anderen Angelegenheit muss an erster Stelle der in Artikel 6 verankerte Grundsatz der Angemessenheit, der von grundlegender Bedeutung ist, berücksichtigt werden (siehe, *mutatis mutandis*, *Pélissier und Sassi gegen Frankreich* [GK], Nr. 25444/94, § 52, EuGHMR 1999-II, und *Sejdovic gegen Italien* [GK], Nr. 56581/00, § 90, EuGHMR 2006-II)» (EuGHMR, Große Kammer, 23. November 2006, *Jussila gegen Finnland*, § § 41-42).

Die Möglichkeit, Gründe der Prozessökonomie zu berücksichtigen, wird auch im Bereich der Raumordnung angenommen (EuGHMR, 18. Juli 2013, *Schädler-Eberle gegen Österreich*, § § 97-109).

In Artikel 4.8.14 des Flämischen Raumordnungskodex ist eine vereinfachte Behandlung der Beschwerde vorgesehen, die sich nur auf deren offensichtliche Unzulässigkeit oder Gegenstandslosigkeit oder auf die offensichtliche Unzuständigkeit des Rates für Genehmigungsstreitsachen bezieht. Wie bereits erwähnt wurde, gilt eine Beschwerde als gegenstandslos, wenn sie während der Behandlung ihren Zweck verliert, insbesondere weil die angefochtene Entscheidung für nichtig erklärt, zurückgenommen, aufgehoben oder ersetzt wurde. Aus der eigentlichen Beschaffenheit der Rechtsfragen, die bei der vereinfachten Behandlung vorliegen, ergibt sich, dass sie lediglich anhand der eingereichten Schriftstücke beantwortet werden können. Die Verpflichtung zur Abhaltung einer öffentlichen Verhandlung würde dem Ziel eines effizienten Verfahrens zuwiderlaufen, da die beschleunigte Behandlung einfacher Rechtssachen, die damit angestrebt wird, wieder gefährdet würde.

Das Fehlen einer öffentlichen Verhandlung beeinträchtigt daher nicht auf unverhältnismäßige Weise die Rechte des Beschwerdeführers vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen. Die Möglichkeit des Beschwerdeführers, seinen Standpunkt in Bezug auf das aufgeworfene Problem in einem Begründungsschriftsatz darzulegen, gewährleistet hinlänglich die kontradiktorische Beschaffenheit des Verfahrens.

B.6.2. Da die Begründungspflicht sowohl vor den ordentlichen Gerichten als auch vor den Verwaltungsgerichten gilt, besteht der diesbezüglich durch die klagenden Parteien angeführte Behandlungsunterschied nicht.

B.6.3. In Bezug auf die Öffentlichkeit der Urteilsverkündung bestimmt Artikel 4.8.28 § 3 des Flämischen Raumordnungskodex, dass alle Urteilsverkündungen des Rates für Genehmigungsstreitsachen öffentlich sind, ohne dabei zu unterscheiden, ob die Verkündung im Anschluss an ein Verfahren der vereinfachten Behandlung oder im Anschluss an ein ordentliches Verfahren stattfindet.

Daher besteht der durch die klagenden Parteien geltend gemachte Behandlungsunterschied nicht.

Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die ersten vier Teile des Klagegrunds unbegründet sind.

B.6.4.1. Der fünfte Teil des ersten Klagegrunds beruht auf der Feststellung, dass über die offensichtliche Unzulässigkeit, die offensichtliche Unzuständigkeit oder Gegenstandslosigkeit durch den Präsidenten oder ein durch ihn bestimmtes Ratsmitglied entschieden werde, die gleichzeitig die offensichtliche Unzulässigkeit, die offensichtliche Unzuständigkeit oder Gegenstandslosigkeit aufgeworfen hätten.

B.6.4.2. Eine geordnete Rechtspflege garantiert den Rechtsuchenden die Behandlung ihrer Rechtssache durch einen unabhängigen und unparteiischen Richter. Diese Anforderungen beinhalten nicht nur, dass ein Richter nicht parteiisch sein darf, sondern auch, dass es ausreichende Garantien geben muss, um jeglichen rechtmäßigen Zweifel an der Unparteilichkeit des Richters auszuschließen. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit setzt keineswegs den Beweis der Parteilichkeit voraus; ein Anschein der Parteilichkeit kann ausreichen.

Gemäß dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wird dabei die Sichtweise des Rechtsuchenden «berücksichtigt, aber sie spielt keine ausschlaggebende Rolle. Ausschlaggebend ist jedoch die Frage, ob die Befürchtung des Betroffenen als objektiv gerechtfertigt angesehen werden kann» (EuGHMR, 21. Dezember 2000, *Wettstein* gegen Schweiz, § 44).

Bei der Beurteilung der Frage, ob der Grundsatz der Unparteilichkeit in einem Verfahren der vereinfachten Behandlung ausreichend eingehalten wurde, müssen die Art und die Folgen der Festlegung einer vereinfachten Behandlung berücksichtigt und muss das gesamte Verfahren in Erwägung gezogen werden. Es muss unter anderem der Zusammensetzung und der Organisation des Rates für Genehmigungsstreitsachen Rechnung getragen werden.

B.6.4.3. Gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit wird verstoßen, wenn einem Mitglied des Rates für Genehmigungsstreitsachen eine Sache zur Beurteilung unterbreitet wird, über die es bereits zuvor in einer anderen Eigenschaft befunden hat. Nicht jedes vorherige Auftreten des Richters ist jedoch so beschaffen, dass beim Rechtsuchenden eine gerechtfertigte Befürchtung der Parteilichkeit hervorgerufen wird. Damit ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit vorliegen kann, muss dieses Auftreten des Richters so beschaffen sein, dass es den Eindruck erwecken kann, dass er sich bereits ein Urteil zur Sache gebildet hat.

B.6.4.4. Artikel 4.8.14 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt, dass der Präsident oder ein durch ihn bestimmtes Ratsmitglied von Amts wegen prüft, ob die Beschwerde gegenstandslos ist, offensichtlich unzulässig ist oder der Rat offensichtlich unzuständig ist. Die Feststellungen werden durch den Greffier an den Beschwerdeführer übermittelt. Nach dem Eingang des Begründungsschriftsatzes des Beschwerdeführers kann der Rat sodann beschließen, dass entweder die Sache ohne weiteres Verfahren zur Beratung zu stellen ist oder dass die eingereichte Beschwerde zulässig oder nicht gegenstandslos ist, oder in die Zuständigkeit des Rates fällt, und daraufhin wird die Behandlung der Beschwerde nach dem ordentlichen Verfahren fortgesetzt.

Die Prüfung durch den Präsidenten oder das durch ihn bestimmte Ratsmitglied im Hinblick auf die Anwendung der vereinfachten Behandlung ist mit dem von Amts wegen erfolgten Aufwerfen eines Klagegrunds oder einer Einrede zu vergleichen, über den beziehungsweise die der Richter, nachdem der Beschwerdeführer seinen Standpunkt dazu darlegen konnte, anschließend urteilt. Ein Richter, der das Problem der Zulässigkeit, der Gegenstandslosigkeit oder der Unzuständigkeit aufwirft, muss darauf achten, dass er deren Feststellung nicht mit Bestimmtheit formuliert, sondern mit der Unsicht, die für das von Amts wegen erfolgte Aufwerfen von Angelegenheiten kennzeichnend ist. Die Verpflichtung, den Präsidenten oder das Ratsmitglied, der beziehungsweise das die Untersuchung von Amts wegen vorgenommen hat, für das weitere Verfahren durch ein anderes Mitglied des Rates für Genehmigungsstreitsachen zu ersetzen, würde dem Ziel eines effizienten Verfahrens Abbruch leisten, da die beschleunigte Behandlung einfacher Sachen, die damit angestrebt wird, erneut in Frage gestellt würde.

Der fünfte Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

B.6.5. Der sechste Teil des ersten Klagegrunds bezieht sich auf die unbegrenzte Frist, die für die von Amts wegen erfolgte Untersuchung der Beschwerde gilt, und die Ausschlussfrist, die für den Beschwerdeführer gilt, um einen Begründungsschriftsatz einzureichen.

Das Verfahren der vereinfachten Behandlung kann nur angewandt werden, wenn «aus einer einfachen Lesung der Beschwerdeschrift oder der beigefügten Schriftstücke» ersichtlich ist, dass die Beschwerde gegenstandslos oder offensichtlich unzulässig ist oder offensichtlich nicht in die Zuständigkeit des Rates fällt (siehe Bericht an die Flämische Regierung zum Erlass der Flämischen Regierung vom 13. Juli 2012 zur Festlegung des Verfahrens vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen), und darüber hinaus muss der Begründungsschriftsatz auf diese Feststellungen des Rates begrenzt sein, so dass eine Frist von fünfzehn Tagen nicht als unverhältnismäßig angesehen werden kann, um die nach einer einfachen Lesung der Beschwerdeschrift getroffenen Feststellungen zu widerlegen.

Außerdem nimmt der Rat für Genehmigungsstreitsachen im Anschluss an die Rechtsprechung des Staatsrates an, dass diese Ausschlussfrist überschritten werden kann durch die Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes, wonach die Strenge des Dekrets im Falle höherer Gewalt oder unüberwindlichen Irrtums gemildert werden kann.

Der sechste Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

B.6.6. Was schließlich das mögliche Fehlen der Verwaltungsakte betrifft, genügt der Hinweis auf das, was in B.6.5 in Bezug auf den Anwendungsbereich des Verfahrens der vereinfachten Behandlung dargelegt wurde. Nur wenn eine einfache Lesung der Beschwerdeschrift oder der beigefügten Schriftstücke eindeutig erkennen lässt, dass die eingereichte Beschwerde gegenstandslos oder offensichtlich unzulässig ist oder offensichtlich nicht in die Zuständigkeit des Rates für Genehmigungsstreitsachen fällt, kann das Verfahren der vereinfachten Behandlung angewandt werden. Aus der Beschaffenheit dieser Feststellung ergibt sich, dass die richterliche Entscheidung ohne Kenntnisnahme der Verwaltungsakte getroffen werden kann.

Der siebte Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund, in Bezug auf den Aussetzungsantrag

B.7. Der zweite Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die Artikel 4.8.19 und 4.8.20 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch die angefochtene Bestimmung, gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den allgemeinen Grundsätzen der geordneten Rechtspflege, insbesondere das Recht auf gerichtliches Gehör, das Recht auf eine wirksame Beschwerde, das Recht der Verteidigung und das Recht auf Waffengleichheit, mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 144, 145, 160 und 161 der Verfassung, indem die Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen, innerhalb deren die Betroffenen, in Absprache mit ihrem Rechtsanwalt, einen Antrag auf Fortsetzung einreichen müssten, im Vergleich zu der Frist von dreißig Tagen, die im Verfahren vor dem Staatsrat gelte, zu kurz sei, um einen begründeten Standpunkt einzunehmen.

B.8.1. Die Artikel 4.8.19 und 4.8.20 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012, bestimmen:

«Art. 4.8.19. Wenn der Rat die angefochtene Entscheidung ausgesetzt hat, muss der Beklagte oder die intervenierende Partei einen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens innerhalb einer Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen einreichen. Wenn kein Antrag auf Fortsetzung eingereicht wird, kann der Rat nach einem durch die Flämische Regierung festgelegten beschleunigten Verfahren die angefochtene Entscheidung für nichtig erklären.

Wenn der Rat die angefochtene Entscheidung nicht ausgesetzt hat, muss der Beschwerdeführer einen Antrag auf Fortsetzung innerhalb einer Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen einreichen. Wenn er keinen Antrag auf Fortsetzung einreicht, gilt in Bezug auf ihn eine unwiderlegbare Vermutung der Verfahrensrücknahme.

Die Frist von fünfzehn Tagen beginnt am Tag nach der Notifizierung des Entscheids, in dem über die Aussetzung befunden wird.

Art. 4.8.20. Die Flämische Regierung legt die Modalitäten bezüglich der Behandlung des Antrags auf Aussetzung fest».

B.8.2. Die vorerwähnten Artikel sind Bestandteil des Unterabschnitts 4 («Aussetzung») von Abschnitt 3 («Verfahren») des Flämischen Raumordnungskodex. Artikel 4.8.19 des Flämischen Raumordnungskodex betrifft das verkürzte Verfahren nach der Entscheidung des Rates für Genehmigungsstreitsachen über die beantragte Aussetzung, und Artikel 4.8.20 des Flämischen Raumordnungskodex betrifft das Verfahren vor der Entscheidung über die Aussetzung.

B.8.3. Gemäß den Vorarbeiten ergab sich aus «der Praxis der beiden vergangenen Tätigkeitsjahre [...], dass die Verfahrensregelung im Flämischen Raumordnungskodex zu summarisch und unzureichend» war, um ein «effizientes und qualitätsmäßig gutes Verfahren für die Verfahrensparteien zu gewährleisten, einschließlich einer abschließenden Behandlung der Akte innerhalb einer angemessenen Frist». Ein eindeutiges Beispiel für einen diesbezüglichen Mangel war - nach Auffassung des Dekretgebers - die «sehr summarische Regelung des Antrags auf Aussetzung» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 2). Die nähere Ausarbeitung des Aussetzungsverfahrens wurde wie folgt begründet:

«Außerdem wird, nach dem Beispiel dessen, was im Verfahren vor dem Staatsrat gilt, das Nichtigkeitsverfahren nur fortgesetzt, wenn derjenige, der im Aussetzungsverfahren den Kürzeren gezogen hat, einen Antrag auf Fortsetzung einreicht. Wenn der Rat die Aussetzung angeordnet hat, muss der Beklagte oder die intervenierende Partei die Fortsetzung beantragen, damit die angefochtene Genehmigungsentscheidung nicht nach einem beschleunigten Verfahren für nichtig erklärt wird. Wenn der Antrag auf Aussetzung abgewiesen wird, obliegt es dem Beschwerdeführer, die Fortsetzung zu beantragen; andernfalls wird unwiderlegbar davon ausgegangen, dass er auf das Verfahren verzichtet hat. Dies ist das wichtigste 'Hackbeil' in dem Verfahren, das mit diesem Vorschlag eingeführt wird» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 6).

«Dieser Antrag auf Fortsetzung ist somit ein Filter für das Nichtigkeitsverfahren. Die Parteien müssen somit eine aktivere Rolle im Verfahren übernehmen» (ebenda, S. 15).

Der Gebrauch des Wortes «kann» in Artikel 4.8.19 des Flämischen Raumordnungskodex beinhaltet nicht, dass der Rat für Genehmigungsstreitsachen über eine Ermessensbefugnis verfügt:

«Diese Ermessensbefugnis ist auf die Fälle höherer Gewalt oder unüberwindlichen Irrtums begrenzt. Daher wird das Tätigkeitswort 'können' verwendet. Ansonsten wird keinerlei Spielraum gewährt» (ebenda, S. 16).

B.8.4. Im ursprünglichen Dekretvorschlag war eine Ausschlussfrist von dreißig Tagen vorgesehen, so wie sie auch vor dem Staatsrat gilt. Durch einen Abänderungsantrag wurde die Frist in Artikel 4.8.19 des Flämischen Raumordnungskodex geändert. Dabei wurde verdeutlicht, dass die Verkürzung der Frist auf fünfzehn Tage die Rechte der Verfahrensparteien nicht verletzen würde.

«Diese Frist dient lediglich dazu, dem Rat eine formelle Fortsetzung zu übermitteln, ohne dass dem Rat ein inhaltliches Dokument zugesandt werden muss.

Wenn die beklagte Partei oder die intervenierende Partei den Antrag auf Fortsetzung einreichen muss, bedeutet dies eine sehr einfach einzuhaltende Formalität.

Wenn die klagende Partei den Antrag auf Fortsetzung einreichen muss, beginnt in der Verfahrensregelung die Frist zum Einreichen eines Erwidierungsschriftsatzes durch die beklagte Partei und zum Einreichen einer schriftlichen Darlegung der intervenierenden Partei erst nach der Notifizierung des Antrags auf Fortsetzung des Verfahrens durch die klagende Partei an alle Verfahrensparteien» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/3, S. 10).

B.9. Der zweite Klagegrund bezieht sich nur auf die nach Auffassung der klagenden Partei zu kurze Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen, die außerdem nicht während der Gerichtsferien ausgesetzt würde, und nicht auf Artikel 4.8.20 des Flämischen Raumordnungskodex, durch den der Flämischen Regierung die Befugnis erteilt wird, die Modalitäten bezüglich der Behandlung des Antrags auf Aussetzung festzulegen.

Es ist davon auszugehen, dass der zweite Klagegrund sich nur auf Artikel 4.8.19 des Flämischen Raumordnungskodex bezieht, so dass er nicht zulässig ist, was Artikel 4.8.20 des Flämischen Raumordnungskodex betrifft.

B.10.1. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der Dekretgeber durch die Einführung eines zusätzlichen «Hackbeil»-Verfahrens, dessen Einhaltung leicht durch den Rat für Genehmigungsstreitsachen geprüft werden kann, ein rechtmäßiges Ziel anstrebt, das darin besteht, die Prüfung zur Sache durch den Rat für Genehmigungsstreitsachen ausschließlich auf Anträge zu begrenzen, die sich nach einer ersten Prüfung im Aussetzungsverfahren für eine Nichtigklärung als geeignet erweisen (Artikel 4.8.3 des Flämischen Raumordnungskodex).

Der Gerichtshof muss jedoch darauf achten, dass die angefochtene Maßnahme nicht auf unverhältnismäßige Weise das Recht auf gerichtliches Gehör beeinträchtigt, insbesondere angesichts der Folgen, die ein Verstoß dagegen für die Situation der Verfahrensparteien mit sich bringen kann.

B.10.2. Eine Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen, die am Tag nach dem Datum der Notifizierung des Aussetzungsentscheids beginnt, verpflichtet die beteiligten Parteien, eine sehr aktive Haltung während des Verfahrens vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen einzunehmen. Obwohl von diesen Parteien nur ein formeller Antrag auf Fortsetzung ohne inhaltliche Standpunkte verlangt wird, könnte eine derart kurze Ausschlussfrist die Rechte der Verteidigung beeinträchtigen, wenn sie es ihnen nicht ermöglicht, sich auf zufriedenstellende Weise mit ihrem Rechtsanwalt zu beraten; sie stellt in jedem Fall keine relevante Maßnahme im Lichte des Ziels des Dekretgebers dar, da die kurze Dauer der Frist die Parteien dazu veranlassen kann, immer einen Antrag auf Fortsetzung einzureichen, so dass der Nutzen des «Hackbeil»-Verfahrens verschwindet.

B.11. Der zweite Klagegrund ist begründet.

In Bezug auf den dritten Klagegrund, bezüglich der Unabhängigkeit der Mitglieder des Rates für Genehmigungsstreitsachen

B.12. Der dritte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch die angefochtene Bestimmung, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 144, 145, 151, 152, 154, 160 und 161 der Verfassung, den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Unabhängigkeit des Richters und der Gerichte, indem dadurch der Flämischen Regierung die Befugnis übertragen werde, die Bezüge, die Zulagen und die Vergütungen der Ratsmitglieder festzulegen.

B.13.1. Artikel 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012, bestimmt:

«Die Ratsmitglieder erhalten die Bezüge, die Zulagen und die Vergütungen, die die Flämische Regierung festlegt».

B.13.2. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der neue Artikel 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex sich auf eine Übernahme des alten Artikels 4.8.5 § 2 bezieht (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 21).

Außerdem wird in dem Bericht angemerkt, dass « auf die Frage nach einer dekretalen Regelung für die Bezüge nicht eingegangen wird. Die Autoren erachten es als angebracht, dies nicht im Dekretvorschlag vorzusehen, sondern bei der Ausarbeitung der flämischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Sache zu prüfen» (*Parl. Dok.* Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/4, S. 13).

B.13.3. Aus den Vorarbeiten des Dekrets vom 27. März 2009 zur Anpassung und Ergänzung der Raumplanungs-, Genehmigungs- und Rechtsdurchsetzungspolitik geht hervor, dass die Flämische Regierung «die finanzielle Regelung der Rechtsposition der Ratsmitglieder selbst regelt, dass sie sich dabei jedoch an Funktionen mit einer analogen Verantwortung und Bedeutung innerhalb der Flämischen Behörde ausrichten wird. Hierbei wird an eine Regelung innerhalb der Tabelle A311 gedacht, die für Generalsekretäre, Generalverwalter, geschäftsführende Verwalter beziehungsweise gewisse Leiter des Sekretariatspersonals eines strategische Beirats gilt» (*Parl. Dok.* Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 216).

B.14.1. Aus dem bloßen Umstand, dass der Rat für Genehmigungsstreitsachen nicht zur rechtsprechenden Gewalt gehört, kann nicht abgeleitet werden, dass er nicht die Erfordernisse der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, so wie sie in B.6.4.2 in Erinnerung gerufen wurden, einhalten müsste. Der allgemeine Rechtsgrundsatz, wonach die Richter unabhängig und unparteiisch sein müssen, gilt nämlich für alle Rechtsprechungsorgane.

B.14.2. Artikel 146 der Verfassung bestimmt nämlich, dass «ein Gericht und ein Organ der streitigen Gerichtsbarkeit [...] nur aufgrund eines Gesetzes eingesetzt werden [dürfen]». Artikel 161 der Verfassung bestimmt, dass «eine Verwaltungsgerichtsbarkeit [...] nur aufgrund eines Gesetzes eingesetzt werden [kann]».

Aus diesen Verfassungsbestimmungen sowie aus Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EuGHMR, 28. November 2002, *Laovens* gegen Lettland, § 114) ergibt sich, dass der zuständige Gesetzgeber die wesentlichen Prinzipien selbst festlegen muss. Hierzu gehören bei der Einsetzung eines Rechtsprechungsorgans im Hinblick auf dessen Unabhängigkeit die Gehälter seiner Mitglieder, wobei jedoch im vorliegenden Fall die Bezugnahme auf eine Gehaltstabelle ausreichen kann.

Indem die gesamte Regelung der Bezüge der Flämischen Regierung übertragen wird, verstößt der angefochtene Artikel gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den vorerwähnten Verfassungsbestimmungen und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Unabhängigkeit der Richter.

B.15. Der dritte Klagegrund ist begründet.

B.16.1. Für den Fall, dass die angefochtene Bestimmung für nichtig erklärt wird, beantragt die Flämische Regierung, dass deren Folgen aufrechterhalten werden.

B.16.2. Zur Wahrung der Kontinuität und der Rechtssicherheit werden die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex bis zum Inkrafttreten des Dekrets der Flämischen Region vom 4. April 2014 «über die Organisation und das Verfahren gewisser flämischer Verwaltungsgerichtsbarkeiten» und spätestens bis zum 31. Dezember 2014 aufrechterhalten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt in Artikel 4.8.19 Absätze 1, 2 und 3 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2012 «zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft», die Wortfolge «fünfzehn Tagen» für nichtig;

- erklärt Artikel 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch den vorerwähnten Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012, für nichtig;

- erhält die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex bis zum Inkrafttreten des Dekrets der Flämischen Region vom 4. April 2014 « über die Organisation und das Verfahren gewisser flämischer Verwaltungsgerichtsbarkeiten» und spätestens bis zum 31. Dezember 2014 aufrecht;

- weist die Klage im Übrigen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 30. Juni 2014.

Der Kanzler,

F. Meersschant

Der Präsident,

M. Bossuyt