

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 194.970 van 30 juni 2009
in de zaak A. 136.598/X-11.411.**

In zake : Pieter DHOLLANDER,
die woonplaats kiest bij
advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Kasteellaan 141

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. AERTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Coupure 5.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Pieter DHOLLANDER op 12 mei 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 6 maart 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar en vernietiging van het besluit van 6 juni 2002 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende verlening van de vergunning voor het regulariseren van het verbouwen van een schuur tot woning en van het oprichten van een autobergplaats op een perceel gelegen te Stekene, Kiekenhaag, kadastraal bekend sectie A, nr. 378/c;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur
A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 11 juli 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 9 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat L. DU GARDEIN, die loco advocaat B. ROELANDTS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat I. BOCKSTAELE, die loco advocaat P. AERTS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. Op 25 mei 2001 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoeker aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene de regularisatie van een woning op een perceel gelegen te Stekene, Kiekenhaag 52, kadastraal bekend sectie A, nr. 378/c.

1.2. Het perceel is overeenkomstig de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Sint-Niklaas- Lokeren gelegen in agrarisch gebied.

Het perceel is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een bijzonder plan van aanleg bestaat, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

1.3. Op 8 oktober 2001 geeft verleent de gemachtigde ambtenaar ongunstig advies over de aanvraag omwille van de strijdigheid met de bestemming van het betrokken perceel als agrarisch gebied.

1.4. Op 18 februari 2002 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene de vergunning overeenkomstig het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar.

1.5. Op 6 juni 2002 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het door de verzoeker tegen het voornoemde weigeringsbesluit ingestelde administratief beroep in te willigen en de vergunning te verlenen.

1.6. Op 4 juli 2002 stelt de gemachtigde ambtenaar tegen dit besluit administratief beroep in bij de Vlaamse Minister bevoegd voor ruimtelijke ordening.

Dit beroepschrift bevat een bijlage met “inlichtingen over het verloop van de procedure”, maar geen andere bijlagen of stukken. Op het beroepschrift wordt onder de rubriek “bijlage” vermeld: “dossier (ter inzage)”.

1.7. Bij besluit van 6 maart 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening wordt het beroep van de gemachtigde ambtenaar ingewilligd en de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende toekenning van de vergunning vernietigd.

2. Ten gronde

2.1.1. In een enig middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 53, §2, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), het gelijkheidsbeginsel en het fair play-beginsel. Hij stelt dat het beroepschrift van de gemachtigde ambtenaar enkel verwijst naar een “dossier (ter inzage)”, dat dit dossier niet aan hem werd betekend en dat er in het beroepschrift geen melding werd gemaakt van een inventaris van de bij het beroepschrift gevoegde stukken.

2.1.2. De verwerende partij repliceert dat artikel 53, §2 van het gecoördineerde decreet de gemachtigde ambtenaar niet verplicht om samen met het beroepschrift ook de bijlagen aan de aanvrager ter kennis te brengen. De stukken van het administratief dossier kunnen steeds met een afzonderlijke zending overgemaakt worden aan de beroepsinstantie, ongeacht door wie het administratief beroep is ingesteld.

De verwerende partij stelt voorts dat, indien de door de verzoeker verdedigde interpretatie van deze decretale bepaling juist zou zijn, er een verschillende behandeling zou worden ingevoerd naargelang wie het administratief beroep instelt (de gemachtigde ambtenaar enerzijds en de aanvrager of zelfs het college van burgemeester en schepenen anderzijds), voor wat betreft de verplichting om de stukken van het administratief dossier aan de aanvrager te bezorgen. Die verschillende behandeling vindt evenwel geen steun in de tekst van deze decretale bepaling.

De verwerende partij vraagt bijgevolg om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt art. 53 § 2 van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, de artt. 10 en 11 van de Gecoördineerde Grondwet, doordat een afschrift van alle bijlagen (administratief dossier) samen met het beroepschrift van de Gemachtigde Ambtenaar aan de aanvrager moet worden overgemaakt gelijk aan de Minister, terwijl de Gemachtigde Ambtenaar niet gehouden is een afschrift van de (zelfde) stukken van het administratief dossier aan de aanvrager over te maken ingeval het beroep uitgaat van de aanvrager of zelfs van het College van Burgemeester en Schepenen”.

De verwerende partij stelt daarenboven dat de betrokken decretale bepaling niet zo kan worden begrepen dat zij verplicht tot de mededeling van alle stukken van het administratief dossier, ongeacht of die stukken voorafgaan aan of volgen op de beslissing waartegen het administratief beroep wordt ingesteld. Zij vraagt bijgevolg om hierover de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt art. 53 § 2 van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, de artt. 10 en 11 van de Gecoördineerde Grondwet doordat een gelijktijdige mededeling van alle bijlagen samen met het beroepschrift aan de aanvrager niet alleen wordt opgelegd voor de stukken die betrekking hebben op toelichtingen of motieven van het beroepschrift en derhalve dagtekenend van na de beslissing van de Bestendige Deputatie, waarin argumenten tegen deze beslissing worden verwoord of eruit zijn af te leiden, maar ook zou worden opgelegd voor de stukken van het administratief dossier, die duidelijk en uitsluitend voorafgaan aan de beslissing van de Deputatie en derhalve aan de aanvrager bekend zijn”.

2.1.3. De verzoeker dupliceert dat overeenkomstig artikel 53, § 2, eerste lid van het gecoördineerde decreet de integrale tekst van het beroepschrift met al de bijlagen aan de aanvrager ter kennis moet worden gebracht. Het afzonderlijk overmaken van het administratief dossier door de gemachtigde ambtenaar, indien het administratief beroep is ingesteld door het college van burgemeester en schepenen, leidt niet tot de vrijstelling van de verplichting om het beroepschrift

inclusief de bijlagen waarnaar verwezen wordt aan de aanvrager ter kennis te brengen. Het onderscheid tussen bijlagen die betrekking hebben op argumenten van het beroepschrift die voor, dan wel na de beslissing van de bestendige deputatie zijn ontstaan, vindt geen steun in artikel 53, §2, eerste lid van het gecoördineerde decreet. Het Grondwettelijk Hof heeft zich over deze kwestie reeds uitgesproken en er bestaat geen reden om dit punt nogmaals aan het oordeel van het Grondwettelijk Hof te onderwerpen.

2.1.4. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de verzoeker geen belang meer heeft bij het inroepen van de schending van artikel 53, § 2 van het gecoördineerde decreet, nu dit artikel werd gewijzigd door artikel 67 van het decreet van 21 november 2003. De verzoeker werd gehoord door de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen, waar hij op geen enkel ogenblik een gebrek aan kennis van de stukken heeft ingeroepen. De verzoeker heeft tijdens de behandeling van het beroep van de gemachtigde ambtenaar nooit inzage gevraagd van de bedoelde stukken.

2.2.1. Artikel 53, § 2, eerste lid van het gecoördineerde decreet, zoals het van toepassing was op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit, luidt als volgt :

“§2. Het college van burgemeester en schepenen alsook de gemachtigde ambtenaar kunnen bij de Vlaamse regering in beroep komen binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van een vergunning. Dit beroep, evenals de termijn voor instelling van het beroep, schorst de vergunning. Het wordt tezelfder tijd ter kennis van de aanvrager en van de Vlaamse regering gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college”.

2.2.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 1970, die onder meer artikel 55 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw - nadien artikel 53 van het gecoördineerde decreet - grondig heeft gewijzigd, blijkt dat het verhoor van de aanvrager, van het college van burgemeester en schepenen en van de gemachtigde ambtenaar bedoeld is als een middel om in de twee trappen van beroep “de gelegenheid te geven tot een behandeling van de aanvraag op tegenspraak”, waarbij de genoemde partijen “op gelijke voet worden gesteld”. Hieruit volgt dat de aanvrager, wat de aanzegging van het beroep betreft, volgens de toen geldende regelgeving, over dezelfde stukken diende te beschikken als deze die aan de minister waren toegezonden, dit wil zeggen het beroepschrift met al zijn bijlagen.

2.2.3. Er wordt niet betwist dat noch het “dossier”, dat is vermeld onder de hoofding “bijlage” in het ter post aangetekend verzonden beroepschrift dat aan de bevoegde Vlaamse minister werd bezorgd, noch een inventaris ervan was gevoegd bij het eensluidend afschrift van het beroepschrift, verzonden aan de verzoeker. De verzoeker is aldus in het ongewisse gebleven over de inhoud van de stukken die deel uitmaakten van het “dossier” dat was overgemaakt aan de bevoegde minister. Noch het feit dat deze stukken enkel de administratieve stukken van het dossier zouden betreffen, noch het feit dat de verzoeker tijdens de behandeling van het beroep van de gemachtigde ambtenaar nooit om inzage van de bedoelde stukken heeft gevraagd, noch het feit dat hij zich de moeite niet heeft getroost om deze stukken bij de administratie in te zien, doet aan de voormelde vaststelling afbreuk. Het beroep van de gemachtigde ambtenaar bij de bevoegde Vlaamse minister werd derhalve ingesteld met schending van een substantiële vormvereiste.

2.2.4. De stelling van de verwerende partij dat de verzoeker tijdens de behandeling van het beroep van de gemachtigde ambtenaar de stukken bij de administratie niet is gaan inkijken en dat hij niet onmiddellijk het gebrek aan bijlagen heeft gemeld, doet aan deze conclusie geen afbreuk, evenmin als de omstandigheid dat de verzoeker de schending van de voormelde substantiële pleegvorm pas voor de eerste maal voor de Raad van State opwerpt.

Ten slotte moet nog worden nagegaan of, zoals de verwerende partij stelt, ingevolge de wijziging van artikel 53 van het gecoördineerde decreet bij artikel 67 van het decreet van 21 november 2003, de verzoeker geen belang meer zou hebben bij dit middel.

Artikel 53, § 2 van het gecoördineerde decreet, zoals gewijzigd bij artikel 67 van het decreet van 21 november 2003, luidt als volgt:

“§ 2. Het college van burgemeester en schepenen alsook de gemachtigde ambtenaar kunnen bij de Vlaamse regering in beroep komen binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van de vergunning. Dit beroep, evenals de termijn voor instelling van het beroep, schorst de vergunning. Het wordt tezelfder tijd ter kennis van de aanvrager en van de Vlaamse regering gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college.

De kennisgeving aan de aanvrager bevat minstens:

1/ op straffe van nietigheid een afschrift van het beroepschrift, waaruit blijkt op welke datum het beroep werd ingesteld en welke de redenen zijn waarop het beroep is gegrond, met eventuele bijlagen, opgesteld ter ondersteuning van dit beroep en die er een integrerend deel van uitmaken;

2/ een inventaris van de overige stukken die aan de Vlaamse regering en niet aan de aanvrager worden toegezonden;

3/ welke instantie het beroep bij de Vlaamse regering voorbereidend onderzoekt, dat hij op het adres van deze instantie kan vragen om gehoord te

worden bij de Vlaamse regering of haar gemachtigde, om het dossier in te kijken en om er afschriften uit te bekomen. Indien de aanvrager, de Vlaamse regering of de instantie die het beroep bij de Vlaamse regering voorbereidend onderzoekt, vaststelt dat aan de verplichting van het eerste lid, 2/ en 3/, niet is voldaan, kan hieraan alsnog worden verholpen.

Onverminderd de definitieve rechterlijke beslissingen waarin schending van vormvoorschriften werd vastgesteld, is het voorgaand lid eveneens van toepassing op beroepen, ingesteld voor het van kracht worden van deze bepaling, en tevens op de beroepen waarover opnieuw zal worden beslist na een vernietigingsarrest van de Raad van State.
(...)”.

Het komt de Raad van State -in geval van nietigverklaring van het bestreden besluit- niet toe vooruit te lopen op de beslissing van de bevoegde minister over de ontvankelijkheid van het beroep van de gemachtigde ambtenaar op grond van de gewijzigde bepalingen van artikel 53 van het gecoördineerde decreet. De exceptie van de verwerende partij kan niet worden aangenomen.

2.2.5. Het middel is gegrond.

2.2.6. Met betrekking tot de door de verwerende partij in de memorie van antwoord geformuleerde prejudiciële vragen kan worden vastgesteld dat artikel 26, § 2, eerste lid, 2/ van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof - thans het Grondwettelijk Hof- bepaalt dat een rechtscollege waarvoor een prejudiciële vraag wordt opgeworpen, er niet toe gehouden is het Grondwettelijk Hof te verzoeken over deze vraag uitspraak te doen, onder meer “wanneer het Arbitragehof reeds uitspraak heeft gedaan op een vraag of een beroep met een identiek onderwerp”.

2.2.7. In het arrest nr. 101/2003 van 17 juli 2003 heeft het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak gedaan over een vraag met een identiek onderwerp als de eerste vraag, deze vraag ontkennend beantwoord en voor recht gezegd dat artikel 53, §2 van het gecoördineerde decreet, zoals van toepassing vóór de wijziging ervan bij artikel 60 van het decreet van 26 april 2000, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt doordat de gemachtigde ambtenaar die bij de Vlaamse regering beroep instelt tegen de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van een vergunning, bij de kennisgeving van zijn beroep aan de aanvrager van de vergunning de integrale tekst van het beroep met inbegrip van alle bijlagen aan die aanvrager moet bezorgen terwijl hij daartoe niet verplicht is wanneer het beroep uitgaat van de aanvrager zelf of van het college van burgemeester en schepenen.

De wijziging van artikel 53, §2 van het gecoördineerde decreet bij het decreet van 26 april 2000 heeft betrekking op het beroep dat wordt ingesteld door de aanvrager en heeft geen wezenlijke invloed op het door het Grondwettelijk Hof besproken verschil in behandeling.

2.2.8. In het arrest nr. 69/2007 van 26 april 2007 heeft het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak gedaan over een vraag met een identiek onderwerp als de tweede vraag en voor recht gezegd dat artikel 53, §2, eerste lid van het gecoördineerde decreet in de redactie vóór de wijziging ervan bij het decreet van 21 november 2003, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, wanneer het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het een onderscheid maakt op grond van de aard van de stukken waarvan aan de aanvrager van een vergunning kennis moet worden gegeven naargelang het beroep bij de Vlaamse regering door de gemachtigde ambtenaar dan wel door de aanvrager of door het college van burgemeester en schepenen wordt ingesteld. Dezelfde bepaling schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, wanneer zij in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij geen onderscheid maakt op grond van de aard van de stukken waarvan aan de aanvrager van een vergunning kennis moet worden gegeven naargelang het beroep bij de Vlaamse regering door de gemachtigde ambtenaar dan wel door de aanvrager of door het college van burgemeester en schepenen wordt ingesteld.

2.2.9. Te dezen is er geen sprake van een interpretatie van artikel 53, §2, eerste lid in de zin dat een onderscheid wordt gemaakt op grond van de aard van de stukken.

2.2.10. De opgeworpen prejudiciële vragen dienen derhalve niet te worden gesteld.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 6 maart 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar en vernietiging van het besluit van 6 juni 2002 van de bestendige deputatie van de provincieraad

van Oost-Vlaanderen houdende verlening van de vergunning voor het regulariseren van het verbouwen van een schuur tot woning en van het oprichten van een autobergplaats op een perceel gelegen te Stekene, Kiekenhaag, kadastraal bekend sectie A, nr. 378/c.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertig juni 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.