RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 207.727 van 29 september 2010
in de zaak A. 189.900/X-13.914.

In zake: 1. Jos GEURTS
2. Alice LEEMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Ghysels
kantoor houdend te 1170 BRUSSEL
Terhulpsesteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen
en
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves Loix
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 27

tegen:

de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Boomstraat 14, bus 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 oktober 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 31 juli 2008 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, waarbij het besluit van 23 november 2006 van dezelfde deputatie houdende de gedeeltelijke inwilliging van het door Jos Geurts en Alice Leemans ingestelde beroep tegen het besluit van 15 juni 2005 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wemmel houdende weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van een woning met bijgebouwen en een vijver, op een perceel gelegen aan de Neerhoflaan te Wemmel, kadastraal bekend, sectie A, nrs. 386/a, 389/c en 390/b, wegens gebrek aan medewerking wordt ingetrokken en wordt vastgesteld dat de beroepsindieners verzaken aan het ingediende beroep.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 juni 2010.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Sacreas, die loco advocaten Jan Ghysels en Yves Loix verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partijen zijn eigenaar van een woning met bijgebouwen en een vijver gelegen te Wemmel, Neerhoflaan 106, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nrs. 386/a, 389/c en 390/b.

3.2. Op 7 augustus 1975 wordt door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wemmel aan de verzoekende partijen een vergunning verleend voor het bouwen van een “woning + landbouwgebouw” op voormeld perceel.

Op 17 april 1998 wordt door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wemmel een vergunning verleend voor het aanleggen van een kleine siervijver.

Aangezien de woning en de siervijver niet volledig conform de verleende vergunningen werden uitgevoerd wordt op 31 januari 2002 een proces-verbaal van vaststelling opgemaakt waarin de bouwovertredingen worden beschreven.

3.3 Op 26 juni 2002 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wemmel een regularisatieaanvraag in voor een woonst met bijhorende gebouwen en vijver, opgericht in 1977.

3.4. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse zijn de betrokken percelen gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Zij zijn niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

3.5. Tijdens het openbaar onderzoek wordt 1 bezwaarschrift ingediend.

3.6. Op 31 maart 2003 verleent de gemeente Wemmel een gunstig pre-advies.

3.7. Op 19 juni 2003 brengt de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies uit.

3.8. Bij besluit van 15 juni 2005 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde regularisatieaanvraag op grond van de overweging “dat de motieven in het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar de weigering van de stedenbouwkundige vergunning verantwoorden”.

3.9. Op 7 juli 2005 stellen de verzoekende partijen beroep in tegen voormeld weigeringsbesluit bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

3.10. Bij besluit van 23 november 2006 willigt de deputatie het beroep in voor de regularisatie van de woning en het gebouw met de garage, overdekte inrit en stal, en willigt het beroep niet in voor de regularisatie van de aanhorigheden en de vijver.

3.11. Met een schrijven van 21 december 2006 van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar wordt aan de verzoekende partijen meegedeeld wat volgt:

> "Uw beroep van 07/07/2005, tegen het weigerings besluit van het college van burgemeester en schepenen van 15/06/2005, werd op 23/11/2006 door de deputatie INGEWILLIGD voor de woning en het gebouw met garage, overdekte inrit en stal en NIET INGEWILLIGD voor de regularisatie van de aanhorigheden en de vijver.
>
> Wilt u mij vier aangepaste exemplaren van de plannen, origineel ondertekend door de ontwerper en de bouwheer per kerende toezenden. Pas na ontvangst van deze plannen kan het besluit van de deputatie u betekend worden".

3.12. Met een schrijven van 19 april 2007 van dezelfde ambtenaar wordt aan de verzoekende partijen meegedeeld:

> "Bij brief van 21/12/2006 werd u verzocht om me vier aangepaste exemplaren van de bouwplannen toe te zenden. Tot op heden hebben we nog steeds niets ontvangen.
>
> Ik dring aan dat u me binnen de acht dagen de gevraagde documenten zou willen bezorgen, origineel ondertekend door de ontwerper en de aanvrager".

3.13. Bij het thans bestreden besluit van 31 juli 2008 beslist de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant haar besluit van 23 november 2006 houdende gedeeltelijke inwilliging van het beroep van de verzoekende partijen in te trekken en "vast te stellen dat de beroepsindiener, wegens gebrek aan medewerking, verzaakt aan het ingediende beroep".

Dit besluit is gemotiveerd als volgt:

> "Op 23 november 2006 besliste de deputatie om het beroep, ingediend door de heer Jan Ghysels namens de heer en mevrouw Geurts-Leemans, tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 15 juni 2005

houdende de weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van een woning met bijgebouwen en een vijver gedeeltelijk in te willigen.

Op 21 december 2006 werd aan de beroepsindiener gevraagd 4 exemplaren van de aangepaste plannen te bezorgen (conform het besluit) met de mededeling dat pas na ontvangst van de plannen het besluit kon betekend worden.

Op 19 april 2007 werd deze vraag herinnerd, evenwel zonder gevolg.

Aangezien de betrokkene niet reageerde op deze brieven en zelfs op geen enkel moment in de voorbije jaren enige blijk van interesse heeft betoond over de verdere afhandeling van zijn beroep, mag ervan uitgegaan worden dat hij geen enkel belang meer stelt in zijn beroep.

Overwegende dat het besluit nooit werd betekend aan het college van burgemeester en schepenen kan dit nog steeds door de deputatie worden ingetrokken.

Gelet op het feit dat de beroepsindiener verzuimd heeft de vereiste medewerking te verlenen aan de afhandeling van zijn dossier; dat uit dit verzuim het gebrek aan het vereiste rechtstreekse belang mag afgeleid worden; dat een andere benadering betekent dat het beroep aan een nieuw onderzoek zou moeten onderworpen worden rekening houdend met de huidige stand van de regelgeving, dat dit het normale verloop van de procedure zou verstoren en niet kan worden toegestaan ter wille van een partij die zelf heeft nagelaten aan de procedure mee te werken; dat het gebrek aan medewerking dient opgevat te worden als een verzaking aan het beroep".

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4.1. In een enig middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 53, § 1 en § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, juncto het beginsel van de rechtszekerheid en gewekte verwachtingen als beginsel van behoorlijk bestuur, juncto de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen,

"Doordat

Het bestreden besluit stelt dat uit het niet reageren op de brief dd. 21 december 2006 houdende mededeling van het besluit van 23 november 2006 van de Bestendige Deputatie aan verzoekers moet worden afgeleid dat verzoekers geen belang meer stellen in de verdere afhandeling van hun beroep. Dat het besluit van de Bestendige Deputatie van 23 november 2006 weliswaar als opschrift 'ontwerpbesluit' draagt doch dat het in de feiten een overheidshandeling betreft die rechtsgevolgen creëert. Dat dit blijkt uit de begeleidende brief dd. 21 december 2006 waarin wordt gesteld dat 'het beroep wordt ingewilligd voor de woning en het gebouw met garage, overdekte inrit en stal en niet wordt ingewilligd voor de regularisatie van de aanhorigheden en de vijver'. Dat het het bestreden besluit zelve is dat stelt dat gelet op het feit dat (...) het besluit van 23 november 2006 niet werd betekend aan het College van

Burgemeester en Schepenen het door de Bestendige Deputatie nog steeds kan worden ingetrokken.

Terwijl

Op grond van artikel 53, § 3 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 de beslissingen van de Bestendige Deputatie met redenen worden omkleed. Dat op grond van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen elke bestuurshandeling met individuele draagwijdte gesteund moet zijn zo op zowel motieven in rechte als motieven in feite, dat deze motivering tevens afdoende moet zijn".

In een eerste onderdeel van het middel voeren zij aan wat volgt:

"Op grond van het beginsel van rechtszekerheid en gewekte verwachtingen een rechtmatige bestuurhandeling met individuele draagwijdte, die subjectieve rechten heeft doen ontstaan, niet kan worden ingetrokken (...).

M. BOES stelt daarover letterlijk (...):

> 'Zo kan de gemeente een bouwvergunning die ze op regelmatige wijze heeft verleend, niet intrekken als ze achteraf van mening is dat ze die vergunning eigenlijk beter niet verleend had, of omdat ze wil toegeven aan burenprotest.'

Dat het bestreden besluit op geen enkel manier aangeeft door welke onregelmatigheid het besluit van 23 november 2006 zou zijn aangetast. Dat zelfs indien er vanuit gegaan wordt dat het besluit onregelmatig is, dit besluit slechts kan worden ingetrokken binnen een termijn van zestig dagen nadat de beslissing werd genomen naar analogie van de termijn die bestaat om een bestuurshandeling aan te vechten voor de Raad van State (...). Dat buiten deze termijn van zestig dagen een onregelmatige bestuurshandeling met individuele draagwijdte die subjectieve rechten heeft doen ontstaan nog kan worden ingetrokken wanneer er een bijzondere wettelijke regeling bestaat, de handeling door bedrog werd uitgelokt of de handeling door een zo grove onregelmatigheid is aangetast dat ze voor onbestaande moet worden gehouden (...).

Dat zelfs indien het besluit onregelmatig zou zijn aan geen van deze voorwaarden is voldaan. Dat het bestreden besluit zulks in elk geval niet motiveert. Dat de Bestendige Deputatie het besluit van 23 november 2006 dan ook niet op wettige wijze heeft ingetrokken".

4.2. De verwerende partij antwoordt:

"In een eerste onderdeel stellen de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing de bovenvermelde bepalingen schendt omdat een bestuurshandeling slechts kan worden ingetrokken indien het besluit is aangetast door een grove onregelmatigheid of indien het besluit is aangetast door een onwettigheid en wordt ingetrokken binnen de termijn van 60 dagen.

Bovendien beweren de verzoekende partijen dat de bovenvermelde bepalingen worden geschonden voor zover de verwerende partij het definitieve karakter van haar beslissing van 23.11.2006 afhankelijk stelt van het overmaken van aangepaste plannen.

De argumentatie van de verzoekende partijen kan niet worden bijgetreden.

6.1. Het besluit van 23.11.2006 is niet betekend aan de verzoekende partijen, aan het college of aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (artikel 53, § 1, 3e alinea ven het Coördinatiedecreet).

Bijgevolg heeft het besluit van 23.11.2006 geen rechtsgevolgen teweeggebracht in hoofde van de verzoekende partijen.

Ook de termijn voor het college en voor de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar om beroep aan te tekenen tegen een mogelijks verleende vergunning is nooit ingegaan (artikel 53, § 2, le lid van het Coördinatiedecreet).

Volgens de rechtspraak van de Raad van State blijft een administratieve overheid bevoegd om een door haar verrichte administratieve rechtshandeling in te trekken zolang deze rechtshandeling geen rechten heeft doen ontstaan in hoofde van derden.

(...)

Hoewel de termijn van artikel 53, § 1, lid 3 en 4 van het Coördinatiedecreet een termijn van orde is en het besluit van 23.112006 ook vóór zijn kennisgeving reeds rechtsgeldig was, moet worden vastgesteld dat het besluit van 23.11.2006 zonder kennisgeving geen rechtsgevolgen kan teweegbrengen in hoofde van de verzoekende partijen.

(...)

Gelet op het feit dat het besluit van 23.11.2006 niet werd betekend aan de verzoekende partijen, het college of de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en bijgevolg geen rechtsgevolgen heeft teweeggebracht, kon de verwerende partij op regelmatige wijze het besluit van 23.11.2006 intrekken.

Overwegende dat het besluit nooit werd betekend aan het college van burgemeester en schepenen kan dit nog steeds door de deputatie worden ingetrokken.

De motivering in de bestreden beslissing is afdoende en correct".

4.3. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen:

"In eerste instantie dient erop gewezen te worden dat artikel 53, § 1, 3e alinea DROG noch artikel 53, § 2, le lid DROG enige vereiste bevatten inzake betekening. Wel stelt artikel 53, § 1, 3e alinea dat van de beslissing van de bestendige deputatie de aanvrager, het College van Burgemeester en Schepenen kennis wordt gegeven binnen een termijn van zestig dagen na de datum van afgifte bij de post van de aangetekende zending die het beroep bevat. Artikel 53, § 2, le lid DROG bepaalt dat het College van Burgemeester en Schepenen en de gemachtigde ambtenaar binnen dertig dagen na ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie in beroep kunnen gaan bij de Vlaamse Regering.

De kennisgeving van het zogenaamde ontwerpbesluit heeft hoe dan ook plaatsgevonden. Voor zover dat enkel de betekening enige beroepstermijn doet lopen, voor verzoeker of voor de stedenbouwkundige inspecteur, impliceert zulks nog niet dat het besluit geen rechtsgevolgen sorteert. Hoogstens kan dan gesteld worden dat het besluit voor verzoeker geen negatieve rechtsgevolgen kan sorteren gelet op het feit dat hij tegen het besluit geen beroep kan instellen, bij gebreke aan enige betekening, en dus enkel voor hem positieve rechtsgevolgen kan sorteren. Het bestaan van subjectieve rechten kan hoe dan ook niet afhankelijk worden gesteld van enige betekening gelet op het feit dat een subjectief recht per definitie een aanspraak is die een rechtssubject kan laten gelden ten opzichte van een ander rechtssubject tot het stellen van een bepaalde handeling of het zich daarvan onthouden, waartoe dat laatstgenoemde rechtssubject rechtstreeks is verplicht op basis van een (objectieve) rechtsregel (...). Die rechtsregel (in casu het besluit) bestaat ongeacht of het betekend is of niet.

Er dient in dat verband andermaal op gewezen te worden dat het in de begeleidende brief bij het ontwerp-besluit zelve is dat zonder meer gesteld wordt dat het beroep wordt ingewilligd wat betreft de woning, het gebouw met garage, overdekte inrit en stal doch niet wordt ingewilligd wat betreft de

regularisatie van de aanhorigheden en de vijver en dat gevraagd wordt hiermee overeenstemmende plannen over te maken. Het zogenaamde ontwerpbesluit bevestigt het voornoemde. Verzoeker kon, op grond dit besluit dan ook onomstootbaar een subjectief recht laten gelden, met name het recht op een vergunning voor de woning en het gebouw met garage, overdekte inrit en stal, tenminste onder de voorwaarde dat hij met het zogenaamde ontwerpbesluit overeenstemmende plannen zou overmaken. Dat is precies de strekking van het zogenaamde ontwerpbesluit. Onder de voorwaarde dat verzoeker aangepaste plannen zou overmaken verleende het ontwerpbesluit aan verzoeker zonder meer een subjectief recht op vergunning voor de voornoemde bouwwerken en kon het naderhand dan ook niet meer worden ingetrokken.

Overigens erkent de tegenpartij in haar memorie van antwoord zonder meer dat zij eigenlijk handelde op een wijze strijdig met artikel 53 DROG. Op basis van die regelgeving zou volgens de tegenpartij een betekeningsvereiste gelden (in de interpretatie die eraan door de tegenpartij wordt gegeven), die er volgens verzoeker niet uit afgeleid kan worden, doch werd niet overgegaan tot betekening van het ontwerpbesluit, zodat, nog volgens de tegenpartij voor verzoeker ook geen enkele beroepstermijn kon lopen. Het besluit zou daarom geen enkel rechtsgevolg sorteren, alleen dwong het verzoeker aangepaste plannen over te maken waarmee hij dus tevens zijn akkoord zou hebben bevestigd met het zogenaamde ontwerpbesluit, en dit onder dreiging van intrekking het zogenaamde ontwerpbesluit, wat uiteindelijk ook gebeurde. Deze handelswijze is strijdig met artikel 53 DROG".

4.4. In haar laatste memorie "benadrukt" de verwerende partij "dat het besluit van 23.11.2006 niet is betekend aan de verzoekende partijen en bijgevolg geen rechtsgevolgen in hoofde van de verzoekende partijen kon teweegbrengen".

Beoordeling

4.5. Een regelmatige administratieve rechtshandeling die rechten toekent kan, in tegenstelling tot een onregelmatige administratieve rechtshandeling, op straffe van de schending van het rechtszekerheidsbeginsel, niet worden ingetrokken.

4.6. Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant bij besluit van 23 november 2006 aan de verzoekende partijen de stedenbouwkundige vergunning heeft verleend tot regularisatie van de woning en het gebouw met garage, overdekte inrit en stal, en heeft geweigerd voor de regularisatie van de aanhorigheden en de vijver.

4.7 Dit besluit doet op zich rechten ontstaan. Het feit dat van dit besluit binnen de voorgeschreven termijn geen kennis is gegeven aan de verzoekende partijen, aan het college van burgemeester en schepenen en aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in uitvoering van artikel 53, § 1, derde

lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, en dat ten gevolge daarvan de beroepstermijn bepaald in artikel 53, § 2, eerste lid van hetzelfde decreet, voor het college van burgemeester en schepenen en de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet is ingegaan, doet, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij voorhoudt, aan deze vaststelling geen afbreuk.

4.8. Voorts wordt in het bestreden besluit niet gesteld dat het te dezen zou gaan om een onregelmatige administratieve rechtshandeling.

4.9. Het eerste onderdeel van het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 31 juli 2008 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, waarbij het besluit van 23 november 2006 van dezelfde deputatie houdende de gedeeltelijke inwilliging van het door Jos Geurts en Alice Leemans ingestelde beroep tegen het besluit van 15 juni 2005 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wemmel houdende weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van een woning met bijgebouwen en een vijver, op een perceel gelegen aan de Neerhoflaan te Wemmel, kadastraal bekend sectie A, nrs. 386/a, 389/c en 390/b, wegens gebrek aan medewerking wordt ingetrokken en wordt vastgesteld dat de beroepsindieners verzaken aan het ingediende beroep.

2. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig september 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier

De griffier **De voorzitter**

Astrid Truyens **Roger Stevens**