

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.638 van 1 december 2011
in de zaak A. 194.150/XII-5975**

In zake: Matthieu DIERCKX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stanislas Ossieur
kantoor houdend te 9000 Gent
Groot-Brittanniëlaan 12-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

De STAD GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 oktober 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 21 oktober 2008 van de gemeenteraad van de stad Gent inzake het retributiereglement op het ophalen, verwerken en aanbieden van huisvuil.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 oktober 2011.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Iris Verheven 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. Het bestreden besluit

3. Op 21 oktober 2008 neemt de gemeenteraad van de stad Gent het thans bestreden retributiereglement aan op het ophalen en verwerken van huisvuil.

Overeenkomstig artikel 186 van het gemeentedecreet geschiedt de aanplakking van het bestreden besluit op 23 oktober 2008.

Op 7 november 2008 wordt het bestreden besluit overeenkomstig artikel 253, § 1, van het gemeentedecreet toegezonden aan de gouverneur.

Diezelfde dag dient verzoeker een klacht in bij de gouverneur teneinde het bestreden besluit in het kader van het administratief toezicht te

schorsen. Op 24 november 2008 stelt de gouverneur verwerende partij op de hoogte van de ontvangst van de klacht.

Op 2 april 2009 ontvangt verzoeker een schrijven van de gouverneur waarbij deze stelt dat het bestreden besluit noch de wet noch het algemeen belang schaadt en dat er geen redenen zijn om het besluit te schorsen. Dit schrijven maakt geen melding van eventuele beroepsmogelijkheden.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. Verwerende partij werpt in de memorie van antwoord een exceptie op betreffende de laattijdigheid van het beroep tot nietigverklaring. Zij stelt vast dat tussen het schrijven van de gouverneur van 2 april 2009 en het indienen van het beroep op 1 oktober 2009 meer dan zestig dagen zijn verstreken. Verzoeker kan zich hierbij niet beroepen op artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, noch op artikel 259 van het gemeentedecreet. Artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft immers betrekking op een akte of beslissing met individuele strekking, terwijl het voorwerp van het beroep reglementair van aard is. Evenmin kan een beroep worden gedaan op artikel 259, tweede lid, van het gemeentedecreet, daar deze bepaling ingrijpt op de procedureregels van de Raad van State en de gewesten, met inachtneming van artikel 160 van de Grondwet, hiervoor niet bevoegd zijn.

Verwerende partij besluit dat de Raad van State in voorkomend geval volgende prejudiciële vraag dient te stellen aan het Grondwettelijk Hof :

“Schendt het artikel 259, tweede alinea van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 in zijn oorspronkelijke lezing, dan wel zoals het werd gewijzigd bij artikel 140 van het decreet van 23 januari 2009, mede rekening gehouden met het artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus tot hervorming der instellingen, het artikel 160 van de Grondwet?”

5. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie houdt verzoeker staande dat zijn beroep tijdig is conform artikel 259 van het gemeentedecreet.

Beoordeling

6. Luidens artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, verjaren de beroepen tot nietigverklaring zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen werden bekendgemaakt of betekend.

Artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, preciseert dat de verjaringstermijnen voor de beroepen bedoeld bij artikel 14, § 1, alleen een aanvang nemen op voorwaarde dat de betekening door de administratieve overheid van de akte of van de beslissing met individuele strekking het bestaan van die beroepen alsmede de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeldt. Indien aan die verplichting niet wordt voldaan dan nemen de verjaringstermijnen een aanvang vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de akte of van de beslissing met individuele strekking.

7. Verwerende partij voert terecht aan dat verzoeker zich op grond van artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet kan beroepen op het feit dat de brief van de gouverneur van 2 april 2009 niet de vermeldingen bevat bedoeld in dat artikel. Dit artikel legt immers enkel verplichtingen op aan de administratieve overheid die de bestreden beslissing heeft genomen, en enkel voor zover die beslissing er één is met individuele strekking die bovendien aan de betrokkene moet worden betekend. Dit is hier niet het geval: het bestreden besluit waartegen verzoeker klacht heeft ingediend, is van reglementaire aard. Voormeld artikel 19, tweede lid, verplicht niet de toezichhoudende overheid, wanneer zij haar onthouding meedeelt om naar aanleiding van

het bezwaar tegen een reglementair besluit op te treden, die vermeldingen, waar-
toe in dit geval niet eens de beslissende overheid verplicht was, op te nemen.

8. Verzoeker meent echter, niet op grond van artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State maar wel op grond van artikel 259 van het gemeentedecreet, dat de toezichthoudende overheid daartoe toch verplicht zou zijn. Nu de brief van de gouverneur van 2 april 2009 geen melding maakt van de beroepsmogelijkheden bij de Raad van State, zou de beroepstermijn volgens hem slechts aanvangen vier maanden nadat hij in kennis is gesteld van de beslissing van de gouverneur.

9. Artikel 259 van het gemeentedecreet, zoals het luidde op het ogenblik van het schrijven van de gouverneur van 2 april 2009, bepaalt:

“De termijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State tegen een beslissing van de gemeenteoverheid wordt gestuit ten voordele van de gene die een klacht indient bij de toezichthoudende overheid, op voorwaarde dat deze klacht aangetekend wordt verzonden voor het verstrijken van de beroepstermijn en vóór het verstrijken van de termijn voor het uitoefenen van het toezicht.

De stuiting duurt tot de ontvangst van de mededeling aan de indiener van de klacht van het gevolg dat aan zijn klacht wordt gegeven, voorzover die mededeling melding maakt van de beroepsmogelijkheden bij de Raad van State.”

Vraag is wat begrepen moet worden onder “een beslissing van de gemeenteoverheid”: elke aanvechtbare rechtshandeling en dus ook het voorliggende retributiereglement, dan wel enkel akten en beslissingen met individuele strekking.

De parlementaire voorbereiding geeft bij deze bepaling de volgende toelichting:

“Hoewel de gewesten zich in beginsel niet in kunnen laten met de vereisten voor de ontvankelijkheid van een beroep bij de Raad van State, wordt het invoeren van huidige bepaling noodzakelijk geacht voor de uitoefening van de eigen gewestelijke bevoegdheden inzake de organisa-

tie en de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten (artikel 7, §1, bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Met het oog op een versterking van de rechtszekerheid en een transparante regelgeving inzake toezicht wenst de Vlaamse Regering immers een decretaale grondslag te geven aan de rechtspraak van de Raad van State, die bepaalt dat de termijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State tegen een beslissing van de gemeenteoverheid wordt gestuit ten voordele van degene die een klacht indient bij de toezichthoudende overheid, op voorwaarde dat deze klacht wordt ingediend vóór het verstrijken van de beroepstermijn en vóór het verstrijken van de termijn voor het uitoefenen van het toezicht (zie R.v.St., Van Middel, nr. 93.290, 13 februari 2001). Aangezien huidige regeling aldus slechts de neerslag vormt van vaststaande rechtspraak van de Raad van State, dient tevens vastgesteld te worden dat er in de praktijk geen sprake zal zijn van een gedifferentieerde regeling en dat de eventuele weerslag op de federale materie hoe dan ook marginaal is.”

Blijkbaar zonder het te beseffen heeft de decreetgever zijn intentie in een tekst gegoten die méér doet dan enkel de neerslag te vormen van de bedoelde “rechtspraak Van Middel”. Die rechtspraak betreft immers enkel de stuiting van de verjaringstermijn en schrijft niets voor met betrekking tot de vermeldingen die te geven zijn bij het antwoord van de toezichthoudende overheid.

De aangehaalde toelichting geeft evenwel duidelijkheid over het feit dat de decreetgever met dit artikel “slechts” een wettelijke grondslag wou verlenen aan vaststaande rechtspraak van de Raad van State, die stelt dat een klacht tegen een beslissing van de gemeenteoverheid de stuiting met zich meebrengt van de beroepstermijn, voor zover deze klacht wordt ingediend vóór het verstrijken van de beroepstermijn en vóór het verstrijken van de termijn voor het uitoefenen van het toezicht. Evenwel kan in die toelichting niets worden gelezen over de daaraan toegevoegde verplichting om in de mededeling van de toezichthoudende overheid van het gevolg gegeven aan die klacht daarenboven melding te maken van de beroepsmogelijkheden bij de Raad van State. Deze laatste verplichting vormt geen neerslag van een constructie in de rechtspraak van de Raad van State en doet méér dan “slechts” vaststaande rechtspraak codificeren, doch lijkt de bedoeling in te houden ook aan de toezichthoudende overheid die is gevat door een klacht tegen “een beslissing van de gemeenteoverheid” de verplichting

op te leggen die door de wet van 24 maart 1994 in artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, werd ingevoerd.

10. De latere wijziging van artikel 259, tweede lid, van het gemeentedecreet bij decreet van 23 januari 2009 doet er dan weer van blijken dat de decreetgever met de toevoeging van de verplichting tot vermelding van de beroepsmogelijkheden bij de Raad van State wou voorzien in eenzelfde regeling als die vervat in artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Deze wijziging, bij artikel 140 van het decreet van 23 januari 2009 tot wijziging van het gemeentedecreet, van artikel 259 van het gemeentedecreet, beoogde onder meer het artikel in overeenstemming te brengen met de nieuwe tekst van artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zodat geen afwijkende regeling tot stand zou komen.

Dit blijkt onbetwistbaar uit de verantwoording bij deze bepaling in de memorie van toelichting:

“Dit artikel beoogt een wijziging aan artikel 259 van het Gemeentedecreet naar analogie van artikel 262 van het OCMW-decreet. In dit verband wordt omwille van de rechtszekerheid gesteld dat de aangetekende verzending (aan de indiener van de klacht over het gevolg dat aan zijn klacht wordt gegeven) wordt geacht ontvangen te zijn bij de eerste aanbieding (hiervoor kan worden verwezen naar de vaste rechtspraak van de Raad van State).

Er werd tevens vermeld dat, als de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State niet wordt vermeld, neemt de verjaringstermijn een aanvang vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de akte of van de beslissing met individuele strekking. Dit werd ingevoegd om het artikel in overeenstemming te brengen met artikel 19, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Het is immers niet de bedoeling om te voorzien in een afwijkende regeling van dit artikel 19 van de wetten op de Raad van State.”

Sinds 9 mei 2009, datum van inwerkingtreding van voornoemd wijzigingsdecreet van 23 januari 2009, luidt artikel 259, tweede lid:

“De stuiting duurt tot de indiener van de klacht de aangetekende verzending heeft ontvangen over het gevolg dat aan zijn klacht wordt gegeven,

voor zover die aangetekende verzending melding maakt van de beroepsmogelijkheden bij de Raad van State. Deze aangetekende verzending wordt geacht ontvangen te zijn bij de eerste aanbieding. Indien de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State niet wordt vermeld, neemt de verjaringstermijn een aanvang vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de akte of van de beslissing met individuele strekking.”

11. Uit de hiervóór besproken parlementaire werkzaamheden blijkt, recapitulerend, dat de decreetgever een codificatie nastreefde die “slechts de neerslag vormt van vaststaande rechtspraak van de Raad van State” en dat het “niet de bedoeling [is] om te voorzien in een afwijkende regeling van dit artikel 19 van de wetten op de Raad van State”.

De decreetgever zag niet in dat zijn regeling hoe dan ook méér deed dan “slechts” dat, door ook aan de toezichthoudende overheid plichten op te leggen die een weerslag hebben op de verjaringstermijn van beroepen tegen de oorspronkelijke beslissing.

Gelet evenwel op de wil van de decreetgever en met inachtneming dat afwijkingen op de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gewesten zelfs als ze steun vinden in artikel 10 BWHI in beginsel van strikte toepassing zijn, meent de Raad van State dat de “beslissing” waarvan sprake in artikel 259 geacht moet worden enkel te refereren aan beslissingen en akten met individuele strekking.

12. Aangenomen wordt dat de decreetgever met de regeling van de beroepstermijn in artikel 259 van het gemeentedecreet *ab initio* enkel uitging van een klacht tegen een gemeentelijke “beslissing” met individuele strekking, waartegen een klacht bij de toezichthoudende overheid was ingesteld, zoals het ook het geval was in de zaak die heeft geleid tot het voormeld arrest Van Middel. Met “een beslissing van de gemeenteoverheid” had de decreetgever niet een reglementair besluit voor ogen.

Artikel 259, tweede lid, van het gemeentedecreet is bijgevolg niet van toepassing op reglementaire besluiten.

13. De vraag of dit artikel, wat beslissingen met individuele strekking betreft, niet verder gaat dan het voormelde artikel 19, tweede lid, en zodoende op het terrein treedt van het federale bevoegdheidsdomein en of artikel 10 BWHI daarvoor wel een verantwoording kan geven, zijn vragen die voor dit geschil geen antwoord behoeven.

14. De beroepstermijn bedraagt in huidig geval overeenkomstig artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dan ook zestig dagen nadat het bestreden reglement werd bekendgemaakt. Weliswaar moet worden aangenomen dat die beroepstermijn ingevolge de klacht bij de gouverneur is gestuit tot aan de mededeling aan verzoeker van het gevolg dat aan zijn bezwaar wordt gegeven. De gouverneur liet met brief van 2 april 2009 weten geen gevolg aan het bezwaar te zullen geven. Huidig beroep, ingesteld op 1 oktober 2009, dit is meer dan zestig dagen na die mededeling, is dan ook laattijdig.

15. De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 1 december 2011, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest