

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.088 van 15 januari 2014
in de zaak A. 210.163/X-15.594.**

In zake : de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN VLAAMS-
 BRABANT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dany Socquet
 kantoor houdend te 3080 Tervuren
 Merenstraat 28
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Jan ELSSEN
2. Hilda VAN HOEYVELD
beiden wonende te 3220 Kortrijk-Dutsele
Apostelblokweg 1 A
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Greet Blockx
kantoor houdend te 3001 Leuven
Ambachtenlaan 6

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 10 september 2013, strekt tot de cassatie van het arrest nr. A/2013/0444 van 6 augustus 2013 in de zaak 2010/0237/A/2/0220 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) waarbij het beroep tot nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 22 december 2010 (lees: 21 januari 2010) ontvankelijk en gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 20 september 2013.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 december 2013.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest andersluidend 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. Het bestreden arrest verklaart het beroep van de verwerende partijen tot vernietiging van het besluit van 21 januari 2010 van de verzoekende partij ontvankelijk en gegrond, vernietigt dit besluit, beveelt de verzoekende partij een nieuwe beslissing te nemen binnen een termijn van drie maanden en legt de kosten van het beroep ten laste van de verzoekende partij.

4. Met het voor de RvVb bestreden besluit verklaart de verzoekende partij het administratief beroep van de verwerende partijen tegen “de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Holsbeek van 5 november 2009 onontvankelijk”. Bij dit laatste besluit wordt aan de verwerende partijen een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning verleend voor “het bouwen van een veranda van 28,80 m²”.

IV. Onderzoek van de cassatiemiddelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.8.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), artikel 149 van de Grondwet, “het algemeen rechtsbeginsel van de jurisdictionele motiveringsplicht waaraan deze (grond)wetsbepalingen uitdrukking geven en het algemeen rechtsbeginsel van het recht van verdediging”, en artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 ‘houdende de rechtspleging voor de Raad van Vergunningsbetwistingen’:

“Doordat, in het bestreden arrest wordt geoordeeld dat bij het bepalen van het voorwerp van het beroep en de omvang van de vordering rekening moet worden gehouden met het gehele verzoekschrift en niet uitsluitend met het onderdeel van het verzoekschrift waarin de verzoekende partijen het voorwerp omschrijven en dat de verzoekende partijen uitdrukkelijk de beslissing van de verwerende partij vermelden en de kritieken en grieven in hun toelichting niet uitsluitend beperken tot de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, doch hierbij tevens de beslissing van de verwerende partij van 21 januari 2010 betrekken, waarbij in het arrest wordt gesteld dat in het tweede middel van hun verzoekschrift de verzoekende partijen met name uiteenzetten dat de verwerende partij het beroep ten onrechte onontvankelijk zou verklaard hebben, waarbij tevens wordt overwogen dat de Raad een inquisitoriale bevoegdheid heeft en als dusdanig zelf de verwerende partij aanduidt; de Raad komt hierbij tot de conclusie dat de verwerende partij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant is als auteur van de in laatste aanleg genomen beslissing en dat gelet op het voorgaande de exceptie van de verwerende partij met betrekking tot het voorwerp en de omvang slechts in de aangegeven mate

gegrond is, met name dat het beroep moet beperkt blijven tot de vraag of de deputatie het administratief beroep terecht onontvankelijk heeft verklaard.

Terwijl, het verzoekschrift ingediend door verzoekers Jan Elsen en Hilda Van Hoeyveld niet enkel de gemeente Holsbeek als verwerende partij aanduidt, doch tevens enkel de nietigverklaring vordert van de beslissing van 03 november 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Holsbeek en de Raad aldus niet de vernietiging vermocht uit te spreken van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 21 januari 2010.”

De verzoekende partij licht toe dat het toentertijd toepasselijke artikel 4.8.16, § 3, VCRO bepaalt dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift voor de RvVb onder meer “de naam en het adres van de verweerder” en “het voorwerp van het beroep” moet vermelden en dat dit vereiste thans in artikel 11 van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 wordt gesteld. Zij stelt dat zij in de procedure voor de RvVb in haar antwoordnota aan de RvVb heeft “gevraagd om het verzoekschrift als ontoelaatbaar, zonder voorwerp, minstens als onontvankelijk te verwerpen” omdat:

- in het verzoekschrift van de verwerende partijen voor de RvVb de gemeente Holsbeek als verwerende partij en de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de voormelde gemeente van 3 november 2009 als voorwerp van de vordering werden aangeduid, en de nietigverklaring van deze laatste beslissing werd gevraagd in het beschikkende gedeelte van dat verzoekschrift terwijl “ingevolge de devolutieve werking van het hoger beroep en bij toepassing van artikel 4.7.21, § 1”, VCRO nog enkel de nietigverklaring van het besluit van 21 januari 2010 van de verzoekende partij kon worden gevraagd zodat het beroep van de verwerende partijen “in principe aldus [dient] beperkt te worden tot” dit laatste besluit;
- “alleen in laatste aanleg genomen beslissingen vatbaar zijn voor beroep [...] bij de RvVb” en het georganiseerd administratief beroep “in beginsel eerst [moet] worden uitgeput vooraleer een beroep bij de [RvVb] kan worden ingesteld” en in dit geval “de deputatie [heeft] geoordeeld tot de onontvankelijkheid van het administratief beroep” en derhalve “niet [...] over de grond van de zaak” waardoor “de beslissing van de deputatie niet in de plaats is gekomen van het beroepen besluit van het college van burgemeester en schepenen van 5 november 2009” waarbij “een vergunning onder

voorwaarden [werd] afgeleverd” en “[d]eze vergunning [...] haar volle rechtskracht [herneemt]”;

- omdat de verwerende partijen “het voorwerp van [de]vordering uitdrukkelijk omschrijven als zijnde gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen doch in het verzoekschrift onder punt 2 op blz. 6 blijkbaar wel stellen dat de deputatie ten onrechte heeft geoordeeld dat het beroep van verzoekers onontvankelijk was”, zij “als voorwerp van huidige procedure het besluit van de deputatie van 21 januari 2010 [hadden] dienen aan te duiden” en “het voorwerp van het beroep en de aanduiding van de verwerende partij geen betrekking heeft noch op de beslissing van 21 januari 2010 noch op de deputatie als beslissende overheid”.

De verzoekende partij vervolgt dat zij “kan [...] aannemen dat het aan de [RvVb] toekomt om de verwerende partij aan te duiden zo hieromtrent al enige onduidelijkheid zou blijken uit het beroepschrift” maar dat dit “[a]nders is [...] als niet enkel een volkomen foutieve verwerende partij wordt aangeduid in het verzoekschrift doch tevens de vernietiging wordt gevorderd van een beslissing die niet door de deputatie werd genomen”, dat “[h]et [...] niet [is] omdat de verzoekende partijen in een tweede middel [...] enige grief laten gelden opzichtsens het besluit van 21 januari 2010, dat de [RvVb] zonder meer, op basis van haar ‘inquisitoriale bevoegdheid’ niet alleen de deputatie mag aanduiden als verwerende partij doch tevens het voorwerp van de vordering tot nietigverklaring zelf mag invullen in de plaats van de verzoekende partijen” en dat “[d]oor dit te doen [...] de [RvVb] haar door de decreetgever toegekende bevoegdheid [heeft] overschre[d]en en [...] inbreuk [heeft] gepleegd op de in dit middel aangehaalde bepalingen en beginselen”.

Beoordeling

6. Het voorschrift in het toentertijd geldende artikel 4.8.16, § 3, VCRO, thans artikel 11 van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012, heeft onder meer tot doel de identificatie van het voorwerp van het beroep en van de verwerende partij mogelijk te maken. De regeling van de

rechtspleging voor de RvVb is van inquisitoriale aard en bijgevolg moet het voorwerp van het beroep en het bestuur, dat als verwerende partij optreedt, niet op straffe van onontvankelijkheid of nietigheid van het verzoekschrift worden vermeld. Het volstaat dat de RvVb aan de hand van de inhoud en de bewoordingen van het verzoekschrift in staat is om het voorwerp van het beroep en de verwerende partij te identificeren. Het verkeerdelijk aanwijzen van de verwerende partij en/of het gebrekkig formuleren van het voorwerp van het beroep in het verzoekschrift kan de RvVb ertoe brengen om het voorwerp van het beroep nader te identificeren en om de aanwijzing van de verwerende partij aan te vullen, te beperken of te wijzigen.

7. Artikel 4.7.21, § 1, VCRO bepaalt wat volgt:

“Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid.”

Artikel 4.8.2, eerste lid, 1° VCRO bepaalt wat volgt:

“De Raad doet als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van:

1° vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning.”

8. Het bestreden arrest:

- duidt als enige verwerende partij “de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant” aan;
- duidt onder de titel “I. VOORWERP VAN DE VORDERING”, “het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 21 januari 2010” aan;
- stelt onder de titel “II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING” vast dat “[d]e verwerende partij [...] een antwoordnota [heeft] ingediend” alsook “het originele administratief dossier”;

- stelt onder titel “III. FEITEN” vast dat het voormelde besluit van 21 januari 2010 “de bestreden beslissing” is;
- beoordeelt onder titel “IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT VERNIETIGING”, meer bepaald “wat betreft de draagwijdte en de omvang van de vordering”, de exceptie van de verzoekende partij waarbij zij “de ontvankelijkheid van het beroep wat betreft het voorwerp ervan [betwist]” omdat de verwerende partijen “verkeerdelijk het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Holsbeek als verwerende partij aanduiden en de nietigverklaring vorderen van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 5 november 2009 in plaats van de beslissing van de verwerende partij van 21 januari 2010” zodat deze eerste beslissing “het voorwerp [is] van de huidige procedure”;
- oordeelt dat het beroep tegen het voormelde besluit van 5 november 2009 onontvankelijk is omdat het “niet [kan] worden beschouwd als een vergunningsbeslissing die in laatste administratieve aanleg werd genomen” en verklaart de exceptie van de verzoekende partij “in de aangegeven mate gegrond”;
- oordeelt verder dat “rekening moet worden gehouden met het gehele verzoekschrift en niet uitsluitend met het onderdeel van het verzoekschrift waarin de verzoekende partijen het voorwerp omschrijven”, stelt vervolgens vast “dat de verzoekende partijen uitdrukkelijk de beslissing van de verwerende partij vermelden en de kritieken en grieven in hun toelichting niet uitsluitend beperken tot de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, doch hierbij tevens de beslissing van de verwerende partij van 21 januari 2010 betrekken” door “[i]n het tweede middel [...] uiteen [te zetten] dat de verwerende partij het beroep ten onrechte onontvankelijk zou verklaard hebben” en besluit dat de RvVb “een inquisitoriale bevoegdheid [heeft] en [...] zelf de verwerende partij aan[duidt]” en dat “[d]e verwerende partij [...] de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, als auteur van de in laatste aanleg genomen beslissing [is]”.

9. Door aldus gemotiveerd te beslissen na tegenspraak hierover schendt het arrest niet de in het middel aangevoerde (grond)wettelijke bepalingen of beginselen.

Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.7.21, §§1 en 4, en 4.8.2 VCRO, artikel 149 van de Grondwet, “het algemeen rechtsbeginsel van de jurisdictionele motiveringsplicht waaraan deze (grond)wetsbepalingen uitdrukking geven en het algemeen rechtsbeginsel van het recht van verdediging”:

“Doordat, de Raad in haar arrest van 06 augustus 2013 heeft geoordeeld dat ‘de verwerende partij uit de voorliggende feitelijke datagegevens op een kennelijk onredelijke wijze tot de onontvankelijkheid van het administratief beroep (heeft) beslist, daarbij geen rekening houdende met de bijzondere omstandigheden van de zaak en het feit dat aan het normdoel in deze zaak werd voldaan.’,

Terwijl, de deputatie in voorliggende aanvraag een correcte beoordeling heeft gemaakt van de dwingend opgelegde decretale voorwaarden binnen de haar door artikel 4.7.21 VCRO toegekende bevoegdheid als orgaan van actief bestuur.”

De verzoekende partij licht toe dat zij “louter toepassing [heeft] gemaakt van de duidelijke norm”, “waaraan de decreetgever zelf een duidelijke sanctie bij niet naleving heeft verbonden”, dat zij “geenszins tot opdracht [heeft] om het duidelijk voorschrift van artikel 4.7.21. § 4 VCRO te gaan onderzoeken naar de ‘bedoeling van de decreetgever’ gelet op de duidelijkheid van de wetsbepaling in materiële zin”, dat “[e]r [...] zich aldus geen interpretatieproblemen [stellen]: de beroepsindieners moesten gelijktijdig met het origineel beroepsschrift aan de deputatie en per aangetekende zending een afschrift van hun beroepsschrift versturen naar het college van burgemeester en schepenen [...] op straffe van onontvankelijkheid”.

De verzoekende partij besluit dat zij “geenszins op kennelijk onredelijke wijze tot de onontvankelijkheid van het administratief beroep heeft beslist” nadat zij heeft vastgesteld dat “[u]it de bewijzen van aangetekende zending blijkt dat het afschrift van het beroepschrift op 22 december 2009 werd betekend aan Holsbeek”, “[h]et beroepschrift [...] aangetekend [werd] opgestuurd naar de provincie op 28 december 2009” en dus “[d]e verzending van het afschrift van het beroepschrift aan het college van burgemeester en schepenen [...] niet gelijktijdig [gebeurde]” en vervolgens heeft beslist dat niet aan de voorwaarde in artikel 4.7.21, § 4, VCRO is voldaan, met name dat “het beroepschrift op straffe van onontvankelijkheid per beveiligde en gelijktijdige zending [moet] ingediend [worden] bij de deputatie en het college van burgemeester en schepenen”.

De verzoekende partij voegt toe dat de verwijzing in het arrest naar “het antwoord dat minister MUYTERS gaf op een parlementaire vraag nr. 227 van 17 februari 2010”, “geen relevantie [heeft] met betrekking tot de stelling van de [RvVb] dat de deputatie geen toepassing zou dienen te maken van de sanctie van de onontvankelijkheid van het beroep bij gebreke aan een gelijktijdig en per beveiligde zending versturen van een afschrift van het beroepschrift” omdat “de minister [...] enkel [stelt] dat het bewijs dat het afschrift aangetekend gelijktijdig werd verzonden nadien mag worden bijgebracht, hetgeen evident lijkt”.

Zij stelt voorts dat “[h]et arrest bovendien manifest tegenstrijdig [is] gemotiveerd, waar enerzijds gesteld wordt dat de gelijktijdige verzending van het afschrift gesanctioneerd wordt met onontvankelijkheid en dit een substantiële vormvereiste betreft, waar anderzijds wordt voorgehouden dat deze substantiële vormvereiste enkel dient te worden vervuld omwille van het ‘doel dat zij moet[...] dienen’, wat te dezen volgens de [RvVb] een louter proceseconomisch doel blijkt te zijn” terwijl “vormvereisten die op straffe van onontvankelijkheid zijn voorgeschreven [...] wel degelijk gesanctioneerd [worden] met de door de decreetgever aangeduide sanctie” en “er anders over oordelen [...] tot direct gevolg [zou] hebben dat er geen ontvankelijkheidsvereisten meer [...] zouden

worden” gesteld en “de deputatie, als orgaan van actief bestuur, [telkens] het normdoel van het voorschrift [zou] dienen te onderzoeken en desgevallend te oordelen dat [...] ‘het niet vervullen van een substantieel vormvoorschrift het bereiken van het normdoel van dit voorschrift niet in de weg (heeft) gestaan en de verwerende partij niet [heeft] geschaad in haar belangen, zodat het niet vervullen van deze formaliteit niet kan leiden tot de onontvankelijkheid van het ingestelde administratief beroep. De sanctie van onontvankelijkheid zou immers onevenredig zijn ten opzichte van het gerealiseerde normdoel.’”

De verzoekende partij betoogt verder dat “het bestreden arrest ook niet geantwoord [heeft] op het argument van de deputatie in de antwoordnota waarin wordt gesteld dat de deputatie de finaliteit van artikel 4.7.21, § 4, 2° VCRO [...] niet diende te onderzoeken als orgaan van actief bestuur en dat een verwijzing naar mogelijke belangenschade ook niet aan de orde is”.

De verzoekende partij stelt nog dat het arrest “gestoeld is op een foutieve juridische grondslag” en “dat ook het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel [...] volkomen wordt geschonden” aangezien “bij een glasheldere wettekst [...] het bestuur [kan] oordelen dat hetzij omwille van belangenafweging of belangenschade, dan wel omwille van het ‘normdoel’ de duidelijke rechtsregel toch niet dient te worden toegepast” hetgeen “tot willekeur aanleiding [zou] kunnen geven”.

Beoordeling

11. Artikel 4.7.21, § 1, VCRO bepaalt wat volgt :

“Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid.”

Artikel 4.7.21, § 4, VCRO bepaalt wat volgt:

“Het beroepschrift wordt op straffe van onontvankelijkheid per beveiligde zending ingediend bij de deputatie.

De indiener van het beroep bezorgt gelijktijdig en per beveiligde zending een afschrift van het beroepschrift aan de aanvrager van de vergunning en aan het college van burgemeester en schepenen, in zoverre zij niet zelf de indiener van het beroep zijn. Aan de deputatie wordt, op straffe van onontvankelijkheid van het beroep, een bewijs bezorgd van deze beveiligde zending aan de aanvrager en aan het college.”

12. Artikel 4.7.21, § 4, VCRO bepaalt op straffe van onontvankelijkheid enerzijds dat het beroepschrift per beveiligde zending moet worden ingediend bij de deputatie en anderzijds dat een bewijs van de beveiligde zending aan de aanvrager en aan het college van burgemeester en schepenen van een afschrift van het beroepschrift aan de deputatie moet worden bezorgd.

De vereiste in datzelfde artikel dat de indiener van het beroep bij de deputatie gelijktijdig en per beveiligde zending een afschrift van het beroepschrift aan het college van burgemeester en schepenen moet bezorgen, is zelf niet voorgeschreven op straffe van onontvankelijkheid van dat beroep bij de deputatie. Wanneer in de laatste zin van artikel 4.7.21, § 4, VCRO sprake is van “deze beveiligde zending” gaat het met andere woorden om een beveiligde zending waarmee een afschrift van het beroepschrift aan de aanvrager en aan het college is bezorgd, zonder tijdsbepaling waarop die zending moet zijn gebeurd. Het feit dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat “de eis dat gelijktijdig met het indienen van een beroepschrift een afschrift bezorgd wordt aan [...] het college, [is] voorgeschreven als een onontvankelijkheidsvoorwaarde” (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 188), doet aan het voorgaande niets af.

Het middel dat uitgaat van een andere opvatting, faalt naar recht.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het cassatieberoep.

2. De provincie Vlaams-Brabant wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien januari 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust