

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.340 van 5 februari 2014
in de zaken A. 201.974/X-15.543 (I)
A. 201.980/X-15.544 (II).**

In zake :

I.

1. Karl POSSEMIERS
2. Kris POSSEMIERS
3. Ann POSSEMIERS
4. Dirk CREADO
5. Louisa FRANSSENS
6. Jacobus MARNEFFE
7. Christiane FLAMAND
8. Aline VAN DOOSSELAERE
9. Guy VAN DOOSSELAERE
10. Yves VAN DOOSSELAERE
11. Brigitte VAN DOOSSELAERE
12. Benoit VAN DOOSSELAERE
13. Nicole VAN STRYDONCK-MOURLON
14. Michel HERKENS
15. François VANDENCRUYSSSEN
16. Anne VANDERCRUYSSSEN
17. Vincent VANDERCRUYSSSEN
18. Catherine VANDERCRUYSSSEN
19. Etienne VANDERCRUYSSSEN
20. Roger DE BRUIJN
21. Serge DE BRUIJN
22. Martine DE BRUIJN
23. Colette HAVENITH
24. Micheline HAVENITH
25. Martine DEKKERS
26. Jean-Louis DEKKERS
27. Michel DEKKERS

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Ghysels

kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpsesteenweg 187

bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Plavsic

kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Huidevetterstraat 22-24

II.
Brigitte SCHEINER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Ghysels
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpesteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Plavsic
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Huidevetterstraat 22-24

tegen :

I. +II.
de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ciska Servais
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Roderveldlaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

I. + II.
de NV MATEXI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep gekend onder nr. A. 201.974/X-15.543, ingesteld op 4 oktober 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 30 juni 2011 waarbij de beroepen tegen de toekenning, met een beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen van 14 februari 2011, aan de nv Matexi van een vergunning voor het verkavelen van een terrein te Kapellen, Heidestraat Noord,

kadastraal bekend sectie I, nrs. 137/e, 135/z/3, 137/f en 135/v/3, worden verworpen.

Ook het beroep gekend onder nr. A. 201.980/X-15.544, eveneens ingesteld op 4 oktober 2011, strekt tot de nietigverklaring van voormeld besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 30 juni 2011.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft in beide zaken een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 23 december 2011. De tussenkomende partij heeft in beide zaken een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben in beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen in beide zaken zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 september 2013.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Ghysels, die in beide zaken verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Caroline De Mulder, die in beide zaken *loco* advocaat Ciska Servais verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Tom Kloeck, die in beide zaken *loco* advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft in beide zaken 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. Op 30 augustus 2010 dient de nv Matexi bij het gemeentebestuur van Kapellen een aanvraag in met het oog op een vergunning voor het verkavelen in tien loten van een terrein te Kapellen, Heidestraat Noord, kadastraal bekend sectie I, nrs. 137/e, 135/z/3, 137/f en 135/v/3. Het college van burgemeester en schepenen verleent op 14 februari 2011 een verkavelingsvergunning onder voorwaarden.

Tegen de vergunning wordt op 21 maart 2011 administratief beroep ingesteld door Karl Possemiers en anderen, en door Brigitte Scheiner.

De deputatie van de provincieraad van Antwerpen verklaart de beroepen op 30 juni 2011 onontvankelijk, omdat ze werden ingesteld buiten de beroepstermijn, namelijk na 19 maart 2011, zijnde de vervaldag gelet op artikel 4.7.21, § 3, 3°, van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO). Meegedeeld wordt dat tegen de beslissing beroep kan worden ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. Met afzonderlijke verzoekschriften van 17 september 2011 vorderen zowel de verzoekers in de zaak A. 201.974 als de verzoekster in de zaak A. 201.980 bij deze Raad voor Vergunningsbetwistingen de vernietiging van het besluit van de deputatie. In het kader hiervan betwisten zij onder meer de grondwettigheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en vragen zij om het Grondwettelijk Hof prejudicieel te ondervragen over de verenigbaarheid van de artikelen 4.8.1 tot en met 4.8.31 VCRO “met de artikelen 13, 38, 39, 146, 160 en 161 van de Grondwet en artikel 10 van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980”.

Bij arresten van A/2012/0106 en A/2012/0105 van 21 maart 2012 beslist de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat er geen noodzaak bestaat tot het stellen van de prejudiciële vraag omdat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 al tot toetsing aan onder meer de artikelen 39, 146, 160 en 161 van de Grondwet en artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ overging en aannam dat het oprichten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het regelen van de procedure ervan niet met die bepalingen strijdig was. De artikelen 13 en 38 van de Grondwet, dan weer, zijn volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet relevant in zoverre de verzoekers de decreetgever verwijten een administratief rechtscollege te hebben opgericht.

Voor het overige worden de beroepen van de verzoekers door de Raad voor Vergunningsbetwistingen als onontvankelijk verworpen. Overwogen wordt dat de beroepen moesten zijn ingesteld binnen dertig dagen na de betekening op 5 augustus 2011 van het besluit van de deputatie, zodat de op 17 september 2011 ingestelde beroepen te laat zijn.

5. Tegen deze arresten nrs. A/2012/0106 en A/2012/0105 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen stellen de verzoekers in de zaak A. 201.974, respectievelijk de verzoekster in de zaak A. 201.980, op 26 april 2012 cassatieberoep in bij de Raad van State. In die cassatieberoepen houden twee van de drie aangevoerde middelen verband met de uitspraak van de Raad voor

Vergunningsbetwistingen over de vraag van de verzoekers om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

De onderscheiden cassatieberoepen worden door de Raad van State verworpen bij arresten nrs. 222.378 en 222.379 van 5 februari 2013.

IV. Samenhang

6. De voorliggende beroepen viseren dezelfde beslissing en doen dezelfde rechtsvragen rijzen. Er is aanleiding toe om ze in het belang van een goede rechtsbedeling samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

7. De verzoekers zetten uiteen dat bij decreet van het Vlaams Parlement een administratief rechtscollege is opgericht, meer bepaald de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waaraan de partijen hun eventuele geschil over de wettigheid van een vergunningsbeslissing dienen voor te leggen. In zoverre evenwel de artikelen 4.8.1 tot en met 4.8.31 VCRO deze Raad voor Vergunningsbetwistingen oprichten en de procedure ervan regelen, schenden ze naar het oordeel van de verzoekers de artikelen 13, 38, 39, 146, 160 en 161 van de Grondwet en regelen ze aangelegenheden die door de Grondwet aan de federale wetgever zijn voorbehouden. Volgens de verzoekers dringt het zich dan ook op dat de Raad van State ter zake het Grondwettelijk Hof prejudicieel ondervraagt, alvorens zich over zijn bevoegdheid uit te spreken.

Tevens zou de Raad van State een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof moeten stellen over de verenigbaarheid van de voormelde artikelen van de VCRO met het artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’: de voorwaarden om met toepassing van dit artikel 10 in een decreet rechtsbepalingen op te nemen in aangelegenheden

waarvoor het gewest niet bevoegd is, waren niet verenigd en zijn dat ook tot op vandaag nog niet.

8. De verwerende partij reageert dat vanaf 1 september 2009 de Raad voor Vergunningsbetwistingen het bevoegde administratieve rechtscollege is om van de voorliggende beroepen tot nietigverklaring kennis te nemen en dat hierdoor aan de Raad van State de rechtsmacht wordt ontnomen die hij tot 31 augustus 2009 in dit verband bezat. Zij wijst erop dat de verzoekers de vernietiging van de bestreden beslissing hebben gevraagd bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen maar niettemin de bevoegdheid van deze Raad betwisten voor de Raad van State, zodat het mogelijk is, als de Raad van State zich eveneens bevoegd verklaart om kennis te nemen van het geschil, dat twee tegenstrijdige beslissingen tot stand komen.

Voorts wijst de verwerende partij erop dat het Grondwettelijk Hof zich reeds over de twee prejudiciële vragen heeft uitgesproken en dat het de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen door het Vlaamse Gewest verenigbaar achtte met de bevoegdheidsverdelende regels en onder andere artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Naar de mening van de verwerende partij houdt het verzoek om de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen opnieuw voor het Grondwettelijk Hof te brengen “dan ook geen steek”.

9. Ook de tussenkomende partij werpt tegen dat de Raad van State in de huidige stand van de regelgeving niet bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring tegen een vergunningsbeslissing in het kader van de VCRO. Tegen de beslissing van de deputatie van 30 juni 2011 stond een beroep open bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, maar de verzoekers hebben de beroepstermijn niet nageleefd. Blijkbaar moet het beroep bij de Raad van State de laattijdigheid van het beroep van de verzoekers bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen remediëren.

De tussenkomen de partij merkt eveneens op dat de VCRO de Raad van State boven de Raad voor Vergunningsbetwistingen plaatst, als cassatierechter: eerst zal de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich moeten uitspreken over het beroep dat de verzoekers bij hem instelden, en daarna zullen de verzoekers, indien zij dit noodzakelijk achten, tegen de uitspraak cassatieberoep kunnen instellen.

Ten slotte beargumenteert de tussenkomen de partij dat er geen noodzaak is tot prejudiciële vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof: de beroepen bij de Raad van State zijn onontvankelijk en het Grondwettelijk Hof heeft reeds uitspraak gedaan over een beroep tot nietigverklaring met een identiek voorwerp.

10. In hun respectieve memories van wederantwoord dupliceren de verzoekers onder meer dat het Grondwettelijk Hof geen uitspraak heeft gedaan op een vraag of een beroep met een identiek onderwerp. Zij voeren ook een bijkomende staving aan van de door hen voorgestelde prejudiciële vragen.

11. In de laatste memories reageren de verzoekers nog op de bevinding in het auditoraatsverslag als zou de argumentatie die zij met betrekking tot de prejudiciële vragen voor het eerst in de memories van wederantwoord uiteenzetten en die zij ontlenden aan het vereiste van de “marginale weerslag”, niet ontvankelijk want te laat zijn. Volgens de verzoekers is de argumentatie met betrekking tot het aspect van de “marginale weerslag” niet voor het eerst in de memorie van wederantwoord ter sprake gebracht: aangezien ze al voor het eerst in het verzoekschrift werd aangevoerd, is ze wel ontvankelijk.

Beoordeling

12. Het is tussen de partijen terecht niet betwist dat ten gevolge van het decreet van 27 maart 2009 ‘tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid’ de bevoegdheid inzake het

beroep tot vernietiging van het aangevochten besluit van de deputatie van 30 juni 2011 aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen toekomt.

In het kader van een vernietigingsberoep tegen dit decreet oordeelde het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 dat het niet de bevoegdheidsverdelende regels schond in zoverre het de Raad voor Vergunningsbetwistingen als administratief rechtscollege oprichtte en de procedure ervan regelde. Het Grondwettelijk Hof stelt vast dat de Vlaamse decreetgever in beginsel niet bevoegd was vermits de bevoegdheid om administratieve rechtscolleges op te richten en om de door hen na te leven procedureregels te bepalen aan de federale overheid voorbehouden is en aangezien de Raad voor Vergunningsbetwistingen een administratief rechtscollege is dat uitspraak doet over jurisdictionele beroepen. Toch mag, volgens het Grondwettelijk Hof, het decreet de betrokken bepalingen bevatten, op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Meer bepaald neemt het Grondwettelijk Hof aan dat niet blijkt dat de decreetgever onterecht de oprichting van het administratief rechtscollege noodzakelijk achtte, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leende en dat de decreetgever slechts op marginale wijze is getreden op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.

13. Nadat de verzoekers dienovereenkomstig een verzoekschrift tot vernietiging van de meer vermelde deputatiebeslissing indienden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in welk verzoekschrift zij overigens met zoveel woorden verklaren “[d]e bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen ten aanzien van deze beslissing is onbetwist”, stellen zij middels de voorliggende vorderingen eveneens een identiek beroep tot vernietiging bij de Raad van State in.

In hun verzoekschriften bij de Raad van State zetten de verzoekers “vooreerst” de argumentatie uiteen waarom “naar hun mening een prejudiciële vraag zich opdringt voorafgaandelijk aan de uitspraak die [de] Raad zal doen over zijn bevoegdheid”. Meer bepaald stellen zij voor aan het

Grondwettelijk Hof twee prejudiciële vragen voor te leggen over de schending, door de Vlaamse decreetgever, van de artikelen 13, 38, 39, 146, 160 en 161 van de Grondwet, respectievelijk van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, doordat de partijen “een geschil waarin de wettigheid van een vergunningsbeslissing in het geding is, [...] dienen voor te leggen aan een administratief rechtscollege, Raad voor vergunningsbetwistingen genaamd, dat werd opgericht in strijd met voormelde bepalingen”.

Exact dezelfde prejudiciële vragen, met dezelfde adstructie, worden door de verzoekers ook in het kader van hun bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingestelde vernietigingsberoepen aangebracht, om aan het Grondwettelijk Hof te worden voorgelegd.

Met andere woorden hebben de verzoekers er voor gekozen twee parallelle wegen te bewandelen om eenzelfde beroep tot vernietiging op grond van dezelfde middelen, annex dezelfde rechtsmachtproblematiek, beslecht te krijgen.

14. In de lijn van wat in het arrest nr. 173.362 van 10 juli 2007 werd overwogen, is ook te dezen de Raad van State van oordeel dat het gezag van gewijsde van de jurisdictionele beslissing van het rechtscollege dat het eerst uitspraak doet, verhindert dat wat het voorwerp van deze uitspraak heeft uitgemaakt, in hetzelfde geding of in een navolgende procedure andermaal wordt berecht, onder voorbehoud van de werking van de gewone en buitengewone rechtsmiddelen. Het is een fundamenteel beginsel van de rechtsorde dat rechterlijke beslissingen alleen kunnen worden gewijzigd ten gevolge van de aanwending van rechtsmiddelen.

15. Met arresten van 21 maart 2012 die definitief zijn, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de beroepen tot vernietiging van de deputatiebeslissing van 30 juni 2011 verworpen na het rechtsmachtvraagstuk in die zin te hebben opgelost dat hij wel degelijk bevoegd is om van het geschil kennis te nemen en het te beslechten. Het stellen van de prejudiciële vragen die

de verzoekers opperden wordt afgewezen omdat de vragen reeds beantwoord zijn door het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 8/2011 van 27 januari 2011, minstens niet relevant zijn. Waarna de Raad voor Vergunningsbetwistingen de vernietigingsberoepen als onontvankelijk wegens laattijdigheid afwijst.

Aan die arresten kleefte gezag van gewijsde. Het is een algemeen rechtsbeginsel dat aan de beslissingen van een administratief rechtscollege gezag van gewijsde verbonden is.

16. Dit gezag van gewijsde verzet er zich tegen dat de verzoekers een nieuw rechterlijk oordeel uitlokken over hetzelfde beroep tot vernietiging van het besluit van de deputatie waarover zij eerder reeds vanwege de Raad voor Vergunningsbetwistingen een uitspraak hebben verkregen. Het gezag dat aan de definitieve rechterlijke beslissingen van de Raad voor Vergunningsbeslissingen toekomt, en dat door de Raad van State op de terechtzitting van 27 september 2013 uitdrukkelijk in het debat is gebracht, staat de ontvankelijkheid van de voorliggende beroepen in de weg.

Deze reden van niet-ontvankelijkheid, die specifiek is ontleend aan voormeld algemeen rechtsbeginsel dat als zodanig te onderscheiden is van het onderwerp van de vraag van de verzoekers tot het stellen van de prejudiciële vragen waarop zij aandringen, verantwoordt dat de beroepen worden afgewezen zonder dat eerst het Grondwettelijk Hof wordt geadieerd met deze prejudiciële vragen. Artikel 26, § 2, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ is in dit opzicht duidelijk.

VI. Geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep

Standpunt van de tussenkomende partij

17. Volgens de tussenkomende partij “valt de procedurevoering van verzoekers niet meer te kwalificeren als normale procedurevoering”, maar gaat het “om zuivere intimidatie van verzoekers, waarbij de procedures tegen het

project van tussenkomende partij worden gebruikt als drukkingsmiddel voor het eigen gefaalde bouwproject van verzoekers”. Gevraagd wordt dat aan elk van de verzoekers een geldboete van 2.500 euro wordt opgelegd wegens kennelijk onrechtmatig beroep:

“Verzoekers, die geen enkel rechtstreeks belang hebben bij het project van tussenkomende partij, stellen laattijdig administratief beroep in tegen de verkavelingsvergunning afgegeven door de gemeente Kapellen, trachten vervolgens de Provinciale Stedenbouwkundige Ambtenaar en de leden van de Deputatie persoonlijk te intimideren, stellen opnieuw laattijdig beroep in bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en trachten dit knoeiwerk thans te verhullen door een fantaisistisch beroep bij de Raad van State met prejudiciële vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof.”

Beoordeling

18. Een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep, overeenkomstig artikel 37 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan een beperking vormen van het fundamentele recht op toegang tot een rechter. Daarom dient het begrip “kennelijk onrechtmatig beroep” restrictief te worden opgevat en mag de geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep alleen aan een verzoeker worden opgelegd wanneer de Raad van State vaststelt dat het beroep te kwader trouw wordt ingesteld of met een oogmerk om te schaden of te misleiden of voortvloeit uit laakbare praktijken die rechtstreeks aan verzoeker zelf zijn toe te schrijven, of wanneer het beroep niet wordt ingesteld om het doel te verkrijgen dat de wet toestaat dat het verschaft.

19. Nog daargelaten dat het in beginsel niet aan een partij toekomt om te vragen dat een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep wordt uitgesproken, vindt hoe dan ook de Raad van State niet dat er in de voorliggende beroepen reden kan zijn tot het opleggen van een dergelijke boete.

De verzoekers hebben tegelijk twee sporen gevolgd om de beslissing van 30 juni 2011 vernietigd te krijgen. Hun vorderingen bij de Raad van State worden verworpen omdat het spoor langs de Raad voor Vergunningsbetwistingen nu eenmaal eerder tot een definitieve uitspraak leidde.

Naar het oordeel van de Raad van State is het niet zo dat al *a priori* de mogelijkheid was uitgesloten dat op de beroepen van de verzoekers een beslissing werd uitgesproken die hun genoegdoening schonk. De omstandigheid dat de beroepen in de ogen van de tussenkommende partij als “fantaisistisch” voorkomen, vermogen in dit licht niet de kwalificatie van de beroepen als “kennelijk onrechtmatig” te verantwoorden.

BESLISSING

1. De Raad van State voegt de zaken A. 201.974/X-15.543 en A. 201.980/X-15.544.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verzoekers in de zaak A. 201.974/X-15.543 worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 4725 euro, ieder voor een zevenentwintigste.

De verzoekster in de zaak A. 201.980/X-15.544 wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkommende partij wordt in beide zaken verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 250 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust