

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.338 van 26 februari 2015
in de zaak A. 213.432/X-15.910.**

In zake : de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
 ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ciska Servais
 kantoor houdend te 2600 Berchem
 Roderveldlaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de NV INTERNATIONAL GAS & SERVICES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Xavier D'Hulst en Michiel Deweirdt
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Doorniksewijk 66
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 13 augustus 2014, strekt tot de cassatie van het arrest nr. A/2014/0484 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 8 juli 2014 in de zaak 1011/0361/A/8/0498.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 3 september 2014.

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

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 januari 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Van Wesemael, die *loco* advocaat Ciska Servais verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Michel Deweydt, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. Met een besluit van 21 oktober 2010 weigert de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) aan de nv International Gas & Services (hierna: nv IGS) een stedenbouwkundige vergunning “voor het bouwen van magazijnen en kantoren”.

4. Het bestreden arrest verklaart het beroep van nv IGS tot vernietiging van het voormelde besluit van de deputatie gegrond. Dienvolgens vernietigt de RvVb dat besluit, beveelt hij de deputatie tot het nemen van een nieuwe beslissing en legt hij de kosten van het beroep ten laste van de deputatie.

IV. Onderzoek van het enig cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

5. De deputatie voert de schending aan van artikel 149 Gw, artikel 4.8.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening” (hierna: VCRO), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet) en het onpartijdigheidsbeginsel “als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”.

In het eerste middelonderdeel, voert de deputatie vooreerst aan dat het bestreden arrest ten onrechte haar exceptie voor de RvVb verwierp i) “omwille van het feit dat het om structurele onpartijdigheid zou gaan [...] daar door I.G.S. niet geargumenteed wordt dat de Deputatie als collegiaal orgaan onpartijdig is, maar de focus ligt op een individueel lid, m.n. de gedeputeerde bevoegd voor ruimtelijke ordening die tevens voorzitter was van de POM” en ii) “[om]dat zelfs als er sprake zou zijn van de objectieve onpartijdigheidsplicht, dit I.G.S. niet ontsloeg om in de loop van de administratieve procedure haar rechten te doen gelden”. Daardoor heeft de deputatie er “het raden naar waarom aan haar exceptie geen gevolg gegeven kon worden”.

Verder stelt de deputatie dat zij er “uitvoerig [op] wees in haar antwoordnota” dat er “geen persoonlijk en rechtstreeks belang [is] bij het weigeren van de beoogde stedenbouwkundige vergunning door het loutere feit dat de gedeputeerde tevens voorzitter van de raad van bestuur van de POM was toen deze over de aanvraag in eerste aanleg besliste” en dat de RvVb “met geen woord [repte] over de aangehaalde rechtspraak en de daarin opgenomen draagwijdte van het onpartijdigheidsbeginsel” waardoor “[u]it het bestreden arrest [...] niet [kan] afgeleid worden wat het persoonlijk belang van de gedeputeerde was en op welke manier zijn zogezegde partijdigheid de Deputatie als collegiaal orgaan zou hebben beïnvloed”. De deputatie besluit dat “ook op dit punt moet worden vastgesteld dat de [RvVb] de haar opgelegde motiveringsplicht en het onpartijdigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur schendt”.

Tot slot betoogt de deputatie dat hoewel het bestreden arrest “zich *in casu* enkel uitspreekt over de gedeputeerde die destijds bevoegd was voor ruimtelijke ordening en tevens voorzitter was van de POM [...] niet anders [kan] geconcludeerd worden dat de motivering van het arrest ook de overige deputatieleden die tevens deel uitmaken van de raad van bestuur van de POM, dan wel het directiecomité, viseert” en dat “[i]n dit opzicht dient te worden vastgesteld dat de [RvVb] zelfs niet heeft nagegaan of de toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel er zou toe leiden dat het nemen van een regelmatige beslissing onmogelijk is”. De deputatie besluit dat het bestreden arrest “[i]n wezen [...] het onmogelijk maakt om nog tot een nieuwe beslissing te komen, daar alle leden van de Deputatie een functie hebben binnen de POM en zich volgens de letter van het arrest moeten onthouden daar de POM een doorslaggevend doch facultatief advies heeft uitgebracht terwijl de adviserende instantie door een beheersovereenkomst met de provincie Antwerpen verbonden is enerzijds, en een belang heeft bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein waar de aanvraag zich situeert anderzijds. [...] De toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur mag er nochtans niet toe leiden dat het bestuur niet langer in staat is om een beslissing te nemen”.

In het tweede onderdeel voert de deputatie vooreerst aan dat het bestreden arrest ten onrechte stelt “dat het ongunstig advies van de POM determinerend was voor de weigeringsaanvraag” aangezien het “met geen woord [rept] over enige strijdigheid met het PRUP Willebroek Noord *bis* maar [...] aan[geeft] dat de inplanting zoals weergegeven op de plannen, niet overeenstemt met de realiteit” en “[u]it het weigeringsbesluit van de deputatie dd. 21 oktober 2010 blijkt [...] dat het determinerend motief voor de weigering, de strijdigheid met het PRUP Willebroek Noord *bis*” was. De deputatie vervolgt dat het advies van de POM werd gegeven “op uitdrukkelijk verzoek van de gemeente Willebroek, die in eerste aanleg bevoegd was om zich over de vergunningsaanvraag [uit te spreken]” waardoor het de deputatie “moeilijk aangewreven [kan] worden dat zij rekening hield met alle stukken die aanwezig waren in het administratief dossier en op basis daarvan tot een zorgvuldig

gemotiveerd besluit kwam”. De deputatie besluit dat “[d]e motivering in het bestreden arrest [...] tegenstrijdig en onjuist” is.

Beoordeling

6. De motiveringswet is toepasselijk op bestuurshandelingen van administratieve overheden als bedoeld in artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: Wet Raad van State). De RvVb is een administratief rechtscollege als bedoeld in artikel 14, § 2, Wet Raad van State. De motiveringswet regelt niet de verplichting tot motivering van de uitspraken van de RvVb.

In zoverre faalt het middel naar recht.

7. De deputatie laat na de wijze waarop artikel 4.8.2 VCRO door het bestreden arrest wordt geschonden, uiteen te zetten.

Het middel is in zoverre onontvankelijk.

8. Voor het overige gaat het enige middel terug op de beoordeling in het bestreden arrest van :

- het derde middel van de nv IGS waarin de schending werd aangevoerd van het “algemeen rechtsbeginsel der onpartijdigheid van een bestuursorgaan” omdat de deputatie niet zonder vooringenomenheid van het geschil heeft kennis genomen, de nv IGS “geen eerlijke kans [heeft] gekregen” doordat de deputatie op de POM Antwerpen (provinciale ontwikkelingsmaatschappij Antwerpen), “een niet-onafhankelijk adviesorgaan”, “voor de beoordeling van het aangevraagde beroep heeft gedaan” en “de gedeputeerde bevoegd voor ruimtelijke ordening en stedenbouw [...] zijn onpartijdigheid en onafhankelijk[heid] in het gedrang [heeft] gebracht, minstens de schijn daartoe [heeft] gewekt, door als lid van de [...] deputatie advies te vragen aan een organisatie waar hij zelf voorzitter van is en zich vervolgens minstens niet heeft onthouden bij de stemming van [...] de bestreden beslissing”;

- het verweer van de deputatie dat de nv IGS “een middel dat opkomt tegen de partijdigheid van een administratieve overheid wegens de samenstelling ervan, in beginsel niet voor het eerst voor de [RvVb kan] worden ingeroepen indien het gebrek aan onpartijdigheid wordt afgeleid uit de persoonlijke situatie, jegens de partijen of jegens een van hen, van een lid dat de betrokken beslissing heeft gewezen”, het middel “één enkel lid van dat collegiaal orgaan” viseert en dat er “geen persoonlijk en rechtstreeks belang [is] bij het weigeren van de beoogde stedenbouwkundige vergunning door het loutere feit dat de gedeputeerde tevens voorzitter van de raad van bestuur van de POM was toen deze over de aanvraag in eerste aanleg besliste”;
- de repliek van de nv IGS dat “een middel m.b.t. de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het bestuur” voor de eerste keer voor de RvVb op ontvankelijke wijze kan worden aangevoerd en dat “het algemeen rechtsbeginsel der onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de beroepsinstantie” geschonden is “omdat een lid van de Deputatie tevens toevallig voorzitter is van de POM” en “de POM een doorslaggevend advies verleent aan de Deputatie over een onderwerp dat behoort tot de bevoegdheid van (een lid van) de Deputatie die eveneens voorzitter is van de Raad van Bestuur van de organisatie die advies verleent”.

9. De RvVb stelt vast dat:

- het middel “de structurele onpartijdigheidseis aan de orde” stelt, in het bijzonder dat “bij de deputatie [...] in de persoon van een gedeputeerde een samenloop van functies is”, meer bepaald lid van de deputatie en “daarenboven bevoegd [...] voor ruimtelijke ordening”, en “voorzitter van de POM Antwerpen, die [...] in eerste aanleg op vraag van het college van burgemeester en schepenen een ongunstig advies heeft gegeven”;
- het advies “de bestreden beslissing op doorslaggevende wijze heeft beïnvloed”, er een beheersovereenkomst is tussen de POM Antwerpen en de provincie Antwerpen, en de POM Antwerpen een leidinggevende rol heeft in de ontwikkeling van het bedrijventerrein “Willebroek-Noord” waar de aanvraag zich situeert.

De RvVb oordeelt vervolgens dat :

- de exceptie van de deputatie dat het middel van de nv IGS onontvankelijk is “niet [kan] worden aanvaard omdat ze uitgaat van een subjectieve of persoonlijke onpartijdigheidseis, terwijl het middel is geformuleerd als een structurele onpartijdigheidseis”;
- het onpartijdigheidsbeginsel geschonden is omdat de betrokken gedeputeerde “zich moest hebben onthouden aan deelname aan de besluitvorming” van de deputatie aangezien een schijn van partijdigheid is gewekt doordat hij “tegelijk als voorzitter van een orgaan zetelt, dat een facultatief maar doorslaggevend advies uitbracht” en deze “adviserende instantie” met een beheersovereenkomst verbonden is met de provincie Antwerpen en “een belang heeft in de ontwikkeling van het bedrijventerrein waar de aanvraag zich situeert”.

10. Het onpartijdigheidsbeginsel, voor zover van toepassing op de deputatie als orgaan van actief bestuur, waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid van de leden van de deputatie die een beslissing neemt, als de structurele onpartijdigheid van de deputatie op het vlak van de organisatie ervan, het verloop van de procedure en het tot stand komen van haar beslissingen.

In zoverre het de structurele onpartijdigheid waarborgt, is het onpartijdigheidsbeginsel slechts van toepassing op een orgaan van actief bestuur indien de toepassing ervan verenigbaar is met de eigen aard, inzonderheid de eigen structuur van het bestuur. De toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel door de RvVb mag er niet toe leiden dat het nemen van een regelmatige beslissing onmogelijk wordt, namelijk doordat dit beginsel het optreden van het bevoegde orgaan onmogelijk zou maken.

Om de schending van de structurele onpartijdigheid van een bestuursorgaan aannemelijk te maken voor de RvVb, moet die schending objectief gerechtvaardigd zijn, rekening houdend met de concrete, feitelijke elementen van de zaak.

11. Door op grond van “een samenloop van functies” te besluiten tot de gegrondheid van het derde middel van de nv IGS, zonder concrete en objectief gewettigde aanwijzingen aan te nemen dat de betrokken gedeputeerde niet langer met de vereiste afstandelijkheid en onpartijdigheid als lid van de deputatie over de vergunningsaanvraag kon oordelen en zonder na te gaan of de toepassing van het aangevoerde onpartijdigheidsbeginsel het optreden van de deputatie onmogelijk zou kunnen maken, schendt het bestreden arrest het beginsel van de structurele onpartijdigheid van bestuursorganen.

Het eerste middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

12. Er is geen grond om de overige middelonderdelen te onderzoeken die niet tot een ruimere vernietiging of een vernietiging zonder verwijzing kunnen leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. A/2014/0484 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 8 juli 2014 in de zaak 1011/0361/A/8/0498 in zoverre de uitspraak het beroep gegrond verklaart.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde Raad en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van de gedeeltelijk vernietigde beslissing.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partij worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventwintig februari 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust