RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 234.790 van 20 mei 2016
in de zaak A. 217.536/X-16.406.

In zake : 1. Stefaan SAEYS
2. de KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
3. de VZW CENTRUM VOOR ONTWIKKELINGS-STOORNISSEN
4. de VZW CENTRUM GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG VLAAMS-BRABANT OOST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Claire Buggenhoudt
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf Van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Mark NEEFS
2. Mariette HELLEMANS
3. Stefan BOVIN
4. Ernest GILLIOEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Arne Vandaele
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 12 november 2015, strekt tot de cassatie van het arrest nr. RvVb/S/1516/0054 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 29 september 2015 in de zaak 1314/0477/SA/3/0468.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 1 december 2015.

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

Auditeur An Van den Broeck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 april 2016.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Claire Buggenhout, die in eigen naam en *loco* advocaat Stijn Verbist verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Arne Vandaele, die in eigen naam en *loco* advocaat Thomas Eyskens verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur An Van den Broeck 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 13 maart 2014 verklaart de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: de deputatie) het administratief beroep van M. Neefs en anderen tegen de op 2 augustus 2013 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven aan de verzoekers verleende voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor "het herbestemmen, uitbreiden en restaureren van het kartuizerklooster", ontvankelijk en stelt de deputatie vast "dat de beslissingstermijn verstreken is en het beroep derhalve stilzwijgend afgewezen is".

4. Het bestreden arrest beveelt op vordering van M. Neefs en anderen "de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de deputatie […] waarbij het administratief beroep van [M. Neefs en anderen] tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen […] stilzwijgend wordt afgewezen".

IV. Onderzoek van de middelen

Standpunt van de partijen

5. De verzoekers voeren in een eerste middel de schending aan van de artikelen 4.8.2 en 4.8.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening (hierna: VCRO), in de hier toepasselijke versie.

Zij betogen dat het bestreden arrest het jurisdictioneel beroep van M. Neefs en anderen heeft toegelaten "op grond van de bevoegdheid die aan de [RvVb] wordt toegekend in artikel 4.8.2 […] en 4.8.3 VCRO" terwijl "het document van 13 maart 2014" waarin "louter [wordt] vastgesteld door de deputatie dat het beroep stilzwijgend afgewezen is wegens het verstrijken van de beslissingstermijn", geen vergunningsbeslissing is. Het voorwerp van het verzoekschrift van M. Neefs en anderen is "de (stilzwijgende) beslissing om vergunning te verlenen". Nergens in het beschikkend gedeelte van deze beslissing

geeft de deputatie aan dat de vergunning (stilzwijgend) zou zijn afgeleverd. De RvVb had moeten vaststellen dat de deputatie “geen beslissing heeft genomen, niet stilzwijgend en niet uitdrukkelijk, die de vergunning verleent”. Het voorwerp van het verzoek van M. Neefs en anderen bestaat dus niet en dat verzoek had “manifest onontvankelijk […] verklaard moeten worden”. De deputatie heeft de vergunning noch geweigerd, noch (stilzwijgend) afgeleverd. Het document van 13 maart 2014 bevestigt dat de deputatie, omdat de beslissingstermijn was verstreken, niet langer bevoegd was om een beslissing te nemen. Het vermoeden dat met artikel 4.7.23, § 2, VCRO wordt ingesteld, genereert geen vergunnings-beslissing in de zin van artikel 4.8.2 VCRO, maar betreft enkel een beslissing ten aanzien van het ingestelde administratief beroep. Dat de beslissing van 13 maart 2014 een aanvechtbare administratieve rechtshandeling is, doet geen afbreuk aan het feit dat het stilzwijgend afwijzen van het administratief beroep geen vergunningsbeslissing uitmaakt en niet voor de RvVb kan bestreden worden. M. Neefs en anderen hadden de vergunning van het college van burgemeester en schepenen moeten bestrijden voor de RvVb na uitputting van het georganiseerd administratief beroep.

De RvVb stoelt zijn argumentatie op het (historisch) artikel 4.8.1, tweede lid, 1°, VCRO en de memorie van toelichting. De VCRO bepaalt enkel dat de RvVb bevoegd is uitspraak te doen over beroepen tot vernietiging van vergunningsbeslissingen, de wetgever heeft in de VCRO nooit uitdrukkelijk opgenomen dat de RvVb bevoegd is uitspraak te doen over het stilzwijgend afwijzen van het beroep tegen een vergunning door de deputatie. De memorie van toelichting bij de VCRO stelt dat de stilzwijgende weigering kan bestreden worden met een jurisdictioneel beroep bij de RvVb. Dit element uit de parlementaire voorbereiding druist echter in tegen het bepaalde in artikel 4.7.12 VCRO dat het college van burgemeester en schepenen de bevoegde overheid is en tegen het bepaalde in artikel 4.7.18 VCRO dat een vervaltermijn bevat ingeval het college van burgemeester en schepenen niet tijdig beslist. Deze bepaling staat in contrast met artikel 4.7.23, § 3, VCRO dat bepaalt dat, indien de deputatie geen beslissing heeft genomen binnen de vervaltermijn, het beroep (dus niet de vergunningsaanvraag) geacht wordt afgewezen te zijn. Met § 5, eerste lid, van

artikel 4.7.23 VCRO is het sluitende bewijs geleverd dat het bestreden document geen vergunningsbesluit is. In dit dossier is er slechts één vergunningsbeslissing getroffen, door het college van burgemeester en schepenen op 2 augustus 2013.

Het stilzwijgend afwijzen van het administratief beroep zoals opgenomen in artikel 4.7.23, § 3, VCRO is een fictieve weigeringsbeslissing die in het leven werd geroepen om fictief de administratieve beroepsmogelijkheden uit te putten zodat een jurisdictioneel beroep tegen de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen mogelijk wordt voor de RvVb. Een zelfde constructie wordt gebruikt in artikel 11, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. In deze context oordeelde de Raad van State dat de aanvraag na zestig dagen geacht wordt te zijn afgewezen, maar dat het niet de fictieve weigering is die dient aangevochten te worden. Deze fictie bestaat louter om de toegang tot het jurisdictioneel beroep te waarborgen.

Men mag veronderstellen dat de wetgever de intentie heeft om een correcte, letterlijke, definitie te geven van de rechtsmacht van de RvVb. Artikel 4.1.1, 8°, VCRO is enkel een bevestiging van het feit dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen een in laatste aanleg genomen beslissing kan uitmaken. Immers, wanneer de termijn van de deputatie vervalt om een beslissing te nemen, is er tegen deze beslissing van het college van burgemeester en schepenen “geen georganiseerd administratief beroep bij een vergunningverlenend bestuursorgaan meer mogelijk”. Op dat ogenblik wordt de beslissing van het college een in laatste aanleg gewezen vergunningsbeslissing.

Artikel 4.7.23, § 3, VCRO voorziet enkel in de wijze waarop de stilzwijgende beslissing van de deputatie moet worden overgemaakt aan de betrokkenen. Op geen enkel ogenblik geeft dit artikel aan wat de aard is van de stilzwijgende beslissingen van de deputatie.

Het stilzwijgend afwijzen van het beroep door de deputatie wordt in de memorie van toelichting bij de VCRO verantwoord door te verwijzen naar “de nood aan een snelwerkend systeem en aan rechtszekerheid binnen een

redelijke termijn". De vaste rechtspraak van de RvVb ondergraaft deze doelstellingen volledig. Door niet de vergunningsbeslissing maar wel de stilzwijgende afwijzing van de deputatie te beoordelen, komt de RvVb keer op keer tot het besluit dat de bestreden beslissing onvoldoende gemotiveerd werd, hetgeen ook bevestigd wordt in het bestreden arrest. *De facto* leidt een stilzwijgende afwijzing door de deputatie dus tot een schorsing en vernietiging door de RvVb. De RvVb oordeelt in dit verband dat ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep de stilzwijgende beslissing van de deputatie in de plaats gekomen is van de uitdrukkelijke beslissing van het college van burgemeester en schepenen. Er zijn vier redenen waarom dit standpunt niet overtuigt.

Ten eerste is het niet verenigbaar met de bepalingen uit de VCRO. Ten tweede is de verwijzing naar artikel 4.8.1 VCRO een zuivere kringredenering die ongegrond is. Het is niet omdat de RvVb bevoegd is om kennis te nemen van stilzwijgende vergunningsbeslissingen dat een vermoeden van afwijzing van een administratief beroep een vergunningsbeslissing zou zijn. Ten derde lijkt de verwijzing naar de parlementaire voorbereiding een kennelijke vergissing. De wettekst zelf heeft steeds voorrang op de parlementaire voorbereiding, zeker als de parlementaire voorbereiding kennelijk verkeerd is. Ten slotte is de verwijzing naar de devolutieve werking van het beroep niet correct. De devolutieve werking ontstaat pas als het administratief beroepsorgaan een uitdrukkelijke beslissing neemt en dus zijn bevoegdheid heeft uitgeoefend, niet wanneer dit orgaan geen beslissing neemt. De devolutieve werking kan niet meer spelen na het verstrijken van de vervaltermijn, vermits de deputatie op dat moment geen bevoegdheid meer heeft om een beslissing te nemen. Het instellen van het beroep zelf heeft bovendien geen devolutieve werking, het heeft alleen een schorsende werking. De rechtspraak van de RvVb bepaalt niet dat aan de beslissing van een orgaan dat niet langer bevoegd is devolutieve werking kan toegekend worden, noch dat de beslissing van een onbevoegd beroepsorgaan krachtens de devolutieve werking in de plaats kan komen van de beslissing waartegen het beroep werd ingesteld. Zelfs indien de beslissing van de deputatie wel in de plaats kwam van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, blijft het probleem van de rechtsmacht bestaan. De beslissing tot

stilzwijgende afwijzing van het beroep wegens verstrijken van de vervaltermijn zou in dat geval misschien wel voor de Raad van State kunnen worden aangevochten, maar niet voor de RvVb. De rechtsmacht van de RvVb is immers beperkt tot vergunningsbeslissingen.

Dat de RvVb niet bevoegd is om de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep te toetsen aan de materiëlemotiveringsplicht en wel bevoegd is om de expliciete afwijzing te toetsen, impliceert geen ongelijke rechtsbescherming van bestuurden. Belanghebbenden hebben in beide gevallen immers de mogelijkheid om een expliciete beslissing aan te vechten voor de RvVb, respectievelijk de vergunning van het college van burgemeester en schepenen of de expliciete afwijzing van het administratief beroep door de deputatie. Wanneer, daarentegen, de huidige rechtspraak van de RvVb wordt gevolgd, ontstaat er wel een ongelijke rechtsbescherming vermits het stilzwijgend afwijzen van het beroep bijna per definitie tot een vernietiging leidt van de beslissing van de deputatie.

6. De verzoekers voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 4.8.11, § 1, VCRO, in de hier toepasselijke versie. Artikel 4.8.11, § 1, VCRO bepaalt welke belanghebbenden een beroep kunnen instellen tegen een vergunningsbeslissing bij de RvVb. Om belang te hebben bij dergelijke procedure moet de vernietiging en eventuele voorafgaande schorsing minstens enig voordeel kunnen verschaffen aan de verzoeker. M. Neefs en anderen kunnen geen voordeel halen uit de schorsings- en vernietigingsprocedure en derhalve niet als belanghebbenden in de zin van artikel 4.8.11, § 1, VCRO beschouwd worden. Dit is geen feitenkwestie, maar volgt uit de vaststelling dat de vergunningsbeslissing van 2 augustus 2013 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven definitief is geworden. M. Neefs en anderen hebben het document van 13 maart 2014 bestreden, waarin louter vastgesteld wordt dat het beroep stilzwijgend afgewezen is wegens het verstrijken van de beslissingstermijn. Dit is echter geen vergunningsbeslissing. Indien deze beslissing wordt vernietigd en de deputatie een nieuwe integrale beslissingstermijn krijgt, zal de deputatie enkel kunnen vaststellen dat zij niet

langer bevoegd is om te oordelen over het administratief beroep. De enige vergunningsbeslissing in dit dossier, de beslissing van 2 augustus 2013 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven, werd immers niet bestreden voor de RvVb. Deze vergunning is definitief geworden, zodat M. Neefs en anderen geen enkel voordeel meer kunnen halen uit het bestrijden van het document van 13 maart 2014. Bijgevolg hebben zij geen belang bij de procedure voor de RvVb.

Beoordeling

7. Beide middelen gaan terug op de verwerping van de excepties van onontvankelijkheid van de vordering van M. Neefs en anderen wegens het ontbreken van "het rechtens vereiste belang", meer bepaald de overwegingen:

> "De verwerende partij kan evenmin gevolgd worden wanneer zij aanvoert dat de verzoekende partijen geen voordeel kunnen halen uit de voorliggende vordering tot schorsing en vernietiging aangezien in geval van een gebeurlijke vernietiging zij noodzakelijk opnieuw tot de vaststelling zal moeten komen dat haar termijn om een beslissing te nemen omtrent het administratief beroep van (onder andere) de verzoekende partijen is verstreken. Nog volgens de verwerende partij dient het voorliggende debat dan ook beperkt te worden tot de (rechts)vraag of zij terecht tot de conclusie is gekomen dat haar beslissingstermijn was verstreken en of het administratief beroep bijgevolg terecht als afgewezen werd geacht.
>
> De visie van de verwerende partij gaat evenwel voorbij aan de vaststelling dat de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van 2 augustus 2013 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven een volwaardige aanvechtbare bestuursbeslissing is. Dit blijkt uit artikel 4.8.1, tweede lid, 1° VCRO en de memorie van toelichting (Parl. St. Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2011/1, 189, nr. 561) en impliceert tevens dat de middelen die de verzoekende partijen inroepen noodzakelijk betrekking dienen te hebben op de stilzwijgende beslissing waarmee het administratief beroep van de verzoekende partijen wordt geacht te zijn afgewezen.
>
> De beslissing van het college van burgemeester en schepenen wordt hierdoor niet opnieuw een in laatste aanleg gewezen vergunningsbeslissing. Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep is de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij immers in de plaats gekomen van de uitdrukkelijke beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven.
>
> De stilzwijgende beslissing van de verwerende partij dient derhalve als een op zich staande en aanvechtbare, in laatste aanleg genomen administratieve rechtshandeling te worden beschouwd, tot stand gekomen

via de wettelijke fictie van artikel 4.7.23, §2 VCRO. Dit brengt evenzeer met zich mee dat de verwerende partij eigenlijk het ingestelde administratief beroep kennelijk zonder meer heeft afgewezen en, zoals in het voorliggende dossier, evenzeer kennelijk zonder meer een vergunning heeft verleend voor het aangevraagde.

(...)

Het voordeel van de verzoekende partijen bij een gebeurlijke vernietiging van de stilzwijgende afwijzing van hun administratief beroep is dan ook evident gelegen in de omstandigheid dat de verwerende partij aldus wordt uitgenodigd om alsnog een uitdrukkelijke beslissing te nemen over hun administratief beroep. Anders dan de verwerende partij aanneemt, zal zij desgevallend niet noodzakelijk tot de vaststelling moeten komen dat haar termijn om een beslissing te nemen is verstreken aangezien haar een nieuwe termijn (al dan niet door de Raad in toepassing van artikel 4.8.2, derde lid VCRO) wordt verleend om een uitdrukkelijke beslissing te nemen. Een termijn die ingaat de dag na de betekening van het arrest waarmee de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep van de verzoekende partijen in voorkomend geval wordt vernietigd.

In dezelfde zin is het voordeel van de verzoekende partijen bij een eventuele schorsing van de tenuitvoerlegging van de stilzwijgende vergunningsbeslissing gelegen in de omstandigheid dat de vergunninghouder niet langer beschikt over een uitvoerbare titel waardoor zij, op voorwaarde dat zij hiervan doen blijken, de realisatie van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel voorkomen."

8. Artikel 4.7.18 VCRO, in de hier toepasselijke versie, bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag binnen de vervaltermijn (§ 1) en dat de aanvraag geacht wordt afgewezen te zijn indien geen beslissing wordt genomen binnen de vervaltermijn (§ 2).

De tweede paragraaf van deze bepaling wordt als volgt toegelicht in de parlementaire voorbereiding: "Het overschrijden van de beslissingstermijn leidt tot een stilzwijgende beslissing" (Memorie van toelichting, *Vl. Parl*. 2008-09, nr. 2011/1, 180).

Artikel 4.7.21, § 1, VCRO bepaalt dat tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag een georganiseerd administratief beroep kan worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is

gelegen, en dat de deputatie bij het behandelen van het beroep de aanvraag in haar volledigheid onderzoekt.

Deze bepaling wordt als volgt toegelicht in de parlementaire voorbereiding: “Er wordt nu zelfs uitdrukkelijk vermeld dat de deputatie de aanvraag bij het behandelen van het beroep in haar volledigheid onderzoekt [...]. Dat sluit aan bij de vaste rechtspraak volgens dewelke het hoger beroep een administratief en geen jurisdictioneel karakter heeft. De deputatie treedt niet op als administratieve rechter, maar als bestuurlijke overheid, zulks om te oordelen over de vraag of een bepaalde bouw- of verkavelingswijze overeenstemt met het recht en de goede ruimtelijke ordening. De zaak wordt daarbij in haar geheel bij de deputatie aanhangig gemaakt, ook wanneer het beroep slechts tegen een gedeelte van het bestreden besluit gericht is. Het instellen van het beroep draagt de beslissingsbevoegdheid aldus over naar de deputatie [...], met het gevolg dat de beslissing van de deputatie in de plaats komt van deze van het college” (Memorie van toelichting, *Vl. Parl*. 2008-09, nr. 2011/1, 183).

Artikel 4.7.23, § 2, VCRO bepaalt dat de deputatie haar beslissing neemt binnen de bepaalde vervaltermijn en dat het beroep wordt geacht afgewezen te zijn indien geen beslissing wordt genomen binnen de toepasselijke vervaltermijn.

In het geval geen beslissing werd genomen binnen de toepasselijke vervaltermijn, wordt de volgende toelichting gegeven in de parlementaire voorbereiding:

“De stilzwijgende weigering kan dan bestreden worden voor de [RvVb]” (Memorie van toelichting, *Vl. Parl*. 2008-09, nr. 2011/1, 189).

De stilzwijgende weigering van de deputatie komt aldus in de plaats van de met het georganiseerde administratief beroep bestreden, al dan niet uitdrukkelijke, beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

Artikel 4.8.2, § 1, 1°, VCRO bepaalt dat de RvVb uitspraak doet als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning.

De RvVb spreekt zich als administratief rechtscollege uit "over annulatieberoepen, ingesteld tegen vergunningsbeslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg (desgevallend stilzwijgend, dit is wanneer de vervaltermijn waarbinnen een beslissing moet worden genomen, verstreken is)" (Memorie van toelichting, *Vl. Parl*. 2008-09, nr. 2011/1, 195).

De term "vergunningsbeslissingen" heeft betrekking op krachtens de VCRO "genomen beslissingen in de vergunningenprocedure. Niet enkel de toekenning of de weigering van een vergunning valt onder het begrip, maar ook bvb. het onontvankelijk verklaren van een administratief beroep" (Memorie van toelichting, *Vl. Parl.* 2008-09, nr. 2011/1, 195).

Het begrip "in laatste administratieve aanleg" heeft betrekking op het geval "waarin een vergunningsbeslissing enkel nog kan worden bestreden middels een beroep bij de rechter, maar niet meer via een beroep bij een administratieve overheid. In de reguliere procedure gaat het om het geval waarin de beslissing reeds uitdrukkelijk of stilzwijgend in hoger beroep werd gewezen door de deputatie, of de termijn om dergelijk beroep bij de deputatie in te stellen, verstreken is" (Memorie van toelichting, *Vl. Parl*. 2008-09, nr. 2011/1, 89).

9. Door te oordelen dat "[i]ngevolge de devolutieve werking van het administratief beroep […] de stilzwijgende beslissing van [de deputatie] immers in de plaats gekomen [is] van de uitdrukkelijke beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven" en dat "[d]e stilzwijgende beslissing van [de deputatie] […] derhalve als een op zich staande en aanvechtbare, in laatste aanleg genomen administratieve rechtshandeling [dient] te worden beschouwd, tot stand gekomen via de wettelijke fictie van

artikel 4.7.23, §2 VCRO" heeft de RvVb noch artikel 4.8.2 noch artikel 4.8.3 VCRO geschonden.

10. Beide middelen die ervan uitgaan dat de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van 2 augustus 2013 definitief is geworden en dat het deputatiebesluit van 13 maart 2014 geen – stilzwijgende – vergunningsbelissing is, falen naar recht.

Beide middelen worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een vierde, verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 800 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig mei 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

	Astrid Truyens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Astrid Truyens	**Johan Lust**