

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.030 van 30 november 2017
in de zaak A. 221.982/VII-39.960.**

In zake : de NV GOEDERENBEHEER - GERANCE DES BIENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans, Filip De Preter en
Bert Van Herreweghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN VLAAMS-BRABANT

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 18 april 2017, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1617/0645 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 7 maart 2017 in de zaak 1415/0370/A/0358.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 15 mei 2017 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 november 2017.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Lindemans, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 18 december 2014 weigert de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: deputatie) aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning te verlenen “voor het bouwen van dertien woningen, waaronder acht koppelwoningen en vijf vrijstaande woningen”.

4. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van de verzoekende partij tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 18 december 2014.

IV. Ontvankelijkheid van het cassatieberoep

Exceptie

5. De deputatie betwist het belang van de verzoekende partij. Zij verwijst hiervoor naar arrest nr. 222.749 van 6 maart 2013 van de Raad van State (hierna: RvS), waarin de RvS heeft vastgesteld dat er geen rooilijnplan met betrekking tot de in de verkaveling begrepen tracéverlegging van buurtweg nr. 45 voorligt en dat, indien wordt aangenomen dat de deputatie beslist heeft tot de verlegging van het tracé van de buurtweg nr. 45, moet worden vastgesteld dat deze beslissing dateert van meer dan een half jaar na het afgeven van de verkavelingsvergunning zodat het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen van 8 december 1964 tot afgifte van de verkavelingsvergunning aangetast is door bevoegdheidsoverschrijding. De RvS besluit dat uit de vastgestelde onwettigheid van de verkavelingsvergunning volgt dat de verwerende partij, na een gebeurlijke vernietiging van het bestreden weigeringsbesluit door de RvS, niet anders zal kunnen dan de gevraagde vergunning, die uitvoering geeft aan de verkavelingsvergunning, opnieuw te weigeren en de verzoekende partij bijgevolg geen belang heeft bij haar beroep.

Volgens de deputatie zal de RvS ook in het kader van dit cassatieberoep moeten vaststellen dat de betrokken verkaveling onwettig is, ongeacht de vraag of zij al dan niet vervallen is. Aangezien zij “na een gebeurlijke vernietiging van het bestreden weigeringsbesluit, niet anders zal kunnen dan de gevraagde vergunning, die uitvoering geeft aan de onwettige verkavelingsvergunning, opnieuw te weigeren”, heeft de verzoekende partij geen belang bij haar beroep.

Beoordeling

6. In zoverre de exceptie van onontvankelijkheid de Raad van State ertoe noopt in de beoordeling van de zaak zelf te treden, is hij overeenkomstig

artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State daartoe niet bevoegd.

7. Het cassatieberoep is gericht tegen de verwerping door de RvVb van de vordering van de verzoekende partij tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 18 december 2014.

8. De exceptie van onontvankelijkheid houdt verband met de beoordeling van het eerste middel van de verzoekende partij.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

9. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, “de motiveringsverplichting die vervat zit in artikel 149 van de Grondwet en artikel 6 EVRM en van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel als beginselen met grondwettelijke waarde”:

“Doordat, de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het bestreden arrest uitgaat van een beweerd verval van de verkavelingsvergunning van 8 december 1964, terwijl enerzijds die vergunning al meermaals uitvoering heeft gekregen, het bestuur die vergunning ook jarenlang als niet vervallen heeft beschouwd en haar niet vervallen aard al meermaals door rechters is vastgesteld.

Terwijl, eerste onderdeel:

- het rechtszekerheidsbeginsel, als beginsel met grondwettelijke waarde, vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en de overheid daarvan niet zonder objectieve en redelijke verantwoording kan afwijken, zodat na een redelijke termijn de wettigheid en het niet-vervallen karakter van een verkavelingsvergunning juridisch moet vaststaan en minstens moet

worden aanvaard, zeker wanneer diezelfde overheid, als rechter in fiscaal contentieux, tot dit niet vervallen en wettig karakter heeft beslist en nadat ook de justitiële rechter dit met gezag van gewijsde heeft beslist;

- het vertrouwensbeginsel, als beginsel met grondwettelijke waarde, inhoudt dat de burger moet kunnen rekenen op een gedragslijn en beoordeling van de overheid die spoort met meermaals ingenomen standpunten over het wettig en niet-vervallen karakter van een verkavelingsvergunning;
- art. 6 EVRM vereist dat een rechter de uitvoering van een rechterlijke beslissing met betrekking tot de uitvoerbaarheid van een verkavelingsvergunning niet dwarsboomt;

En terwijl, tweede onderdeel:

- art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM vereist dat een eigenaar van een stuk grond dat kan worden verkaveld op grond van een uitvoerbare verkavelingsvergunning, niet verstoort wordt in zijn eigendom door, nadat tientallen jaren het standpunt werd ingenomen dat de verkavelingsvergunning niet vervallen is, plots het tegendeel wordt beweerd en dan nog op onjuiste gronden, en hoe dan ook, al aangenomen dat dit gewijzigd standpunt wettig zou kunnen worden ingenomen ter vrijwaring van het algemeen belang, dit niet kan als in geen enkele vorm van compensatie is voorzien”.

Zij licht in het eerste middelonderdeel toe dat de RvVb “niet zonder schending van de aangehaalde beginselen kon beslissen dat de verkavelingsvergunning van 8 maart 1964 in het voorliggende individuele geschil als vervallen moet worden beschouwd en, in toepassing van art. 159 van Grondwet, die verkavelingsvergunning als onwettig buiten toepassing moet worden gelaten” en dat de stelling dat “het rechtszekerheidsbeginsel niet contra legem zou kunnen werken, en de toepassing van dat beginsel niet zou kunnen leiden tot een ‘onwettige toepassing van de regelgeving’, vertrekt vanuit een verkeerde veronderstelling van wat in deze procedure als ‘wettige toepassing’ van de regelgeving kan worden beschouwd”. Door “tal van beslissingen [...] die het wettige en niet-vervallen karakter van de verkavelingsvergunning van 1964 bevestigen” bestaat “de enige wettige toepassing van de regelgeving erin [...] dat de uitvoerbaarheid van die verkavelingsvergunning [...] wordt aanvaard” en komt “aan de rechtszekerheid in elk geval een groter gewicht toe bij het afwegen van de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel tegen het legaliteitsbeginsel”.

In een tweede middelonderdeel zet zij uiteen dat “[d]e beoordeling in het bestreden arrest, dat de verkavelingsvergunning van 8 december 1964 vervallen en onwettig zou zijn, [...] evenmin [kan] worden verantwoord in het licht van de verdragsrechtelijke bescherming die de eigendom van de verzoekende partij geniet”. De toepassing van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol staat er volgens haar “aan in de weg dat een nationale rechter, in een individueel geschil tussen een particulier en een overheid en met toepassing van de wettelijke regeling inzake verval van verkavelingen [en] art. 159 Grondwet, een al 50 jaar bestaande, en vermoed wettig zijnde, verkavelingsvergunning die de grondslag heeft geboden voor verschillende stedenbouwkundige vergunningen, alsnog als resp. vervallen en onwettig gaat beschouwen. Een dergelijke toepassing van de exceptie van onwettigheid en de wettelijke vervalregeling inzake verkavelingsvergunningen, legt een disproportionele last op de eigendom die de inzet vormt van de vergunningsprocedure”. De RvVb “vermocht in die omstandigheden niet wettig - en nadat de [d]eputatie tientallen jaren het standpunt heeft ingenomen dat de verkavelingsvergunning niet vervallen is, en dit ook werd vastgesteld door de burgerlijke rechtbanken - die verkavelingsvergunning alsnog als vervallen en onwettig beschouwen met toepassing van art. 159 van de Grondwet (en dan nog op onjuiste gronden)”. Ten slotte stelt de verzoekende partij dat, “aangenomen dat dit gewijzigd standpunt wettig zou kunnen worden ingenomen, [...] vastgesteld [dient] dat dit in overeenstemming met art. 1 [van het Eerste Aanvullend Protocol] niet kan als er in geen enkele vorm van compensatie is voorzien”.

Beoordeling

10. Het middel gaat in zijn beide onderdelen terug op de gemotiveerde verwerping door de RvVb van het eerste middel van de verzoekende partij waarin zij argumenteert dat de bestreden vergunningsbeslissing van 18 december 2014 steunt op twee niet deugdelijke motieven, “enerzijds door te verwijzen naar de motivering, ingeroepen door de minister in zijn beslissing van 8 november 2010 tot verwerping van het beroep van de verzoekende partij, en door

die motivering tot de hare te maken, en zo te concluderen tot verval van de verkavelingsvergunning [...] en anderzijds door te verwijzen naar het arrest van de Raad van State nr. 222.749 van 6 maart 2013 waarin niet het verval, maar wel de onwettigheid van de verkavelingsvergunning [...] wordt vastgesteld”.

11. Het bestreden arrest besluit enerzijds dat de deputatie “in de bestreden beslissing niet onterecht tot de conclusie [is] gekomen dat de verkavelingsvergunning vervallen is”, dat het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel “niet contra legem” werken en derhalve “niet [kunnen] worden ingeroepen om het verval van rechtswege van de verkavelingsvergunning te omzeilen”.

Het bestreden arrest besluit anderzijds dat “[d]e verkavelingsvergunning [...] gelet op artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing [moet] worden gelaten” omdat “het college van burgemeester en schepenen [zijn] bevoegdheid heeft overschreden door op 8 december 1964 een verkavelingsvergunning te verlenen”.

Deze besluiten worden met redenen omkleed door de RvVb.

12. Krachtens artikel 159 van de Grondwet passen de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.

Uit deze bepaling volgt dat de rechter een met de wet strijdige administratieve beslissing buiten toepassing moet laten.

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

13. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn bindend voor het bestuur. Zij omvatten het recht op rechtszekerheid, dat inhoudt dat men

moet kunnen vertrouwen op wat hij niet anders kan opvatten dan als een vaste gedrags- of beleidsregel van de overheid, zodat de door de overheid gewekte gerechtvaardigde verwachtingen van de burger in de regel moeten worden gehonoreerd.

Het recht op rechtszekerheid is evenwel geen onbeperkt recht en moet onder omstandigheden wijken voor het legaliteitsbeginsel dat de rechtszekerheid en gelijkheid verzekert.

De verwachtingen van de bestuurde mogen niet gegrond zijn op een onwettige praktijk en het recht op rechtszekerheid kan aldus niet worden ingeroepen indien dit leidt tot een beleid dat tegen de wettelijke bepalingen ingaat.

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

14. Luidens artikel 1, eerste lid, van het Eerste Aanvullend Protocol hebben alle natuurlijke of rechtspersonen recht op het ongestoorde genot van hun eigendom en zal niemand van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

Artikel 1, tweede lid, van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt dat de voorgaande bepalingen op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere bedingen en boeten te verzekeren.

Een maatregel van inmenging dient een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van de grondrechten van personen. Er moet een redelijk verband van

evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Wanneer het gaat om een maatregel van reglementering van gebruik van eigendom, is het gebrek aan vergoeding een van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden om te bepalen of het billijk evenwicht geëerbiedigd werd, maar kan dat gebrek aan vergoeding op zichzelf nooit een schending van het voormelde artikel opleveren.

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

15. Het eerste middel wordt in zijn beide onderdelen verworpen.

B. Tweede en derde middel

Uiteenzetting van het tweede middel

16. De verzoekende partij voert de schending aan “van de motiveringsverplichting die vervat zit in artikel 149 van de Grondwet en artikel 6 EVRM”:

“Doordat, de [RvVb] in het bestreden arrest de schending van art. 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM verwerpt op grond van de overweging dat de wettelijke regeling inzake het verval van de verkavelingsvergunningen beschouwd kan worden als een ‘wet’ in de zin van het tweede lid van die bepaling, en de stedenbouwkundige vergunning van die vervalregeling toepassing maakt.

Terwijl het recht op een eerlijk proces vervat in artikel 6 EVRM en de motiveringsplicht vervat in artikel 149 van de Grondwet vereist dat de [RvVb] haar arresten met behoorlijke en pertinente redenen omkleedt die de beslissingen kunnen dragen, wat inhoudt dat uit de rechterlijke beslissing blijkt dat alle door de verzoekende partij als elementen ter ondersteuning van haar middel ontleent aan de schending van art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM bij de beoordeling betrokken zijn, in het bijzonder of er door het jarenlange tijdsverloop tussen het verlenen van de verkavelingsvergunning en het vaststellen van het verval van diezelfde vergunning 50 jaar nadien een disproportionele last wordt gelegd op de eigendom van de verzoekende partijen, en of die al dan niet moet leiden tot de gegrondheid van het voor de [RvVb] aangevoerde middel”.

Uiteenzetting van het derde middel

17. De verzoekende partij voert de schending aan “van de algemene beginselen van het recht van verdediging, het recht op een eerlijke behandeling en het recht op toegang tot de [rechter] vervat in artikel 6 EVRM, van art. 149 van de Grondwet, van artikel 74 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (‘Stedenbouwwet’), van artikel 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek, de miskennis van de bewijskracht van stukken en van de bindende kracht zo al niet het gezag van gewijsde van de rechterlijke uitspraken van het Hof van Beroep van Gent van 10 april 2003 en van de beslissingen van de Deputatie van Vlaams-Brabant inzake de belasting op de onbebouwde percelen in niet vervallen verkavelingen van 21 augustus 1997 en 19 maart 1998”:

“Doordat, eerste onderdeel, de [RvVb], in weerwil van hetgeen hierover reeds in andere gerechtelijke procedures is beslist, besluit tot het verval van de verkavelingsvergunning van 1964, vertrekkende van een onderscheid dat zou moeten worden gemaakt tussen de voorwaarde in de verkavelingsvergunning van 8 december 1964 zelf en ‘bijkomende lasten en voorwaarde’ die in het besluit van het college van 27 juli 1993 aan die verkavelingsvergunning zouden worden gesteld.

Terwijl, de eigen raadsman van de gemeente Grimbergen destijds heeft geadviseerd dat zij geen bijkomende eisen kan formuleren bij de verkavelingsvergunning van 8 december 1964, wat de gemeente nadien aanvaard heeft in een beslissing van 27 juli 1993. En verder omdat ook het Hof van Beroep van Gent en de Deputatie, oordelend als rechter in fiscale zaken, al hebben geoordeeld dat aan de voorwaarden van art. 75, §2 Stedenbouwwet is voldaan en de verkavelingsvergunning niet vervallen is.

En doordat, tweede onderdeel, de [RvVb] besluit tot het verval van de verkavelingsvergunning van 8 december 1964 op grond van een volstrekt nieuwe redenering, een ambtshalve ingeroepen analyse van de verkavelingsvoorwaarden als zijnde gebaseerd op twee los van elkaar staande voorwaarden voor wegnuitrusting, die door geen van de partijen werd verdedigd, zonder hierover enige tegenspraak te organiseren en zonder dat de partijen hierover werden gehoord, waarbij de partijen ook niet mochten verwachten dat de Raad dit onderscheid en deze analyse in zijn oordeel zou betrekken.

Terwijl, het algemeen beginsel van het recht van verdediging en het recht op een eerlijke behandeling vervat in artikel 6 EVRM met zich meebrengen dat

de [RvVb] de partijen vooraf had moeten horen over de ambtshalve aangevoerde analyse over het verval van de verkavelingsvergunning”.

Beoordeling van beide middelen

18. Het bestreden arrest beslist enerzijds dat de deputatie in de bestreden vergunningsbeslissing van 18 december 2014 “niet onterecht tot de conclusie [is] gekomen dat de verkavelingsvergunning vervallen is” en dat “[d]e aanvraag [...] bijgevolg [diende] getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het GRUP VSGB”.

Het bestreden arrest beslist anderzijds dat de verkavelingsvergunning in toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

19. Geen van beide middelen zijn gericht tegen deze laatste zelfstandige reden van het oordeel van de RvVb dat “[d]e aanvraag diende [...] getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het GRUP VSGB”.

Deze middelen die louter gericht zijn tegen het voor dit oordeel van de RvVb niet noodzakelijk, dragend motief van de onregelmatigheid van de verkavelingsvergunning, kunnen niet tot cassatie leiden.

20. Het tweede en derde middel worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig november tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys