

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.566 van 18 mei 2020
in de zaak A. 228.541/VII-40.582**

In zake : 1. David TORDEUR
 2. Laurence PEETERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeestersstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marc Agten
 kantoor houdend te 3960 Bree
 Malta 9

tegen :

Lutgarde SMISMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Arne Vandaele
kantoor houdend te 1540 Herne
Kwatemstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 5 juli 2019, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1819-1004 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna : RvVb) van 21 mei 2019 in de
zaak 1718-RvVb-0052-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
20 augustus 2019.

Verweerster heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck 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 partijen hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 maart 2020.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Arne Vandaele, die verschijnt voor verweerster, zijn gehoord.

Eerste 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

3.1. Met een besluit van 13 juli 2017 verleent de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: deputatie) aan Tordeur – Peeters “een verkavelingsvergunningswijziging”.

3.2. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van Smismans voormelde vergunningsbeslissing van de deputatie en “weigert de verkavelingsvergunningswijziging”.

IV. Onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van Smismans

4. Smismans werpt op met betrekking tot “het belang bij het beroep”:

“19. In de mate Uw Raad zou beslissen dat het eerste en/of tweede middel van het cassatieberoep gegrond is/zijn, maar niet het derde, hebben verzoekende partijen geen belang bij onderhavig cassatieberoep, nu in dat geval immers de wettigheid van het eerste onderdeel van het tweede middel in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou worden bevestigd, en de Raad voor Vergunningsbetwistingen nog steeds tot de gegrondverklaring van het beroep zou moeten besluiten.

In de mate Uw Raad zou beslissen dat het derde middel van het cassatieberoep gegrond is, maar niet het eerste en/of het tweede middel, hebben verzoekende partijen evenmin belang bij het beroep, nu in dat geval immers de wettigheid van het eerste onderdeel van het eerste middel in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou worden bevestigd, en de Raad voor Vergunningsbetwistingen nog steeds tot de gegrondverklaring van het beroep zou moeten besluiten”.

Beoordeling

5. De betwisting van het belang houdt verband met de beoordeling hierna van de gegrondheid van de middelen.

V. Onderzoek van de middelen

Derde middel

Standpunt van Tordeur - Peeters

6. Tordeur - Peeters voeren de schending aan van artikel 4.3.11, §2, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit) en artikel 149 van de Grondwet

“Doordat, het bestreden arrest oordeelt dat de aanvraag tot wijziging van de verkavelingsvergunning strijdig zou zijn met de gewestplanbestemming parkgebied;

Terwijl, de gevraagde wijziging van de verkavelingsvoorschriften niet meer zijn dan verduidelijkingen van de bestaande verkavelingsvoorschriften; dat bovendien louter een wijziging van bepaalde inrichtingsvoorschriften werd aangevraagd; dat in het bestreden arrest in strijd met de aangehaalde wettelijke bepalingen werd geoordeeld dat de aangevraagde wijziging onverenigbaar zou zijn met de bestemming parkgebied;

Dat door de ligging binnen de verkaveling zoals vergund op 28 mei 1963 het terrein definitief het statuut van bouwgrond heeft bekommen; dat derhalve de wijzigingsaanvraag met betrekking tot minieme aanpassingen van de verkavelingsvoorschriften niet strijdig is met de gewestplanbestemming; dat hierop door verzoekende partij uitvoerig was gewezen in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen in diens schriftelijke uiteenzetting:

[...]

Dat het bestreden arrest voorgaande argumentatie totaal onbeantwoord laat; dat nergens wordt geoordeeld of de doorgevoerde wijzigingen wel strijdig kunnen zijn met de gewestplanbestemming parkgebied; dat hieromtrent elke motivering ontbreekt;

Dat uit het bestreden arrest allerminst kan worden begrepen waarom iedere aanvraag tot wijziging van de verkavelingsvoorschriften ipso facto strijdig zou zijn met het parkgebied; dat allerminst werd onderzocht of de vergunde wijzigingen in casu wel kunnen leiden tot de beoordeling dat ze strijdig zouden zijn met de specifieke voorschriften van art. 14.4.4 Inrichtingsbesluit; dat in de vergunningsbeslissing alvast het tegendeel was geoordeeld; dat door verzoekende partij ook het tegendeel was aangetoond in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen; dat in het bestreden arrest evenwel niet wordt geantwoord op deze argumentatie;

Dat door de aard van de aanpassingen evenmin kan worden ingezien op welke wijze de 'sociale functie' van het parkgebied zou worden aangetast; dat het bouwterrein hoe dan ook haar bestemming van private woonkavel blijft

behouden; dat de toekenning of weigering van de aanvraag tot wijziging van de verkavelingsvoorschriften geen enkel effect heeft op de niet-bestaande ‘sociale functie’ van het gedeelte van het bouwperceel dat door het gewestplan is bestemd als parkgebied; dat dan ook niet kan worden begrepen waarom de aanvraag strijdig zou zijn met de gewestplanbestemming; Zodat, het derde middel gegrond is”.

Zij voegen toe:

“De loutere vaststelling dat een aanvraag tot verkavelingswijziging niet zou bijdragen aan de sociale functie van een parkgebied volstaat niet om de aanvraag te weigeren.

Ingevolge de afgifte van een verkavelingsvergunning hebben de gronden binnen de verkaveling het statuut van bouwgrond bekomen.

[...]

Art. 4.2.15, §2 VCRO bepaalt dat een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden reglementaire voorschriften omvat aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden.

Art. 4.2.18 VCRO bepaalt dat de bepalingen van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden niet opgeheven worden door de inwerkingtreding van een stedenbouwkundig voorschrift waarmee ze onverenigbaar zijn.

Een verkavelingsvergunning legt dus aan de hand van reglementaire voorschriften de toekomstige plaatselijke ordening vast, en verschaft aldus aan toekomstige eigenaars zekerheid over het statuut van bouwgrond. Dergelijke vergunning wordt niet opgeheven door de inwerkingtreding van een stedenbouwkundig voorschrift waarmee de bepalingen van de vergunning onverenigbaar zijn.

In die omstandigheden moet redelijkerwijze aangenomen worden dat een eigenaar, mits toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening, de mogelijkheid heeft om een wijziging van de verkavelingsvoorschriften te vragen, zonder dat dergelijke wijziging getoetst moet worden aan de stedenbouwkundige voorschriften die later in werking zijn getreden en waarmee de bepalingen van de verkavelingsvergunning op datum van de aanvraag tot wijziging reeds strijdig zijn.

Het bestreden arrest vertrekt dus van een foutieve rechtsopvatting”.

Beoordeling

7. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het eerste onderdeel van het tweede middel waarbij Smismans heeft aangevoerd “dat de bestreden verkavelingswijziging strijdt met het toepasselijke bestemmingsvoorschrift van parkgebied volgens het gewestplan en dat de

[deputatie] verkeerdelijk oordeelt dat de aanvraag geen inbreuk vormt op de bestaande parkfunctie die bestaat uit ‘wijkondersteunende groene elementen’.

De RvVb motiveert zijn beoordeling van het middel op volgende gronden :

-de argumentatie van de deputatie en van Tordeur - Peeters “dat de verkavelingsvergunning en bij uitbreiding het statuut van het perceel als bouwgrond als onaantastbaar dient te worden beschouwd en bijgevolg voorgeaat op de bestemming van het gewestplan, en dat ook bij aanvragen tot wijziging van de verkavelingsvergunning geen rekening mag worden gehouden met het gewestplan, faalt [...] naar recht omdat de overheid bij het beoordelen van dergelijke aanvragen gebonden is door de verordenende kracht van het gewestplan en geen wijziging kan verlenen wanneer die niet verenigbaar is met de bestemming van het gewestplan”;

-uit het dossier blijkt dat het aangevraagde gelegen is in parkgebied volgens het gewestplan;

-artikel 14.4.4 van het inrichtingsbesluit legt de verplichting op om, ofwel, het terrein dat reeds als park bestaat, als zodanig te bewaren, ofwel, het terrein waaraan de bestemming van park is gegeven, zodanig in te richten dat het ook die functie kan vervullen; bijgevolg kunnen in parkgebied slechts handelingen en werken worden vergund die behoren tot of bijdragen aan de inrichting van het parkgebied;

-de deputatie geeft in de bestreden vergunningsbeslissing aan “dat het aangevraagde niet bijdraagt tot de sociale functie van het park maar dat het perceel nooit de functie van park heeft gehad, wel deze van ‘wijkondersteunende groene elementen’ en dat de gevraagde wijzigingen van de verkavelingsvoorschriften geen afbreuk doen aan de bestaande ‘wijkondersteunende groene elementen’ en [dat] zij bijgevolg geen afbreuk doen aan de vigerende bestemming parkgebied”;

-de deputatie “maakt abstractie van het gegeven dat zij de gevraagde verkavelingswijziging dient te toetsen aan het gewestplan. [...] Ongeacht het feit dat voorliggend perceel omwille van de niet-vervallen verkavelingsvergunning het statuut van bouwgrond heeft verkregen, dient elke wijziging van de bestaande verkavelingsvoorschriften getoetst te worden aan het geldende gewestplan. Een

verkavelingsvergunning verleent niet meer rechten dan deze die erin met zoveel woorden zijn vermeld, namelijk bouwen volgens de erin bepaalde voorschriften. De vaststelling van de [deputatie] in de bestreden beslissing dat de aangevraagde wijzigingen niet strijdig zijn met de ‘wijkondersteunende groene elementen’, doet aan het voorgaande geen afbreuk [...]”.

8. Naar luid van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State treedt de Raad van State als cassatierechter “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

Het middel dat het verweer van Tordeur - Peeters voor de RvVb herneemt, is niet gericht tegen het bestreden arrest en noopt de Raad van State om de eerste beoordeling ervan door de RvVb over te doen en aldus in de beoordeling van de zaak zelf te treden.

De Raad van State is daartoe niet bevoegd. Het middel is onontvankelijk.

9. Het middel dat de schending aanvoert van artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO en van artikel 14.4.4 van het inrichtingsbesluit zonder uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest deze bepalingen schendt, is niet ontvankelijk.

10. Het middel dat met verwijzing naar de artikelen 4.2.15, § 2 en 4.2.18 VCRO in de memorie van wederantwoord voor het eerst aanvoert dat het bestreden arrest “vertrekt [...] van een foutieve rechtsopvatting” is laattijdig en bijgevolg niet ontvankelijk.

11. Het arrest van de RvVb moet met redenen worden omkleed.

De aan de RvVb grondwettelijk opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet -al ware die redengeving verkeerd of

onwettig- die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Wanneer een motivering leidt tot onjuiste gevolgtrekkingen in rechte, levert dit een schending van de wet op maar geen motiveringsgebrek. Alleen een gemis aan motivering -of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven- maakt een schending uit van de aan de rechter opgelegde motiveringsverplichting.

12. De rechterlijke motiveringsverplichting houdt niet in dat de RvVb moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd, maar dat geen afzonderlijk middel of afzonderlijke weerlegging vormt.

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

13. Uit de in randnummer 7 aangehaalde overwegingen van het bestreden arrest, volgt dat het middel dat aanvoert dat de argumentatie van Tordeur - Peeters, niet wordt beantwoord, feitelijke grondslag mist.

14. Met die motieven heeft de RvVb in het bestreden arrest op een duidelijke en ondubbelzinnige wijze de redenen uiteengezet die hem ertoe gebracht heeft het middelonderdeel van Smismans gegrond te verklaren en het verweer van Tordeur - Peeters te verwerpen.

Het middel dat aanvoert dat één dezer motieven van het bestreden arrest “allerminst kan worden begrepen”, is niet gegrond.

15. Het middel wordt verworpen.

Tweede middel

Standpunt Tordeur - Peeters

16. Tordeur - Peeters voeren de schending aan van artikel 149 van de Grondwet en artikel 35 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: DBRC)

“Doordat, het bestreden arrest stelt dat de aanvraag tot verkavelingswijziging in strijd zou zijn met art. 4.6.7 VCRO; dat verzoekers hadden aangetoond dat de verzoekende partij in de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen hoegenaamd geen belang had bij het middel waarbij de schending van art. 4.6.7 VCRO werd ingeroepen; dat de verzoekende partij immers wel correct was aangeschreven en wel een bezwaar heeft kunnen indienen; dat de bezwaar-, beroeps- en hoorrechten van de verzoekende partij in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen op geen enkele wijze werden geschonden;

Dat het bestreden arrest desondanks als volgt oordeelt;

‘De verwerende noch de tussenkomen de partij en kunnen redelijkerwijs voorhouden dat de verzoekende partij als kaveleigenaar geen belang heeft bij haar wettigheidskritiek over de samenstelling van het aanvraagdossier voor een wijziging van de verkavelingsvergunning. Het betreft een voorschrift dat op straffe van onontvankelijkheid van de aanvraag is gesteld. De verzoekende partij heeft als kaveleigenaar belang bij de naleving van dit voorschrift, ook al heeft ze zelf een tijdig bezwaar kunnen indienen.’

Terwijl, uit het bestreden arrest op geen enkel punt blijkt dat verzoekende partij belang had bij het middel; dat verzoekende partij geen nadeel lijdt daar deze wel een bezwaar heeft kunnen indienen en wel de administratieve beroepsprocedure heeft kunnen doorlopen;

Overwegende dat op grond van artikel 35 DBRC-decreet de bestreden beslissing enkel vernietigd kan worden wanneer de onwettigheid aanleiding geeft tot een benadeling in hoofde van de partij die de onwettigheid aanvoert:
[...]

Dat in het bestreden arrest totaal niet wordt geantwoord op de exceptie van verzoekende partijen die hadden aangetoond dat verzoekende partij in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen allerminst was benadeeld of enig persoon nadeel had geleden ingevolge de z gezegde schending van art. 4.6.7 VCRO;

Dat uit het zgn. gegeven dat het gaat om stukken die op straffe van onontvankelijkheid bij het aanvraagdossier moeten worden gevoegd, allerminst kan blijken dat de verzoekende partij in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen enig belang kon hebben bij het middel; dat art. 35 DBRC-decreet evenwel verplicht dat een verzoekende partij wordt benadeeld door elke onwettigheid die wordt ingeroepen;

Zij voegen toe:

“41. In het bestreden arrest wordt als automatisme aangenomen dat de (beweerde) niet-naleving van een ontvankelijkheidsvoorwaarde bij het indienen van een vergunningsaanvraag, i.c. de kennisgeving van de aanvraag tot verkavelingswijziging aan alle andere eigenaars van kavels binnen de verkaveling, aan de kaveleigenaars een voldoende belang verschaft om tegen de verleende vergunning op deze grond een middel te ontwikkelen.

‘Redelijkerwijs’ zou volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen aangenomen moeten worden dat een kaveleigenaar geen belang heeft bij zijn wettigheidskritiek over de samenstelling van het aanvraagdossier voor een wijziging van de verkavelingsvergunning. Het betreft immers, aldus het bestreden arrest, ‘een voorschrift dat op straffe van onontvankelijkheid van de aanvraag is gesteld’. Dat de betrokken kaveleigenaar zelf wel correct werd aangeschreven en tijdig een bezwaar heeft kunnen indienen, zou volgens het bestreden arrest het belang van de betrokkene niet wegnemen.

Het belang bij het middel wordt aldus als een niet-betwistbaar axioma geponeerd. Hoewel verzoekers en de deputatie Vlaams-Brabant zeer nadrukkelijk het belang van verwerende partij bij het middel hadden betwist, omdat verwerende partij geen nadeel heeft geleden ingevolge de beweerde schending van vormvoorschriften, geeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen enkele verantwoording voor de verwerping van deze argumenten.

Er is aldus sprake van een gemis aan motivering, want het arrest geeft niet de redenen weer die de Raad voor Vergunningsbetwistingen ertoe gebracht hebben om te concluderen dat verwerende partij ‘benadeeld [werd] door de ingeroepen onwettigheid’ (quod non). De schending van een ontvankelijkheidsvoorwaarde, hoe ‘substantieel’ ook, berokkent niet noodzakelijk en automatisch schade aan belanghebbende derden zoals verwerende partij. In hoofde van verwerende partij was er zelfs geen sprake van enige schending van de vormvereisten.

Het arrest is bovendien zelfs tegenstrijdig gemotiveerd, in zoverre de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij de beoordeling ten gronde van het desbetreffende middelonderdeel oordeelt dat de ratio legis van de verplichte kennisgeving aan de andere kaveleigenaars ‘er in de eerste plaats op gericht is eigenaars van de andere kavels binnen de verkavelingsvergunning, die de aanvraag niet medeondertekend hebben, te beschermen door hen een afzonderlijk recht op bezwaarindiening toe te staan.’ Die ratio legis werd, wat verwerende partij betreft, bereikt, want verwerende partij werd aangeschreven en heeft tijdig haar bezwaren kenbaar gemaakt.

42. Minstens dient om de redenen die in het middel werden aangegeven, vastgesteld te worden dat de feitenrechter een foutieve toepassing maakt van art. 35 DBRC-decreet, door het bestaan van een nadeel in hoofde van de verwerende partij bij de naleving van een vormvoorschrift af te leiden uit het al dan niet ‘substantieel’ karakter van een vormvoorschrift of door het bestaan van dergelijk nadeel af te leiden uit de sanctie die op de naleving van een vormvoorschrift gesteld wordt door de wetgever (in dit geval is dat de onontvankelijkheid van de aanvraag tot verkavelingswijziging).

[...]

44. Het Grondwettelijk Hof geeft aan de Vlaamse bestuursrechtscolleges dus een unierechtconforme lezing mee, gesteund op het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2013 inzake C-72/12, Gemeinde Altrip. Die unierechtconforme lezing van art. 35 DBRC-decreet is in het bestreden arrest al evenmin terug te vinden. Hoe dan ook sturen verzoekers niet aan op een lezing van art. 35 DBRC-decreet die in strijd is met de inhoud van het arrest nr. 87/2018 van het Grondwettelijk Hof van 5 juli 2018. Het staat immers zonder enige twijfel vast dat het denkbaar is, gelet op de omstandigheden van het geval, dat de door de deputatie Vlaams-Brabant op 13 juli 2017 verleende vergunning, niet anders had geluid zonder de beweerd gebrekkige kennisgeving van de aanvraag tot verkavelingswijziging aan twee van 136 loten uit de verkaveling”.

Beoordeling

17. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van de exceptie van de deputatie en van Tordeur - Peeters tegen het eerste onderdeel van het eerste middel van Smismans, waarin zij het belang van laatstgenoemde bij het middelonderdeel betwisten door erop te wijzen “dat het (onbetwiste) feit dat de eigenaar van het lot 41 niet werd aangeschreven en de eigenaar van het lot 103 foutief werd aangeschreven waardoor voor beide loten bijgevolg niet het vereiste bewijs van de beveiligde zending bij het administratief dossier werd gevoegd, [Smismans] niet belet heeft om een bezwaarschrift, een administratief beroepsschrift en een verzoekschrift tot vernietiging bij de [RvVb] in te dienen”.

18. Het bestreden arrest verwerpt de exceptie - samengevat - op volgende gronden:

-een partij heeft belang bij het aanvoeren van een bepaalde onwettigheid indien de in het middel aangevoerde onwettigheid haar heeft benadeeld of indien de vernietiging op grond van deze onwettigheid haar een voordeel kan opleveren;

-de aangevoerde onwettigheid “heeft betrekking op het ontbreken in het aanvraagdossier van de bewijsstukken waaruit blijkt dat elke kaveleigenaar in voorliggende verkaveling werd aangeschreven aangaande de geplande verkavelingsvergunningswijziging, in overeenstemming met artikel 4.6.7, § 1 VCRO” en werd ook in het administratief beroepsschrift door Smismans opgeworpen;

-de deputatie en Tordeur - Peeters “kunnen [niet] redelijkerwijs voorhouden dat [Smismans] als kaveleigenaar geen belang heeft bij haar wettigheidskritiek over de samenstelling van het aanvraagdossier voor een wijziging van de verkavelingsvergunning” omdat het “een voorschrift [is] dat op straffe van onontvankelijkheid van de aanvraag is gesteld” en Smismans “als kaveleigenaar belang [heeft] bij de naleving van dit voorschrift, ook al heeft ze zelf een tijdig bezwaar kunnen indienen”.

19. Luidens artikel 35, laatste lid, DBRC geeft een onwettigheid alleen aanleiding tot een vernietiging, als de partij die ze aanvoert, wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid.

20. De toepasselijke historische versie van artikel 4.6.7, § 1, tweede lid, VCRO bepaalt dat de eigenaar per beveiligde zending een afschrift van de aanvraag verstuurt aan alle eigenaars van een kavel die de aanvraag niet medeondertekend hebben en dat de bewijzen van deze beveiligde zendingen op straffe van onontvankelijkheid bij het aanvraagdossier worden gevoegd.

21. Het bestreden arrest stelt op onaantastbare wijze vast dat:
-de deputatie “in de bestreden beslissing uitdrukkelijk [erkent] dat minstens voor het lot 41 en het lot 103 de respectievelijke eigenaars niet per beveiligde zending in kennis werden gesteld van de aanvraag, zodat ook de bewijsstukken van de beveiligde zending niet bij het aanvraagdossier werden gevoegd”;
-“[u]it de bestreden beslissing [...] niet [blijkt] dat de [deputatie] heeft onderzocht of het enkel de door [Smismans] aangehaalde eigenaars zijn die niet (correct) werden aangeschreven” en “of er mogelijks nog meer kaveleigenaars” niet werden aangeschreven;
-“[i]n dit dossier [...] niet betwist wordt dat minstens twee kaveleigenaars niet (correct) werden aangeschreven”.

22. Het middel dat om voormelde reden de schending aanvoert van artikel 35 DBRC zonder op te komen tegen het oordeel in het bestreden arrest dat de deputatie in graad van administratief beroep “niet gebonden is door onder meer

de ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring van de aanvraag in eerste aanleg” en dat “niet voldaan is aan de substantiële vormvereiste opgenomen in artikel 4.6.7, § 1, tweede lid, VCRO en de [deputatie] de aanvraag bijgevolg onontvankelijk diende te verklaren”, kan niet tot cassatie leiden en is derhalve niet ontvankelijk.

23. Het middel dat in de memorie van wederantwoord voor het eerst aanvoert dat de RvVb “een foutieve toepassing maakt van art. 35 DBRC, door het bestaan van een nadeel in hoofde van [Smismans] bij de naleving van een vormvoorschrift af te leiden uit het al dan niet ‘substantieel’ karakter van een vormvoorschrift of door het bestaan van dergelijk nadeel af te leiden uit de sanctie die op de naleving van een vormvoorschrift gesteld wordt door de wetgever (in dit geval is dat de onontvankelijkheid van de aanvraag tot verkavelingswijziging)” is laattijdig en bijgevolg niet ontvankelijk.

24. Uit de in randnummer 18 aangehaalde overwegingen van het bestreden arrest, volgt dat het middel dat aanvoert dat de exceptie van Tordeur - Peeters, niet wordt beantwoord, feitelijke grondslag mist.

25. Het middel dat in de memorie van wederantwoord voor het eerst aanvoert dat het bestreden arrest “zelfs tegenstrijdig gemotiveerd” is, is laattijdig en bijgevolg niet ontvankelijk.

26. Het middel wordt verworpen.

Eerste middel

Standpunt van Tordeur - Peeters

27. Tordeur - Peeters voeren de schending aan van de artikelen 10, 11, 13, 33 en 149 van de Grondwet, artikel 6 van het EVRM, artikel 14 van het IVBPR, artikel 37 DBRC, de artikelen 15 en 89 van het besluit van 16 mei 2014 van de Vlaamse regering houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse

bestuursrechtscolleges (hierna: Procedurebesluit RvVb), “het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten, [...] van de rechten van verdediging en [...] van het contradictoir debat”:

“Doordat, de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het bestreden arrest de indeplaatsstelling beveelt waarbij de verkavelingsvergunning definitief wordt geweigerd, zonder dat dit werd gevorderd door een van de partijen in het geding en zonder dat hierover ooit debat heeft bestaan tussen de partijen;

Terwijl, eerste middelonderdeel, er noch in het inleidend verzoekschrift, noch in de wederantwoordnota van verzoekende partij in de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd verzocht om de indeplaatsstelling te bevelen; dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ambtshalve de indeplaatsstelling beveelt; dat hierover geen debat heeft bestaan tijdens de procedure; dat ook op de hoorzitting geen melding werd gemaakt van een dreigende indeplaatsstelling;

[...]

Overwegende dat in het bestreden arrest de indeplaatsstelling wordt bevolen, waarbij de vergunning wordt geweigerd; dat echter nergens in het inleidend verzoekschrift de indeplaatsstelling wordt gevorderd; dat daarnaast ook in geen enkel ander procedurestuk een verzoek tot indeplaatsstelling of een toepassing van art. 37 DBRC-decreet kan worden gelezen; dat zelfs op de hoorzitting er nooit sprake is geweest van een potentiële toepassing van art. 37 DBRC-decreet; dat noch de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant, als verwerende partij in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, noch huidige verzoekende partijen, die de aanvragers zijn van de verkavelingswijziging, zich op dit punt hebben kunnen verweren; dat hieromtrent nooit enig debat is gevoerd, noch tijdens de schriftelijke procedure noch tijdens de mondelinge behandeling van de zaak in zitting voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen;

Dat een en ander onaanvaardbaar is en de rechten van verdediging van verzoekende partijen hierdoor manifest zijn geschonden, aangezien het bevel tot indeplaatsstelling een bijzonder ingrijpende maatregel is; dat de indeplaatsstelling zich immers op de snijlijn van de scheiding der machten bevindt, waarbij de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid toe-eigent; dat art. 37 DBRC-decreet dan ook restrictief dient te worden toegepast en slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast; dat minstens het bestuur, in wiens bevoegdheid wordt ingebroken, de mogelijkheid moet hebben om zich te kunnen verweren tegen het vooruitzicht van een dergelijke verregaande maatregel; dat dit in casu niet is gebeurd;

[...]

Dat door in onderhavige zaak ambtshalve de indeplaatsstelling te bevelen zonder dat een van de partijen in het geschil hierom heeft verzocht, en zonder dat hierover ook maar enig debat heeft kunnen bestaan, in het bestreden arrest de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen worden geschonden;

En doordat, tweede middelonderdeel, de in art. 37 DBRC-decreet een onverantwoord onderscheid in behandeling inhoudt;

[...]

Dat de Vlaamse decreetgever art. 37 DBRC-decreet heeft willen afstemmen op art. 36 § 1RvS-Wet; dat de Vlaamse decreetgever hier echter niet in geslaagd is; dat zodoende de Vlaamse Decreetgever een onderscheid in behandeling heeft gecreëerd; dat de Vlaamse Decreetgever, in tegenstelling tot de procedure bij de Raad van State, een verzoekende partij nergens formeel verplicht om tijdig de indeplaatsstelling te vorderen; dat op die manier een inbreuk wordt gemaakt op het recht op een eerlijk proces en de rechten van verdediging [...]; dat door dit wettigheidsgebrek de Raad voor Vergunningsbetwistingen zonder enig contradictoir debat de indeplaatsstelling kan opleggen en een vergunning definitief kan weigeren; dat hierdoor een onverantwoord onderscheid ontstaat;

Dat er aldus een schending voorligt van art. 10 en 11 GW juncto art. 13 GW, art. 6 EVRM en art 14 IVBPR

[...]

Dat het aan de Raad van State toekomt om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

‘Schendt art. 37, § 2 DBRC-decreet de artikelen 10, 11 en 13 GW, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 EVRM en art. 14 IVBPR, het beginsel van de scheiding der machten, het beginsel van het recht op een eerlijk proces, het beginsel van het recht op een behoorlijke rechtsbedeling in zoverre hierdoor de Raad voor Vergunningsbetwistingen een arrest in de plaats kan stellen van een bestreden vergunningsbeslissing, zelfs wanneer de indeplaatsstelling in toepassing van art. 37, § 2 DBRC-decreet niet werd gevorderd door de verzoekende partij en zelfs zonder dat de andere partijen, in het bijzonder de aanvrager van de vergunning, de mogelijkheid hebben gehad om hierover een tegensprekelijk debat te voeren en zich te verdedigen tegen het voornemen om dergelijke maatregel op te leggen?’

En terwijl, derde middelonderdeel, de indeplaatsstelling slechts kan worden opgelegd wanneer er sprake is van een gebonden bevoegdheid; dat evenwel nergens in het bestreden arrest wordt nagegaan of er effectief sprake zou zijn van een gebonden bevoegdheid;

Overwegende dat op grond van art. 37 DBRC-decreet de Raad voor Vergunningsbetwistingen de mogelijkheid heeft om de indeplaatsstelling te bevelen; dat van deze uitzonderlijke en verregaande maatregel slechts toepassing kan worden gemaakt wanneer er sprake is van een 'louter gebonden bevoegdheid'; dat de parlementaire voorbereidingen verduidelijken (Parl. St. VI. Parl., 2015-2016, 777, nr. I, p. 11):

‘Het dient evenwel opgemerkt dat deze bevoegdheid enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing. Anders oordelen, zou afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.’

Dat een indeplaatsstelling van Raad voor Vergunningsbetwistingen slechts mogelijk is wanneer er sprake is van een ‘onoverkomelijke legaliteitsbelemmering’ (Parl. St. VI. Parl., 2015-2016, 777, nr. 1, p. 11); dat

in het tegenovergestelde geval er sprake is van een schending van het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten, zoals onder meer verwoord in art. 33 GW;

Overwegende dat volgens het bestreden arrest het beweerdelijk gebrek aan gelijktijdige kennisgeving aan twee kaveleigenaars van de verkaveling ertoe zou moeten leiden dat het aanvraagdossier onvolledig zou zijn en de aanvraag dus onontvankelijk zou zijn (quod non); dat op grond van deze (foutieve) redenering in het bestreden arrest wordt geoordeeld dat de indeplaatsstelling zou moeten worden opgelegd, waarbij de vergunning definitief wordt geweigerd;

[...]

Dat in het bestreden arrest geponeerd wordt dat er sprake zou zijn van een gebonden bevoegdheid; dat in het bestreden arrest echter nergens wordt nagegaan of er effectief sprake is van een gebonden bevoegdheid (RvS 31 mei 2018, nr. 241.680, Baert); dat evenwel elke rechterlijke uitspraak op grond van art. 149 GW gemotiveerd moet zijn; dat het bestreden arrest bezwaarlijk aan deze verplichting voldoet; dat de indeplaatsstelling bovendien raakt aan de scheiding der machten; dat het bestreden arrest des te grondiger moest worden gemotiveerd, gelet op het ingrijpend karakter van de indeplaatsstelling;

Dat uit het bestreden arrest niet blijkt dat de beweerdelijke onvolledigheid van het aanvraagdossier niet kon worden rechtgezet in graad van administratief beroep; dat geen enkele wettelijke bepaling verbiedt dat de aanvrager gedurende die periode het dossier waar nodig aanvult; dat verwerende partij in graad van administratief beroep immers de aanvraag volledig onderzoekt; dat bv. de deputatie in graad van administratief beroep ook een bijkomend openbaar onderzoek kon organiseren; dat het derhalve ook perfect mogelijk moet zijn om in graad van administratief beroep de aanvraag aan te vullen of te vervolledigen; dat voor zoveel als nodig de deputatie een nieuw openbaar onderzoek kan organiseren over de aanvraag;

Dat het in de praktijk immers veelvuldig voorkomt dat in eerste aanleg het dossier, na een eerste oppervlakkig onderzoek door de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar (thans omgevingsambtenaar), op bepaalde punten nog wordt aangevuld of verduidelijkt binnen de wettelijke termijn van 30 dagen conform art. 4.7.14, §2 VCRO;

Dat op die manier trouwens tevens de doelstelling van art. 4.6.7 VCRO wordt bereikt; dat de overige eigenaars van de verkaveling op de hoogte worden gesteld van de eventuele wijzigingen van de aanvraag; dat anderzijds ook de verplichting tot het houden van een openbaar onderzoek wordt nageleefd; dat er derhalve geen sprake is van een gebonden bevoegdheid in hoofde van verwerende partij; dat de indeplaatsstelling dus niet kon worden bevolen".

Beoordeling

28. Het middel gaat terug op de weigering van de “verkavelingsvergunningswijziging” bij toepassing van artikel 37 DBRC na de

VII-40.582-16/21

vaststelling van een “onoverbrugbare onwettigheid” of een “onoverkomelijke legaliteitsbelemmering” bij de beoordeling van het eerste onderdeel van het eerste middel van Smismans waaruit “is gebleken dat er in hoofde van de [deputatie] een volstrekt gebonden bevoegdheid bestaat om de vergunning [...] te weigeren, zodat “een eenvoudige vernietiging van de bestreden beslissing” is uitgesloten.

29. Het middel dat “het [...] gebrek aan gelijktijdige kennisgeving aan twee kaveleigenaars” betwist, komt op tegen de onaantastbare beoordeling van de feiten door de RvVb en is bijgevolg onontvankelijk.

30. Luidens de toepasselijke versie van artikel 4.8.2 VCRO doet de RvVb als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van vergunningsbeslissingen genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven van een vergunning.

31. Wanneer de RvVb het beroep gegrond verklaart kan de RvVb, luidens artikel 35 DBRC-decreet, de bestreden vergunningsbeslissing geheel of gedeeltelijk vernietigen.

32. Artikel 37, § 1, DBRC-decreet bepaalt dat de RvVb na gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing, “de verwerende partij [kan] bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen:

1° welbepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen moeten bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken;

2° welbepaalde procedurele handelingen moeten voorafgaand aan de nieuwe beslissing worden gesteld;

3° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven mogen niet bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken”.

33. Artikel 37, § 2, DBRC-decreet bepaalt dat de RvVb het arrest in de plaats kan stellen van die beslissing als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, van artikel 37 DBRC-decreet, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij.

34. Uit de wetsgeschiedenis van de laatst aangehaalde bepaling blijkt dat de indeplaatsstellingsbevoegdheid “omwille van de efficiëntie” werd toegekend aan de RvVb “ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid” van het vergunningverlenende bestuursorgaan. In dat geval acht de decreetgever het “beter dat de [RvVb] zich in de plaats stelt van het betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan en op die manier een definitief einde stelt aan het betrokken rechtsgeschil”. Daarbij wordt onder meer gedacht aan het geval waarbij “de bestreden beslissing een vergunning verleend heeft voor stedenbouwkundige handelingen, die naar het oordeel van de [RvVb] geenszins kunnen worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering” waardoor “het vergunningverlenende bestuursorgaan in dat geval de vergunning enkel [kan] weigeren” en “over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing”. “Deze substitutiebevoegdheid van de [RvVb] moet aldus bijdragen tot een (meer) definitieve geschilbeslechting binnen het vergunningscontentieux”, luidens de memorie van toelichting (Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 777/1, 11).

De decreetgever beoogt aldus met deze indeplaatsstellingsbevoegdheid van de RvVb onder meer de gevallen van feitelijke of a posteriori gebonden bevoegdheid die volgen uit de werking van de wet in het licht van de concrete gegevens van het aan de vergunningverlenende overheid voorgelegde administratief dossier.

35. Uit het bepaalde van artikel 37, § 2 DBRC volgt dat de RvVb na gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing uit kracht van wet bevoegd is om zijn arrest in de plaats te stellen van de nieuw te nemen beslissing als deze het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij.

Het middel dat ervan uitgaat dat de RvVb deze bevoegdheid niet ambtshalve maar slechts op vordering van een partij kan uitoefenen, faalt naar recht.

36. Het bestreden arrest steunt de indeplaatsstelling op “de beoordeling van eerste onderdeel van het eerste middel” waaruit “is gebleken dat er in hoofde van de [deputatie] een volstrekt gebonden bevoegdheid bestaat om de vergunning, in navolging van de door de [RvVb] vastgestelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering bestaande uit de onvolledigheid van het vergunningsdossier te weigeren”.

Het bestreden arrest heeft na tegenspraak de gegrondheid van dit eerste onderdeel van het eerste middel aangenomen.

Uit de gegrondverklaring van de vordering tot vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing, volgt de bevoegdheid van de RvVb om deze laatste beslissing geheel of gedeeltelijk te vernietigen en om, onder de decretaal gestelde voorwaarden, de verwerende partij te bevelen een nieuwe beslissing te nemen of het arrest in de plaats te stellen van die nieuw te nemen beslissing.

Het middel dat ervan uitgaat dat de bevoegdheid van de RvVb om het arrest in de plaats te stellen van de nieuw te nemen beslissing, een element is dat de beslechting van het geschil kan beïnvloeden, faalt naar recht.

Het middel dat besluit dat het bestreden arrest de “verkavelingsvergunningswijziging” weigert “zonder dat hierover ook maar enig debat heeft kunnen bestaan”, mist feitelijke grondslag.

37. Het middel dat aanvoert “dat in het arrest [...] niet wordt gemotiveerd waarom de toepassing van de regeling van art. 37 DBRC-decreet absoluut noodzakelijk zou zijn” en dat “nergens in het bestreden arrest wordt

nagegaan of er effectief sprake zou zijn van een gebonden bevoegdheid”, mist feitelijke grondslag.

38. De prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof gaat er gelet op voorgaande overwegingen, ten onrechte van uit dat de vraagstellers niet “de mogelijkheid hebben gehad” om over de indeplaatsstelling overeenkomstig artikel 37, § 2, DBRC “een tegensprekelijk debat te voeren en zich te verdedigen tegen het voornemen om dergelijke maatregel op te leggen”.

Er is bijgevolg geen aanleiding tot het stellen van de voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

39. Het middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

VI. Kosten

40. De kosten dienen ten laste van de verzoekende partijen te worden gelegd.

Deze kosten omvatten het rolrecht van 200 euro per verzoekende partij en een bijdrage van 20 euro per verzoekende partij, zoals bepaald bij artikel 66, 6°, van het algemeen procedurereglement.

Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof evenwel in het kader van het beroep tot vernietiging van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand’ en van de wet van 26 april 2017 ‘houdende de regeling van de oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft’, de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017, zoals het is ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 26 april 2017.

Bijgevolg is er, op grond van de erga omnes en retroactieve werking van het voormelde arrest, aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdragen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, ieder voor de helft, begroot op rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verweerster.

3. De onterecht betaalde bijdrage van 20 euro dient aan de verzoekende partijen te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken op achttien mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys