

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.232 van 8 juli 2021
in de zaak A. 231.932/VII-40.930**

In zake : de BV DE VOGELENZANG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Flamey
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

Raoul DIRCKX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Deniz Bahtijarevic en Stijn Verbist
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 2 oktober 2020, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1920-1157 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna RvVb) van 25 augustus 2020 in de zaak
1718-RvVb-0623-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
26 november 2020.

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

Eerste auditeur Wouter De Cock 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 teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 juni 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Flamey, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Deniz Bahtijarevic, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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

3.1. Bij besluit van 22 maart 2019 verleent de deputatie van de provincieraad Antwerpen (hierna: deputatie) aan de bv De Vogelenzang een stedenbouwkundige vergunning “voor de regularisatie van constructies en de aanleg van een parking”.

Volgens het bestreden arrest oordeelt de deputatie dat de aanvraag:

- niet in overeenstemming is met de planologische bestemming van het gewestplan;
- niet in overeenstemming is met de voorschriften van het geldende bijzonder plan van aanleg Victor Frislei van 5 juli 2005;
- voorwaardelijk in overeenstemming is met het verleende planologisch attest “zoals goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen te Schilde d.d. 23 augustus 2016”.

3.2. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van Dirckx de vergunningsbeslissing van de deputatie en weigert de stedenbouwkundige vergunning.

De RvVb stelt de onwettigheid vast van het planologisch attest dat op basis van artikel 4.4.26, § 2 VCRO de rechtsgrond vormt voor de bestreden vergunningsbeslissing, en besluit dat in de bestreden vergunningsbeslissing niet op wettige wijze toepassing kan worden gemaakt van artikel 4.4.26, § 2 VCRO, zodat ook de bestreden vergunningsbeslissing onwettig is.

De RvVb heeft vervolgens:

- uit het voorgaande afgeleid dat “de aanvraag bij het nemen van een nieuwe beslissing [zou] moeten worden getoetst aan de voorschriften van het geldende BPA ‘Victor Frislei’, waarmee deze ontegensprekelijk in strijd is” aangezien “[h]et planologisch attest [...] er [...] op gericht [is] om te kunnen afwijken van deze voorschriften”;
- en bijgevolg een onoverkomelijke legaliteitsbelemming vastgesteld die resulteert in een gebonden bevoegdheid van de deputatie om de vergunningsaanvraag te weigeren en besloten tot de indeplaatsstelling.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van bv De Vogelenzang

4. De bv voert de schending aan van artikel 37, § 2, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: DBRC-decreet), de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en het algemeen rechtsbeginsel van het recht van verdediging.

Zij betoogt dat de betrokken procespartijen niet verwittigd werden van het voornemen van de RvVb om ambtshalve toepassing te maken van de aan de RvVb toegekende bevoegdheid tot indeplaatsstelling. Door op dat punt geen tegensprekelijk debat te laten voeren, handelt de RvVb in strijd met het recht op tegenspraak en de rechten van verdediging, zoals gewaarborgd bij artikel 6 EVRM. Gelet op het algemeen rechtsbeginsel van de normenhiërarchie, dient artikel 37, § 2, van het DBRC-decreet zich te conformeren met het rechtstreeks werkende artikel 6 EVRM. De ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling die voorziet in het voeren van tegenspraak, staat niet in de weg dat die tegenspraak, die voortvloeit uit artikel 6 EVRM, wordt mogelijk gemaakt. Evenmin gaat het in het licht van artikel 6 EVRM op dat de RvVb de betrokken partijen van het voornemen om tot indeplaatsstelling over te gaan, niet in kennis zou moeten stellen. Door geen tegensprekelijk debat op dat punt te voorzien, verliest de verzoekende partij een kans om na heroverweging een stedenbouwkundige vergunning van de deputatie te bekomen. Zij verwijst in dat verband naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 74/2014 over de noodzaak aan een tegensprekelijk debat over de toepassing van de bestuurlijke lus, dat naar analogie kan worden toegepast.

De door de RvVb gehanteerde toepassing/interpretatie van artikel 37, § 2, DBRC-decreet, waarbij de RvVb overgaat tot vernietiging en ambtshalve weigering van de stedenbouwkundige vergunning, heeft een verschil in behandeling die discriminerend is tot gevolg. De verzoekende partij wordt immers ongelijk en discriminerend behandeld ten opzichte van rechtsonderhorigen die in een procedure voor een bestuursrechter wel de kans krijgen om tegenspraak te voeren omtrent de mogelijkheid tot indeplaatsstelling, hetzij na het verzoek van een procespartij daartoe, hetzij na verwittiging dat de bestuursrechter ambtshalve overweegt om tot indeplaatsstelling over te gaan. De verzoekende partij verzoekt om daaromtrent de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“Schendt artikel 37, § 2 DBRC-decreet de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, op zichzelf genomen en in samenhang gelezen met artikel 6 EVRM, door aan een administratief rechtscollege, de Raad voor Vergunningsbetwistingen, de bevoegdheid te verlenen om een omgevingsvergunning te vernietigen en vervolgens op grond van zijn substitutiebevoegdheid rechtstreeks te weigeren, zonder dat aan de vernietiging gekoppelde indeplaatsstelling in geval van gebonden bevoegdheid tegenspraak moet voorafgaan?”.

Beoordeling

5. De RvVb doet 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.

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

7. 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. Hij 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”.

8. 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.

9. 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.

Uit het bepaalde van artikel 37, § 2, DBRC-decreet 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.

10. De uitoefening door de RvVb van de bevoegdheid om de verwerende partij te bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen, of 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, is niet afhankelijk van zodanige vordering van een partij.

11. Uit de gegrondverklaring van de vordering tot vernietiging van de voor de RvVb bestreden vergunningsbeslissing, volgt uit kracht van wet 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.

De bevoegdheid van de RvVb om, in geval van vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing, de verwerende partij te bevelen een nieuwe beslissing te nemen of het arrest in de plaats te stellen van de nieuw te nemen beslissing, is derhalve geen element dat de beslechting van het geschil kan beïnvloeden.

12. Het middel dat voorhoudt dat de verzoekende partij niet de kans heeft gehad om tegenspraak te voeren over de mogelijkheid tot indeplaatsstelling, gaat uit van een verkeerde rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

Om dezelfde reden, is er geen aanleiding tot het stellen van de door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

13. Het middel dat “naar analogie” wijst op de noodzaak tot tegenspraak bij toepassing van de bestuurlijke lus in artikel 35 DBRC-decreet gaat niet op omdat de RvVb in dat geval in eerste instantie niet overgaat tot vernietiging van de bestreden beslissing maar de mogelijkheid wil bieden aan de verwerende partij om met een herstelbeslissing waarbij zij haar discretionaire bevoegdheid uitoefent, de onwettigheid in de bestreden beslissing te (laten) herstellen.

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

15. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van bv De Vogelenzang

16. De bv voert de schending aan van artikel 37, § 2, DBRC-decreet, artikel 4.4.26, § 2, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en het beginsel van de scheiding der machten.

Zij betoogt dat de RvVb volledig ten onrechte van oordeel is dat, aangezien het planologisch attest wegens onwettigheid buiten toepassing moet worden gelaten, er sprake is van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering die leidt tot een gebonden bevoegdheid in hoofde van de deputatie. Door te stellen dat,

bij gebrek aan een wettig planologisch attest, er zeggend een gebonden bevoegdheid tot weigering voorligt voor de deputatie, miskent de RvVb de decretale draagwijdte van het begrip gebonden bevoegdheid in de zin van artikel 37, §2, DBRC-decreet. Uit de vastgestelde onwettigheid van het planologisch attest heeft de RvVb afgeleid dat er geen toepassing meer kan worden gemaakt van artikel 4.4.26, §2, VCRO en dat er bijgevolg moet worden getoetst aan de voorschriften van het BPA ‘Victor Frisley’. De RvVb heeft deze toetsing evenwel niet overgelaten aan het vergunningverlenend bestuur. Uit artikel 37, §2, DBRC-decreet volgt dat de indeplaatsstelling omwille van een gebonden bevoegdheid moet voortvloeien uit het vernietigingsmotief waarop de RvVb steunt. De verzoekende partij stelt dat de vermeende tegenstrijdigheid van de aangevraagde handelingen met het BPA ‘Victor Frisley’ niet heeft geleid tot de vernietiging van de besteden stedenbouwkundige vergunning. De vergunning is vernietigd omwille van de gegrondheid van het eerste middel, inzonderheid omwille van de onwettigheid van het planologisch attest. In het gegrond bevonden eerste middel werd niet de strijdigheid met het BPA ‘Victor Frisley’ aangevoerd.

Volgens de verzoekende partij heeft de wijze waarop de RvVb artikel 37, § 2, DBRC-decreet toepast tot gevolg dat een verschil in behandeling wordt ingevoerd die zonder meer discriminerend en in strijd met het beginsel van de scheiding der machten is. Zij wordt namelijk op ongelijke en discriminerende wijze behandeld ten opzichte van rechtsonderhorigen die in een procedure voor een bestuursrechter wel de kans krijgen om tegenspraak te voeren omtrent de koppeling van de indeplaatsstelling aan het ontvankelijk en gegrond bevonden middel. Bij gebrek aan tegenspraak wordt het beslissend orgaan van bestuur de mogelijkheid onthouden om te oordelen over alle andere aspecten die niet het voorwerp hebben uitgemaakt van het aan de indeplaatsstelling verbonden vernietigingsmotief.

Zij verzoekt de Raad van State om de volgende prejudiciële vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 37, §2 DBRC-decreet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de bepalingen en beginselen die door de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid en verhoudingen tussen het bestuur en de rechtscolleges, waaronder het grondwettelijk principe van de scheiding der machten, in zoverre uit de draagwijdte van voormeld artikel 37, §2 DBRC-decreet zou volgen dat de indeplaatsstelling wordt bevolen in geval van een gebonden bevoegdheid in hoofde van de verwerende partij, zonder acht te moeten slaan op het voor de vernietiging noodzakelijk ontvankelijk en gegrond bevonden middel tot vernietiging?”.

Beoordeling

17. Uit het bestreden arrest blijkt dat de deputatie in de vernietigde vergunningsbeslissing heeft overwogen dat de vergunde aanvraag niet in overeenstemming is met het BPA ‘Victor Frislei’.

Het middel dat aanvoert dat de RvVb de toetsing aan de voorschriften van het voormelde BPA niet heeft overgelaten aan het vergunningverlenend bestuur, mist feitelijke grondslag.

18. Uit de gegrondverklaring door de RvVb van het eerste middel van Dirckx, volgt het door de verzoekende partij niet betwiste oordeel van de RvVb dat de vergunningsaanvraag “ontegensprekelijk in strijd is” met de voorschriften van het geldende BPA ‘Victor Frislei’ waaraan “de aanvraag bij het nemen van een nieuwe beslissing [door de deputatie zou] moeten worden getoetst”. Het bestreden arrest leidt hieruit “een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering” af “hetgeen resulteert in een gebonden bevoegdheid voor de [deputatie] om de aanvraag te weigeren”.

19. Uit wat voorafgaat volgt dat het middel dat:

- de miskennis door de RvVb aanvoert van de decretale draagwijdte van het begrip gebonden bevoegdheid in de zin van artikel 37, §2, DBRC-decreet, naar recht faalt;

- voorhoudt dat de indeplaatsstelling door de RvVb niet voortvloeit uit het vernietigingsmotief, feitelijke grondslag mist.

20. Het middel dat voorhoudt dat de verzoekende partij niet de kans heeft gekregen “om tegenspraak te voeren omtrent de koppeling van de indeplaatsstelling aan het ontvankelijk en gegrond bevonden middel”, wordt om de redenen van de ongegrondverklaring van het eerste middel, afgewezen.

21. Gelet op de redenen van verwerping van het middel, is de vraag van de verzoekende partij aan het Grondwettelijk Hof niet prejudicieel.

C. Derde middel

Standpunt van bv De Vogelenzang

22. De bv voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet.

Het middel gaat terug op de grondverklaring van het eerste middel van Dirckx.

Zij betoogt dat de RvVb niet heeft geantwoord op haar verweer dat de beoordeling van de wettigheid van het planologisch attest in het kader van de onwettigheidsexceptie van artikel 159 Gw veronderstelt dat een volledig administratief dossier wordt bijgebracht voor de RvVb alsook de tussenkomst van de auteur van het planologisch attest.

Beoordeling

23. De in artikel 149 GW opgelegde verplichting aan de RvVb om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de RvVb duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet -al waren ze verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of

deze bepalingen werden nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een juiste dan wel verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet.

24. Het bestreden arrest vat de exceptie van de verzoekende partij samen:

“[...] Ze voert ook aan dat de rechten van verdediging worden miskend door de verzoekende partij bij gebreke van het administratief dossier inzake het attest en bij gebrek aan een tussenkomst van de auteur van het attest om zich te verweren, zodat het middel zich niet leent tot een beoordeling in het kader van deze vernietigingsprocedure”.

25. Het bestreden arrest beantwoordt de exceptie:

“In zoverre wordt aangevoerd dat de rechten van verdediging zouden geschonden zijn, blijft de eerste tussenkomende partij in gebreke concreet aan te tonen in welke mate haar rechten in het gedrang zouden komen. Ze ontkent niet dat ze ten gronde verweer heeft kunnen voeren over de opgeworpen onwettigheid van het planologisch attest”.

26. Het middel dat een gemis aan motivering aanvoert, mist feitelijke grondslag.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verweerder.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht juli tweeduizend eenentwintig, 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