

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.433 van 31 maart 2022
in de zaak A. 235.383/VII-41.276**

In zake : de INTERCOMMUNALE VOOR SLIB- EN
VUILVERWIJDERING VAN ANTWERPSE GEMEENTEN
(ISVAG)

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Van der Straten
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210A bus 10
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Bouckaert
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jo Van Lommel
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Quintens en Steve Ronse
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de vzw BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN
3. de vzw NATUURPUNT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hendrik Schoukens
kantoor houdend te 1750 Lennik
Dorp 12, bus 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het “cassatieberoep”, ingesteld op 23 december 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beschikking van de eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges van 6 december 2021 in de zaak 2021-RvVb-0047-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De vzw Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen en de vzw Natuurpunt hebben een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 maart 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Guan Schaiko, die *loco* advocaten Jan Bouckaert, Jo Van Lommel en Patrick Van der Straten verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Thomas Quintens, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Hendrik Schoukens, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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. In de zaak 2021-RvVb-0047-A voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) vorderen de vzw Bond Beter Leefmilieu en de vzw Natuurpunt met een verzoekschrift van 23 september 2020 de vernietiging van de omgevingsvergunning die door het Vlaamse Gewest op 31 juli 2020 werd verleend aan ISVAG voor de bouw en de exploitatie van een nieuwe verbrandingsinstallatie in Antwerpen aan de Boomsesteenweg 1000.

4. Met een verzoekschrift van 3 december 2021 verzoekt ISVAG de eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges “het verzoek tot wraking van mevrouw Bestuursrechter Karin De Roo ontvankelijk en gegrond te verklaren” en “ambtshalve de kamersamenstelling te wijzigen”.

ISVAG doet hierbij een beroep op artikel 13 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC) dat bepaalt dat partijen bestuursrechters die zich over het beroep moeten uitspreken, schriftelijk en op gemotiveerde wijze kunnen wraken voor de aanvang van de zitting.

ISVAG beroept zich hiervoor op artikel 828, 1° van het Gerechtelijk Wetboek dat bepaalt dat iedere rechter kan worden gewraakt wegens wettige verdenking.

Artikel 13 DBRC bepaalt dat de eerste voorzitter zo spoedig mogelijk uitspraak doet over het verzoek tot wraking en dat de gewraakte bestuursrechter wordt vervangen als het verzoek wordt ingewilligd.

5. Met een beschikking van 6 december 2021 “[n]a de betrokken bestuursrechter te hebben gehoord en gelet op artikel 13, derde lid DBRC-decreet beslist de eerste voorzitter [van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges] dat het verzoek tot wraking wordt verworpen”.

6. In het opschrift van haar verzoekschrift vermeldt ISVAG dat haar “cassatieberoep” is gericht “tegen een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen”.

In het beschikkend deel van haar verzoekschrift vraagt ISVAG “de beschikking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 6 december 2021 in de zaak met rolnummer 2021-RvVb-0047-A te vernietigen”.

IV. Herkwalificatie van de rechtspleging

7. ISVAG stelt in haar verzoekschrift:

“In de bestreden beschikking heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen het geschilpunt van de wraking en de daarmee samenhangende vraag naar de kamersamenstelling definitief beslecht. Daarmee heeft de [RvVb] zijn rechtsmacht met betrekking tot deze punten definitief uitgeput. Zijn beslissing hierover is een eindbeslissing waarop de [RvVb] naderhand niet meer kan terugkomen. De bestreden beschikking betreft aldus een door een administratief rechtscollege in laatste aanleg gewezen beslissing in de zin van artikel 14, § 2 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State”.

8. Artikel 14, § 2 RvS-wet bepaalt:

“De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Zij treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

9. Anders dan ISVAG dat formuleert, heeft de RvVb geen beslissing genomen naar aanleiding van haar verzoek tot wraking van bestuursrechter Karin De Roo.

Evenmin is er, zoals ISVAG terecht aanvoert, sprake van een beschikking in de zin van artikel 1, 3° van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige bestuursrechtscolleges’. In die gevallen gaat het immers om beslissingen van de voorzitter van het Vlaams

Bestuursrechtscollege (art. 2, 1° DBRC), van de kamervoorzitter of een bestuursrechter, die alleen betrekking hebben op procedurele aangelegenheden.

10. De eerste voorzitter heeft in toepassing van artikel 13 DBRC uitspraak gedaan over het verzoek tot wraking.

De eerste voorzitter is overeenkomstig artikel 2, 6° DBRC de voorzitter van de algemene vergadering die luidens artikel 2, 5° DBRC samengesteld wordt uit “de effectieve bestuursrechters van de Vlaamse bestuursrechtscolleges, met uitzondering van de bestuursrechters, vermeld in artikel 91, § 4, maar met toevoeging van de voorzitter van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen”. De algemene vergadering stelt onder de effectieve bestuursrechters die er deel van uitmaken haar eigen voorzitter aan, die dan, eerste voorzitter genoemd, belast is met de algemene en dagelijkse leiding van de drie Vlaamse bestuursrechtscolleges, en tegelijk ook hoofd is van de dienst van de Bestuursrechtscolleges (artikelen 7-9 DBRC).

De taken van de algemene vergadering (art. 7 DBRC) en van de eerste voorzitter (art. 9 DBRC) zijn geen rechtsprekende taken (Advies Raad van State, 53.941/AV/3 van 17 oktober 2013, nr. 7, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, p. 28). De eerste voorzitter heeft enkel een rechtsprekende functie als bestuursrechter in zijn eigen rechtscollege (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2383/1, p. 29).

11. Artikel 13 DBRC schrijft enkel voor dat de eerste voorzitter zijn beslissing zo spoedig mogelijk moet nemen. Er is niet bepaald of en hoe de gewraakte bestuursrechter bij het wrakingsverzoek en het eventueel daaruit volgend onderzoek wordt betrokken. Er is niets geregeld over de mogelijkheid dat de indiener van het verzoek kennis zou krijgen van de door de eerste voorzitter ingewonnen informatie en hierover in voorkomend geval standpunt kan innemen alvorens de eerste voorzitter beslist. Er is niet voorgeschreven of en hoe de andere partijen in de zaak hun standpunt over het verzoek tot wraking en de daaropvolgende proceshandelingen zouden kunnen laten gelden.

De eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges heeft dan ook voorafgaand aan zijn uitspraak bedoeld in artikel 13 DBRC die hij heeft gedaan bij “beschikking”, geen tegenspraak noch een openbare terechtzitting georganiseerd.

Er is in die omstandigheden geen enkele reden om aan te nemen dat artikel 13 DBRC aan de taken van de eerste voorzitter (*supra*) een rechtsprekende functie zou hebben toegevoegd, zonder dat hiervan in de parlementaire voorbereiding gewag wordt gemaakt.

12. Het feit dat de eerste voorzitter in zijn hoedanigheid van effectief bestuursrechter in de Raad voor Vergunningsbetwistingen zetelt maakt van zijn uitspraak bij toepassing van artikel 13 DBRC geen door dat rechtscollege gewezen beslissing.

13. De in artikel 13 DBRC bedoelde uitspraak over een verzoek tot wraking is geen beslissing gewezen door een administratief rechtscollege.

14. Artikel 13 DBRC biedt niet de mogelijkheid om een verzoek tot wraking voor te leggen aan de rechter. De Raad van State kan er zich niet toe beperken deze leemte vast te stellen en het cassatieberoep van ISVAG onontvankelijk te verklaren. Uit artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek volgt dat de bepalingen ervan aanvullend recht uitmaken indien bij rechtscolleges voor een bepaald aspect van een andere rechtspleging dan de burgerlijke rechtspleging geen regeling is vastgesteld (Cass. 16 november 2012, C.08.0589.N). Dit vindt geen toepassing op de overeenkomstig artikel 13, derde lid DBRC door de eerste voorzitter te nemen beslissing, omdat deze geen rechterlijke beslissing is. Het vindt wel toepassing op het in artikel 13, eerste en tweede lid bedoelde verzoek tot wraking, dat de rechtspleging voor een rechtscollege betreft.

15. Om de rechten van de partijen in de voor de RvVb hangende procedure te vrijwaren dient het als cassatieberoep bedoelde verzoek te worden geherkwalificeerd als een verzoek tot wraking van een bestuursrechter. Naar

analogie met de regeling in artikel 838, eerste lid van het Gerechtelijk Wetboek dat het Hof van Cassatie aanduidt om te oordelen over de wraking van leden van de hoven van beroep, is de Raad van State de natuurlijke rechter om zich over verzoeken tot wraking van bestuursrechters van de Vlaamse Bestuursrechtscolleges uit te spreken. De Raad van State treedt dan niet op als cassatierechter, en moet niet de middelen onderzoeken die worden aangevoerd tegen de beslissing van de eerste voorzitter, maar wel, als eerste en enige rechter, het door ISVAG op 3 december 2021 ingediende verzoek tot wraking.

V. Verzoek tot wraking

Standpunt ISVAG

16. ISVAG stelt dat zij een “objectief verantwoorde vrees voor partijdigheid in hoofde van de gewraakte [bestuurs]rechter” heeft omdat zij vaststelt dat de bestuursrechter in haar eerdere loopbaan als advocaat meermaals is opgetreden “voor (lokale afdelingen van) Natuurpunt”, “onder meer voor de vzw Natuurpunt Gent” en “voor de vzw Natuurpunt Brugs Ommeland”. Ze verwijst naar een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (van 4 december 2014, S/2014/0172) en vier arresten van de Raad van State (nr. 198.941 van 15 december 2009, nr. 201.841 van 11 maart 2010, nr. 211.926 van 10 maart 2011 en nr. 227.225 van 29 april 2014).

De “betrokkenheid” van de gewraakte bestuursrechter “bij Natuurpunt” gaat volgens ISVAG nog verder in de tijd: uit arrest nr. 192.085 van de Raad van State van 31 maart 2009 valt af te leiden dat de bestuursrechter in 2001 beheerder was van vzw Natuurpunt en “andere, voor het publiek beschikbare bronnen” wijzen erop dat de gewraakte bestuursrechter “verbonden is geweest met Natuurpunt en er haar loopbaan startte”. Ze verwijst naar de website <https://vzwvalk.weebly.com/de-rechter-spreekt-042015.html>.

ISVAG stelt tenslotte dat de gewraakte bestuursrechter de auteur was van “Natuur focus 2002-3 Beleidsevaluatie: een gebruiksaanwijzing”, uitgegeven door Natuurpunt, consulteerbaar op <https://www.natuurpunt.be/publicatie/natuurfocus-2002-3-beleidsevaluatie-een-gebruiksaanwijzing>.

ISVAG besluit dat er een objectief verantwoorde vrees voor partijdigheid in hoofde van de gewraakte bestuursrechter bestaat “gelet op haar nauwe betrokkenheid bij Natuurpunt in het verleden en haar tussenkomsten, als raadvrouw bij LDR Advocaten, voor lokale afdelingen van Natuurpunt”. Zij “vreest dan ook dat [de gewraakte bestuursrechter] niet onbevangen kennis zal (kunnen) nemen van het onderhavig geschil” en “acht zij het rechtsbeginsel van de objectieve onpartijdigheid geschonden”.

17. De gewraakte bestuursrechter De Roo heeft op 4 december 2021 een schriftelijke verklaring aan de eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges overhandigd.

Beoordeling

18. Het voorschrift van artikel 13 van de Grondwet, dat “Niemand [...] tegen zijn wil [kan] worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent”, brengt mee dat de partijen die betrokken zijn bij een geschil hun rechter niet kunnen kiezen, of de samenstelling van het vonnisgerecht dat moet kennisnemen van de zaak niet kunnen beïnvloeden, tenzij door een verzoek tot wraking, op basis van de limitatief in de wet opgesomde wrakingsgronden. Deze wrakingsgronden moeten, als uitzonderingen op de regel dat recht wordt gesproken door de volgens de organieke regels aangewezen rechter, in enge zin worden uitgelegd.

19. De gronden tot wraking in artikel 13 DBRC worden beperkt tot de redenen tot wraking vermeld in artikel 828 en 830 van het Gerechtelijk Wetboek.

20. Het verzoek tot wraking steunt ISVAG exclusief op artikel 828, 1°, Gerechtelijk Wetboek.

Volgens artikel 828, 1°, Gerechtelijk Wetboek kan iedere rechter worden gewraakt wegens gewettigde verdenking.

Dat er tegen een rechter geen gewettigde verdenking mag bestaan, houdt enerzijds in dat de rechter niet partijdig mag zijn (subjectief aspect), en anderzijds dat er voldoende waarborgen aanwezig moeten zijn om elke gewettigde twijfel omtrent zijn onpartijdigheid uit te sluiten (objectief aspect).

ISVAG werpt op “een objectief verantwoorde vrees voor partijdigheid” van de gewraakte bestuursrechter te hebben.

Om te bevestigen dat er een wettige reden bestaat om te vrezen voor een gebrek aan onpartijdigheid bij een gewraakte rechter, moet worden nagegaan of de verdenkingen die ISVAG beweert te koesteren, objectief verantwoord zijn. Een subjectieve twijfel bij ISVAG omtrent de onpartijdigheid of de onafhankelijkheid van de gewraakte bestuursrechter volstaat niet om daaruit te besluiten dat het bewezen is dat er een schijn van partijdigheid bestaat of dat de gewraakte bestuursrechter niet onafhankelijk en niet onpartijdig is.

De objectieve rechtvaardiging van de vrees voor een partijdige behandeling dient niet alleen te worden beoordeeld op grond van de door ISVAG aangehaalde feiten ter staving van haar verzoek, maar tevens te worden getoetst aan de door de gewraakte bestuursrechter gestelde verklaring, luidens welke zij weigert zich van de zaak te onthouden, met haar antwoord op de middelen van wraking.

De Raad van State doet alleen uitspraak op grond van de middelen die in de akte van wraking van ISVAG zijn uiteengezet en die aan de tegenspraak van de betrokken bestuursrechter zijn voorgelegd.

21. Uit het dossier komt naar voren dat de gewraakte bestuursrechter sinds november 2015 het ambt van bestuursrechter in de RvVb bekleedt.

22. Uit de door ISVAG vermelde publieke bron die zij aanwendt ter objectieve rechtvaardiging van haar vrees voor een partijdige behandeling door de gewraakte bestuursrechter, komt naar voren dat de gewraakte bestuursrechter volgens dit anoniem geschreven nieuwsbericht “haar loopbaan in 1992 bij Natuurpunt” startte, “twee jaar als wetenschappelijk medewerker bij de Gentse universiteit” werkte, “vervolgens drie jaar op het kabinet van de Vlaamse minister van Ruimtelijke ordening”, “dan wetenschappelijk medewerker bij het Instituut voor Bos en Natuuronderzoek” was, “daarna zes jaar stedenbouwkundig ambtenaar van de stad Sint-Niklaas en van 2008 tot en met [2015] jurist bij het advocatenbureau LDR”.

23. Wat het objectief aspect van de door ISVAG gevreesde partijdigheid betreft, dient de Raad van State zich af te vragen of er, onafhankelijk van het persoonlijk gedrag van de gewraakte bestuursrechter, toch verifieerbare gegevens zijn die een schijn van partijdigheid van verdenking te harer opzichte kunnen wettigen. Daarbij dient weliswaar de optiek van ISVAG in aanmerking te worden genomen, maar ze speelt geen doorslaggevende rol. Doorslaggevend daarentegen is of, al dan niet, de vrees voor een gebrek aan onpartijdigheid, als objectief verantwoord kan worden beschouwd.

24. Als zodanige verifieerbare gegevens brengt ISVAG bij:

- het feit dat de gewraakte bestuursrechter in een procedure voor de RvVb op de zitting werd gehoord als advocaat “*loco*” de raadsman van de vzw Natuurpunt Houtland en in procedures voor de Raad van State als advocaat voor vzw Natuurpunt Gent en vzw Natuurpunt Brugs Ommeland is opgetreden;
- het feit dat de gewraakte bestuursrechter in 2001 beheerder was van de “vzw Natuurpunt”, “verbonden is geweest met Natuurpunt en er haar loopbaan startte”;
- auteur is van een artikel in een uitgave van Natuurpunt van 2002.

25. ISVAG kan er niet van overtuigen dat haar twijfels door het optreden meer dan zes jaar geleden van de gewraakte bestuursrechter in een vorig professioneel leven als advocaat van de in het vorig randnummer genoemde rechtspersonen objectief gerechtvaardigd zijn. ISVAG slaagt er immers niet in te doen aannemen dat deze rechtspersonen partij zijn in de hangende zaak voor de RvVb waarin de vzw Natuurpunt één van de verzoekende partijen is of dat deze rechtspersonen “lokale afdelingen van Natuurpunt” zijn, laat staan van de vzw Natuurpunt.

26. Hetzelfde geldt voor haar twijfels die zij in verband brengt met haar bewering dat de gewraakte bestuursrechter lang voor zij bestuursrechter is geworden “verbonden is geweest met Natuurpunt en er haar loopbaan startte”. Het volstaat vast te stellen dat ISVAG niet met concrete gegevens staat dat de gewraakte bestuursrechter zou verbonden zijn geweest met de vzw Natuurpunt, één van de verzoekende partijen in de hangende zaak, en er haar loopbaan zou hebben gestart. ISVAG slaagt er evenmin in ervan te overtuigen dat de gewraakte bestuursrechter bestuurder zou zijn geweest van de vzw Natuurpunt. Het arrest waarnaar zij in dit verband verwijst, vermeldt de beheerders in 2001 van “de vzw Natuurreservaten, thans de vzw Natuurpunt”. ISVAG doet niet aannemen dat het om één en dezelfde rechtspersoon zou gaan.

27. Ook de vrees bij ISVAG voor een gebrek aan onpartijdigheid van de gewraakte bestuursrechter door haar bijdrage in 2002 voor het tijdschrift Natuur.focus kan niet als objectief verantwoord worden beschouwd. Deze bijdrage werd niet alleen 20 jaar geleden gepubliceerd, maar ook met de vermelding dat de gewraakte bestuursrechter toen wetenschappelijk medewerker was van het Instituut voor Natuurbehoud en van haar professioneel contactadres.

28. Het verzoek tot wraking wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het verzoek tot wraking.

2. Het arrest wordt ter kennis gebracht aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig maart tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams