

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.852 van 30 september 2024
in de zaak A. 239.540/X-18.425**

In zake : A.V.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip Gijssels
 kantoor houdend te 9900 Eeklo
 Gentsesteenweg 56
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de GEMEENTE ZELZATE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 juli 2023, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate dd. 23 september 2022 strekkende tot de afschaffing van het huisnummer [P.] 17A te 9060 Zelzate”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 september 2024.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick Devers, die *loco* advocaat Filip Gijssels verschijnt voor verzoekster, en advocaat Angelique Van Den Meirssche, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker 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 (hierna: Raad van State-wet).

III. Feiten

3.1. Op 23 september 2022 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate om het extra huisnummer 17/A dat er voor P. 17 was toegekend, af te schaffen. Als gevolg hiervan wordt R. B. ingeschreven op nr. 17, bij verzoekster.

3.2. R. B. wordt van de beslissing op de hoogte gebracht met een brief van 3 oktober 2022. Volgens de gemeente is er ook een kennisgevingsbrief van dezelfde datum aan verzoekster verstuurd.

Met een e-mail van (vrijdag) 28 oktober 2022 deelt verzoekster aan de gemeente mee het vreemd te vinden dat alleen R. B. over de beslissing is bericht.

Op (maandag) 31 oktober 2022 antwoordt de gemeente per e-mail dat de brief van 3 oktober 2022 misschien verloren is geraakt. Een (digitale) kopie van de brief wordt bijgevoegd.

3.3. Met een bezwaar van 21 december 2022 vraagt verzoekster aan de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen om de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 23 september 2022 te vernietigen. Zij schrijft dat zij niet formeel van de beslissing in kennis is gesteld, maar dat zij van het bestaan ervan op de hoogte is gebracht door R. B. Zij wijst er onder meer op dat nergens werd vermeld of beroep tegen de beslissing kan worden ingesteld, bij welke instantie en binnen welke termijn en dat ingeval de klacht niet tot vernietiging door de toezichthoudende overheid leidt, ze wel de termijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State zal “stuiten c.q. schorsen”.

Op 7 maart 2023 meldt de gouverneur dat zij niet zal optreden in het dossier. Toegevoegd wordt dat tegen de bestreden beslissing van het lokale bestuur een beroep tot nietigverklaring kan worden ingediend bij de Raad van State, elektronisch of met een ter post aangetekende brief, en dat het verzoekschrift moet worden ingediend binnen een termijn van zestig dagen nadat de beslissing werd betekend.

3.4. Verzoekster stelt het voorliggende beroep in op 7 juli 2023.

IV. Tijdigheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. Verzoekster zet in het verzoekschrift uiteen dat de bestreden beslissing haar niet is betekend. De beslissing is, bij schrijven van 3 oktober 2022, enkel ter kennis gebracht van R. B., de bewoner van de woning te Zelzate, P. 17A. Zij heeft pas later, via R. B., feitelijk kennis genomen van de bestreden beslissing. De kennisgeving aan R. B. vermeldt niet of er tegen de beslissing een beroep kan worden ingesteld, bij welke instantie en binnen welke termijn. Nu de bestreden

beslissing van 23 september 2022 niet aan verzoekster betekend is, heeft de beroepstermijn geen aanvang genomen.

In ieder geval, aldus verzoekster, neemt de verjaringstermijn slechts een aanvang vier maanden nadat zij van de bestreden beslissing feitelijk kennis nam via R. B. “in de periode tussen 03/10/2022 (individuele kennisgeving aan [R. B.]) en 21/12/2022 (instellen van administratief beroep door de verzoekende partij)”. Het administratief beroep of bezwaar werd ingesteld binnen de “termijn van 4 maanden voor een annulatieberoep bij de Raad van State” en binnen de termijn van administratief toezicht. Het bezwaar heeft dus stuitende werking ten aanzien van de termijn om een annulatieberoep in te stellen. Deze stuiting duurt voort tot aan de mededeling van het gevolg aan het bezwaar.

Die mededeling gebeurde bij aangetekende brief van 7 maart 2023, daags nadien ontvangen. De oorspronkelijke beroepstermijn van vier maanden begon dus opnieuw te lopen vanaf 9 maart 2023, zodat het annulatieberoep tijdig is.

5. Volgens de verwerende partij is het beroep te laat.

Verzoekster is wel degelijk in kennis gesteld van het bestreden besluit, op 31 oktober 2022. Niet betwist is dat de termijnen en vormvoorschriften van een beroep bij de Raad van State niet werden vermeld, waardoor de beroepstermijn pas een aanvang nam na verloop van vier maanden.

Maar, betoogt de verwerende partij, verzoekster kan niet gevolgd worden wanneer zij meent dat na de stuiting door haar klacht bij de toezichthoudende overheid, opnieuw een termijn van vier maanden gaat lopen voor het indienen van een ontvankelijk beroep bij de Raad van State. Na de ontvangst van het antwoord van de toezichthoudende overheid gaat een verjaringstermijn van 60 dagen in. De beslissing van de toezichthoudende overheid om niet op te treden werd per aangetekende zending verzonden op 6 (lees: 7) maart 2023. Daarbij werd melding gemaakt van de termijn en de vormvoorschriften voor een beroep bij de Raad van State.

6. In de memorie van wederantwoord reageert verzoekster in hoofdorde dat de verjaringstermijn om een annulatieberoep in te dienen nooit een aanvang heeft genomen door het gebrek aan (behoorlijke) kennisgeving van de bestreden beslissing. Uiterst ondergeschikt argumenteert zij dat de termijn voor het indienen van een annulatieberoep werd gestuit “door het (georganiseerd) administratief beroep van de verzoekende partij bij de toezichthoudende overheid”. Volgens verzoekster geldt de stuitende werking van het beroep bij de toezichthoudende overheid “ten aanzien van alle wettelijke termijnen om een beroep bij de Raad van State in te stellen, dus ook ten aanzien van de termijn van vier maanden zoals voorzien in artikel 19, §2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State”.

7. Ook in de laatste memorie doet verzoekster in de eerste plaats gelden dat de verjaringstermijn voor het indienen van het annulatieberoep geen aanvang heeft genomen. Noch haar bezwaar bij de toezichthoudende overheid, noch de mededeling van de toezichthoudende overheid om niet op te treden, noch het feit dat daarbij werd verwezen naar de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State en de vormvoorschriften en termijn met betrekking tot een dergelijk beroep, verandert volgens verzoekster iets “aan het feit dat de verjaringstermijn geen aanvang nam bij gebreke aan een geldige betekening en/of kennisgeving van de bestreden beslissing”.

Ten slotte wijst verzoekster erop dat zij alleszins een bezwaar heeft ingediend bij de toezichthoudende overheid ruimschoots vóór de verjaringstermijn van 60 dagen begon. In dat geval – aangezien een termijn die nog niet begon bezwaarlijk gestuit kan worden – kan de stuitende werking van het bezwaar bij de toezichthoudende overheid “enkel betrekking hebben op de (bijkomende) termijn van 4 maanden die [...] artikel 19, 2^{de} lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de betrokkene wordt verleend alvorens de verjaringstermijn van 60 dagen aanvang neemt”. Na de kennisname van de brief van de toezichthoudende overheid neemt de gestuite termijn van vier maanden opnieuw een aanvang. Er anders over oordelen heeft

discriminerende gevolgen. Eventueel moet de zaak naar de algemene vergadering worden verwezen met toepassing van artikel 92 van de Raad van State-wet.

Beoordeling

8. De toepasselijke regels zijn de volgende.

– Een beslissing die op individuele wijze een element van de juridische positie van een persoon bepaalt of wijzigt, moet hem of haar betekend worden.

– Die betekening doet de verjaringstermijn van zestig dagen voor het indienen van een annulatieberoep bij de Raad van State lopen op voorwaarde dat de betekening het bestaan van het annulatieberoep en de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeldt.

Wordt hieraan niet voldaan dan neemt overeenkomstig artikel 19, tweede lid, Raad van State-wet de verjaringstermijn een aanvang vier maanden nadat de beslissing ter kennis werd gebracht. In verband met die bepaling wordt in het kader van de parlementaire voorbereiding ervan (Memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 2005-2006, stuk nr. 2479/001, 33) onder meer uitgelegd:

“Om aan de rechtszekerheid die vereist dat elke individuele akte op een bepaald ogenblik definitief wordt, te verzoenen met de terechte eis van rechtsbescherming, wordt een definitieve verjaringstermijn ingesteld. De verjaringstermijn neemt in elk geval een aanvang vier maanden na de betekening van de individuele, griefhoudende akte.”

– De verjaringstermijn om een annulatieberoep in te stellen wordt gestuit ten voordele van wie een bezwaar indient bij de toezichthoudende overheid die bevoegd is om het (facultatief) algemeen bestuurlijk toezicht uit te oefenen, op voorwaarde dat het bezwaar wordt ingediend vóór het verstrijken van de beroepstermijn en vóór het verstrijken van de termijn waarover de toezichthoudende overheid beschikt voor het uitoefenen van haar schorsings- en vernietigingsbevoegdheid.

De stuiting van de beroepstermijn duurt voort tot aan de mededeling aan de bezwaarindiener van het gevolg aan zijn bezwaar.

9. De bestreden beslissing tot afschaffing van huisnummer P. 17/A heeft tot gevolg dat B. R. bij verzoekster op huisnummer P. 17 wordt ingeschreven. Deze beslissing moet haar persoonlijk worden betekend.

10. Volgens het verzoekschrift is de bestreden beslissing wel aan B. R. ter kennis gebracht, met een brief van 3 oktober 2022, maar niet aan verzoekster.

Zoals uit het feitenrelaas *sub* 3.2. blijkt, doet de verwerende partij gelden dat zij eenzelfde brief aan verzoekster heeft gestuurd. Sluit de verwerende partij niet uit dat die brief aan verzoekster verloren kan zijn gegaan, tegelijk wijst zij erop dat de brief verzoekster ook per e-mail van 31 oktober 2022 is bezorgd – *in reply* op een e-mail van 28 oktober 2022 van verzoekster.

In het verzoekschrift zegt verzoekster niets over deze e-mail van 31 oktober 2022. In de memorie van wederantwoord houdt verzoekster het erbij dat de verwerende partij niet kan aantonen dat de e-mail door haar effectief is ontvangen. En voor het eerst in de laatste memorie betoogt verzoekster dat zij de e-mail *niét* heeft ontvangen. Wat meer is: de brief van 3 oktober 2022 zou zelfs hoe dan ook geen behoorlijke kennisgeving van de bestreden beslissing van 23 september 2022 “als dusdanig” inhouden.

11. De Raad van State stelt vast dat verzoekster bij herhaling ervan is uitgegaan en heeft geargumenteed dat, in tegenstelling tot zichzelf, B. R. de bestreden beslissing wel kreeg aangezegd, namelijk met een brief van 3 oktober 2022.

Welnu, eenzelfde brief moet geacht worden alleszins aan verzoekster met een e-mail van 31 oktober 2022 te zijn meegedeeld, én door haar te zijn ontvangen.

De bestreden beslissing wordt geacht verzoekster te zijn ter kennis gebracht op 31 oktober 2022.

12. Gelet hierop en omdat bij die kennisgeving van de collegebeslissing van 23 september 2022 geen mededeling is gebeurd van de beroepsmogelijkheid, gaat in principe overeenkomstig artikel 19, tweede lid, Raad van State-wet de verjaringstermijn voor het annulatieberoep ertegen pas in na vier maanden, hetzij op 1 maart 2023 om, rekening gehouden met artikel 88, derde lid, van het algemeen procedurereglement, te eindigen op dinsdag 2 mei 2023.

13. Evenwel heeft verzoekster in het kader van het facultatief algemeen bestuurlijk toezicht op 21 december 2022 tegen de collegebeslissing een bezwaar ingediend bij de toezichthoudende overheid. Dat bezwaar heeft de beroepstermijn gestuit tot aan de mededeling aan de bezwaarindiener van het gevolg aan het bezwaar.

Aangezien verzoekster die mededeling – meer bepaald dat de gouverneur niet zou optreden – op 8 maart 2023 ontving, begon voor haar vanaf die dag de verjaringstermijn van zestig dagen voor een annulatieberoep bij de Raad van State tegen de collegebeslissing te lopen, en niet vanaf 1 maart 2023 zoals het geval zou zijn geweest als zij geen stuitend bezwaar had ingediend. Van de mogelijkheid, de termijn en de vormvoorschriften om bij de Raad van State een annulatieberoep tegen de collegebeslissing van 23 september 2022 in te stellen, kan verzoekster niet (meer) onwetend zijn geweest aangezien zij er expliciet over ingelicht werd *in fine* van de mededeling van de gouverneur.

Aldus gerekend van 8 maart 2023 liep de termijn voor een annulatieberoep tegen de bestreden beslissing af op (maandag) 8 mei 2023.

14. Dat er, zoals verzoekster meent, ten gevolge van haar bezwaar bij de gouverneur, na de mededeling van het gevolg eraan eerst wéér vier maanden moeten verstrijken vooraleer een nieuwe termijn voor een beroep bij de

Raad van State kan beginnen te lopen, is een misvatting. De stuiting door het bezwaar bij de toezichthoudende overheid geldt uitsluitend de verjaringstermijn bij de Raad van State, niet ook de periode van vier maanden die eventueel aan de aanvang van die verjaringstermijn voorafgaat.

15. De Raad kan in dit verband ook geen discriminerend gevolg vaststellen doordat verzoekster “die tegen de beslissing eerst een bezwaar indient bij de toezichthoudende overheid, over een kortere termijn beschikt om een beroep bij de Raad van State in te dienen dan diegene die nalaat dit te doen en zich onmiddellijk tot de Raad van State wendt”.

Zoals hiervoor is gebleken, verstreek door haar bezwaar verzoeksters termijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State niet op 2 mei 2023 maar pas op 8 mei 2023. Haar termijn is bijgevolg niet korter dan indien zij geen bezwaar had ingediend. Op de beweerde discriminatie hoeft dus niet te worden ingegaan.

16. Artikel 92, § 1, van de Raad van State-wet behoudt het niet aan een verzoekende partij maar aan de eerste voorzitter, de voorzitter en de auditeur-generaal voor om de verwijzing van een zaak naar de algemene vergadering te vragen met het oog op de eenheid van de rechtspraak.

Overigens maakt verzoekster met geen woord inzichtelijk op welke wijze te dezen de eenheid van de rechtspraak in het gedrang dreigt te komen.

17. Het voorliggende beroep dat pas op 7 juli 2023 werd ingesteld, is te laat. Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig september tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust