

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 74.642 van 25 juni 1998
in de zaak A. 53.927/VII-12.265.**

In zake : Paul CARPENTIER,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Grote Hertstraat 12

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 81

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Paul CARPENTIER op 7 oktober 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vragen van de beslissingen van de Gemeenschapsminister van Leefmilieu en Huisvesting van 11 augustus en 30 september 1993, waarbij zijn beroep tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 8 april 1993 houdende weigering van de milieuvergunning om zijn te Hooglede, Honzebrouckstraat 3, gelegen varkens- en rundveefokkerij uit te breiden, onontvankelijk wordt verklaard wegens laattijdigheid;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur J. BAERT;

Gelet op de beschikking van 5 september 1996 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van verzoeker;

Gelet op de beschikking van 3 februari 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 april 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat T. DE WAELE die, loco Advocaat M. DENYS verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat J. NIJS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Adjunct-auditeur C. ADAMS, daartoe gemachtigd bij beslissing van de Auditeur-generaal van 19 maart 1998;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat:

1.1. Verzoeker baat een landbouwbedrijf uit dat voornamelijk gericht is op de varkenskweek.

1.2. Op 17 december 1992 vraagt verzoeker de uitbreiding van zijn varkens- en rundveefokkerij met onder meer 35 zeugen en 415 mestvarkens.

1.3. Bij besluit van 8 april 1993 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen vergunning voor de gevraagde zeugen. De vergunning wordt geweigerd voor de uitbreiding met 415 mestvarkens.

1.4. Op vrijdag 16 april 1993 wordt aan verzoeker een afschrift van het deputatiebesluit van 8 april 1993 gestuurd. Verzoeker verklaart -zonder hierin te worden tegengesproken- dit op maandag 19 april 1993 te hebben ontvangen.

1.5. Op 18 mei 1993 wordt door verzoeker door middel van een aangetekende brief beroep ingesteld bij de Vlaamse regering.

1.6. Met een aangetekend schrijven van 8 juni 1993 wordt de raadsman van verzoeker medegedeeld dat het beroep onontvankelijk is omdat het niet is ingediend bij ter post aangetekend schrijven binnen een termijn van 30 kalenderdagen.

1.7. Met een aangetekende brief van 14 juni 1993 betwist verzoeker deze beslissing en vraagt hij de minister van Leefmilieu de beroepsprocedure zijn normaal verloop te laten kennen.

1.8. Op 22 juni 1993 meldt de kabinetschef van de minister dat het schrijven van 14 juni 1993 "voor onderzoek" werd toegezonden aan Amina1.

1.9. Op 11 augustus 1993 deelt de minister aan verzoeker het volgende mee :

"In antwoord op uw schrijven van 14.06.1993 i.v.m. bovenvermelde zaak dien ik U mee te delen dat art. 51 van VLAREM I het volgende bepaalt : '- Het in § 1 bedoelde beroep bij de Vlaamse Executieve dient ingediend binnen een termijn van dertig kalenderdagen... voor de in artikel 49, § 1, 1° en 3° vermelde personen en instanties... na de datum van verzending of afgifte van het voor eensluidend verklaard afschrift van de beslissing overeenkomstig het bepaalde in artikel 35, 5°.'

Belangrijk in deze bepaling is dat hier zeer duidelijk wordt gesteld dat het om een termijn van 30 kalenderdagen gaat, dus dat ook zater-, zon- en feestdagen in deze termijn begrepen zijn.

Welnu, het attest van betekening, gevoegd bij het beroepsschrift, vermeldt dat de bestreden beslissing van de Bestendige Deputatie is verzonden op 16.04.1993.

Deze datum is dus bepalend voor de beroepstermijn. De termijn van 30 kalenderdagen na datum van verzending eindigt dus op 16.05.1993.

Het op 18.05.1993 ingediende beroep werd bijgevolg buiten deze termijn ingediend, zodat het beroepsschrift onontvankelijk moest verklaard worden."

1.10. Op 16 augustus 1993 vraagt verzoeker nogmaals deze beslissing te herzien. Op 30 september 1993 antwoordt de kabinetschef namens de minister :

"In antwoord op uw schrijven van 16.08.1993 kan ik U meedelen dat geen enkel bij uw oorspronkelijk beroep gevoegd stuk er op wijst dat de door U bestreden beslissing door een werkelijke afgifte, i.p.v. door een verzending, aan de exploitant is bekend gemaakt. Evenmin wordt de door U genoemde datum van 19.04.1993 nergens door een officieel attest bevestigd.

Integendeel is door U bij het beroepsschrift een attest van bevestiging van verzending van de bestreden beslissing bijgevoegd, waarop als datum van verzending 16.04.1993 is aangegeven.

In dit geval blijft dus ontegensprekelijk de bepaling : '... binnen een termijn van dertig kalenderdagen... na de datum van verzending...' (art. 51 § 2 van VLAREM, titel I) toepasselijk.

Het op 18.05.1993 ingediende beroep is dus onontvankelijk en de inhoud van mijn schrijven van 11.08.1993 blijft onverminderd van kracht."

2. Ontvankelijkheid

2.1.1. Overwegende dat de verwerende partij bij wege van exceptie in haar memorie van antwoord aanvoert :

"Het beroep tot nietigverklaring is gericht tegen twee 'beslissingen' dd. 11.08.1993 en 30.09.1993, zijnde twee brieven uitgaande van de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Huisvesting gericht aan de raadsman van de verzoekende partij.

Beide brieven zijn telkens een antwoord op de brieven dd. 14.06.1993 en 16.08.1993 van de raadsman van verzoeker.

In beide brieven licht de Minister zijn standpunt toe betreffende de beroepstermijn van 30 kalenderdagen en meer speciaal betreffende de aanvangsdatum van deze termijn.

De minister doet niets meer dan een interpretatie en toepassing geven aan artikel 51§2 van het B.Vl.Ex. dd. 06.02.1991. Deze brieven houden geen enkele beslissing en dit in tegenstelling tot het aangetekend schrijven dd. 08.06.1993 van het Bestuur Milieuvergunningen, ondertekend door de bestuursdirecteur, waarbij aan de verzoekende partij medegedeeld werd dat het beroep wegens laattijdigheid onontvankelijk werd verklaard.

Deze beslissing heeft tot gevolg dat de rechtstoestand van verzoeker gewijzigd wordt gezien hierdoor zijn bedrijf vergund werd op grond van de beslissing dd. 08.04.1993 van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van West-Vlaanderen.

Gezien de 'beslissingen' dd. 11.08.1993 en 30.09.1993 niets meer inhouden dan een interpretatie en een uitleg nopens de toepasselijkheid van artikel 51 §2 van titel I van het Vlarem kunnen deze niet als administratieve rechtshandelingen beschouwd worden en zijn zij niet vatbaar voor nietigverklaring.

Het onderhavige beroep tot nietigverklaring is om voormelde redenen niet ontvankelijk."

2.1.2. Overwegende dat verzoeker hier in zijn memorie van wederantwoord in essentie op repliceert :

"Tegenpartij ziet over het hoofd dat het schrijven dd. 8 juni 1993 niet meer dan een modelformulier is, waarop de ambtenaar aankruist dat het beroep onontvankelijk zou zijn omdat het buiten termijn zou zijn ingesteld.

Dergelijke motivering liet beroeper volkomen in het ongewisse omtrent het hoe en waarom van deze vermeende laattijdigheid.

...

Beroeper restte aldus slechts één mogelijke oplossing, namelijk protesteren bij de minister bij wie het beroep was ingesteld met het verzoek om de beroepsprocedure verder normaal af te handelen. Reeds op dat ogenblik een procedure tot nietigverklaring inleiden bij de Raad van State was onmogelijk, gezien beroeper de noodzakelijke kennis ontbeerde van de achtergrond en motieven van de modelbrief dd. 8 juni 1993.

...
Beroeper verwijst ter zake ook naar het principe arrest - DELRUE, waarin de Raad van State duidelijk heeft gesteld dat de rechtsonderhorige bij de auteur van een administratieve akte die onduidelijk of onvoldoende gemotiveerd is, een willig beroep kan instellen, en tegen de nieuwe beslissing, bekomen na een hernieuwd onderzoek, rechtsgeldig een beroep tot nietigverklaring kan instellen, zelfs al is de nieuwe beslissing eensluidend met de eerste beslissing.

...
Zoals blijkt uit de brief dd. 22 juni 1993 van het kabinet van de bevoegde gemeenschapsminister (brief gevoegd in bijlage bij het beroep tot nietigverklaring), verstuurd ingevolge het aangetekend schrijven dd. 14 juni 1993 vanwege beroeper, heeft dergelijk nieuw onderzoek ook in casu plaatsgevonden.

...
Dit onderzoek is uitgemond in de bestreden gemotiveerde beslissingen dd. 11 augustus 1993 en 30 september 1993, waarin de minister uiteenzet om welke redenen het beroep volgens hem laattijdig zou zijn.

Enkel met kennis van de in deze brieven vervatte elementen was beroeper bij machte om op degelijke wijze een annulatieberoep bij de Raad van State aanhangig te maken.

Beroeper wijst er tenslotte op dat de door de tegenpartij gehuldigde interpretatie ook indruist tegen het gestelde in artikel 28 (oud artikel 21) van de Grondwet, luidens hetwelk eenieder het recht heeft om bij de bevoegde overheden verzoekschriften in te dienen.

Door onmiddellijk tegen de standaard-verklaring van onontvankelijkheid bij de bevoegde minister te protesteren, heeft beroeper het bestuur de kans gegeven een flagrante onwettigheid recht te zetten, en heeft beroeper aldus bewust aangestuurd op het vermijden van een gerechtelijke procedure in nietigverklaring.

Het beroep is tijdig en dus ontvankelijk."

2.2. Overwegende dat de exceptie gegrond is om volgende redenen :

2.2.1. Luidens artikel 52 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I), wordt de indiener van het onontvankelijk bevonden beroep van die beslissing tot het onontvankelijk verklaren van zijn beroep per ter post aangetekend schrijven in kennis gesteld en "(is) de procedure voor het niet ontvankelijk bevonden beroep ... hiermee beëindigd".

Dergelijke beslissing is derhalve vatbaar voor annulatieberoep bij de Raad van State.

2.2.2. In casu heeft de verzoekende partij de initiële beslissing van 8 juni 1993 echter niet aangevochten, doch ze wel betwist bij de minister, hoewel, zoals hierboven gesteld, die beslissing in laatste aanleg was genomen.

Ter rechtvaardiging van deze handelwijze voert de verzoeker aan dat het schrijven van 8 juni 1993 "niet meer dan een modelformulier is" en dat het hem in het ongewisse liet "omtrent het hoe en waarom van deze vermeende laattijdigheid". Hij meende aldus slechts over één mogelijkheid meer te beschikken, "namelijk protesteren bij de minister".

2.2.3. Deze argumentatie gaat echter niet op.

Verzoeker kende immers wel degelijk de motivering van de onontvankelijkverklaring, namelijk de vermeende laattijdigheid van zijn beroep tegen het beroepen deputatiebesluit.

De vraag of de termijn om het administratief beroep in kwestie in te stellen al dan niet verstreken was, is geen zaak van appreciatie of discretionaire beoordeling.

Ook de vraag of artikel 51, § 2, van Vlarem I, dat stelt dat de beroepstermijn ingaat met de verzending van de beroepen beslissing, al dan niet in strijd is met de bepaling van artikel 23, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (milieuvergunningsdecreet), die inhoudt dat de bedoelde termijn ingaat met de dag waarop de aanvrager kennis krijgt van laatstbedoelde beslissing, welke vraag ten grondslag ligt aan de betwisting, behoort evenmin tot de discretionaire bevoegdheid van de beslissende overheid.

Verzoeker behoefde dus geen nadere motivering om met kennis van zaken een annulatieberoep in te stellen bij de Raad van State tegen de beslissing van 8 juni 1993.

De betwisting die hij bij de minister aanhangig maakte, kon hij evengoed onmiddellijk bij de Raad van State aanbrengen.

2.2.4. Bovendien, het feit dat een definitieve beslissing niet of onvoldoende formeel gemotiveerd is, vormt een vernietigingsgrond. Het is geen vrijgeleide om de verzoeker toe te laten de termijn om annulatieberoep in te stellen, te omzeilen, door, na uitputting van de administratieve beroepsprocedure, de betwisting eerst nog eens bij een andere bestuursinstantie aanhangig te maken.

2.2.5. De verzoeker roept vervolgens de leer in die stelt dat onder bepaalde voorwaarden de rechtsonderhorige een willig beroep kan instellen, "en tegen de nieuwe beslissing, bekomen na een hernieuwd onderzoek, rechtsgeldig een beroep tot nietigverklaring kan instellen, zelfs al is de nieuwe beslissing eensluidend met de eerste beslissing".

2.2.5.1. Hij gebruikt hiertoe als eerste argument het feit dat hem gemeld werd dat zijn schrijven van 14 juni 1993 "voor onderzoek" naar de bevoegde dienst werd gezonden.

Die melding betekent evenwel niet dat de minister aanvaard heeft de zaak aan een nieuw onderzoek te onderwerpen. Het betreft veeleer een ontvangstmelding, waarbij tevens, hoffelijkheidshalve, medegedeeld wordt dat verzoekers schrijven aan de bevoegde administratie wordt overgemaakt.

De bestreden "beslissingen" van 11 augustus en 30 september 1993 delen in wezen enkel de toegepaste regels mee.

2.2.5.2. De verzoeker gaat in zijn betoog bovendien voorbij aan een andere voorwaarde die volgens de betrokken leer, en bijvoorbeeld ook volgens het door hem ingeroepen arrest DELRUE, nr. 37.720, van 24 september 1991, moet vervuld zijn, te weten dat het nieuw onderzoek van de zaak dient te gebeuren op grond van nieuwe of opnieuw beoordeelde gegevens.

Hiervan is in deze geen sprake.

2.2.6. Uit het bovenstaande dient besloten te worden dat de "beslissingen" van 11 augustus en 30 september 1993 puur bevestigende beslissingen zijn, welke niet vatbaar zijn voor annulatieberoep.

Het recht van eenieder "om bij de bevoegde overheden verzoekschriften in te dienen" kan geen afbreuk doen aan deze vaststelling. Dat recht is immers geheel vreemd aan de regels die betrekking hebben op de ontvankelijkheid van een annulatieberoep,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftientwintig juni 1900 achtennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	D. VERBIEST,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

M.-R. BRACKE.