

Rolnummer 4985
Arrest nr. 107/2011 van 16 juni 2011

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 53, § 2, tweede en derde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals gewijzigd bij artikel 67, 2°, van het decreet van 21 november 2003, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 205.505 van 21 juni 2010 in zake Claude Fievez tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 juni 2010, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 53, § 2, tweede en derde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, in die zin geïnterpreteerd dat de nieuwe regeling die het bevat met betrekking tot de vormvereisten voor het instellen van een administratief beroep door de gemachtigde ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen ook van toepassing is op administratieve beroepen waarover opnieuw wordt beslist na een vernietigingsarrest van de Raad van State dat dateert van na de inwerkingtreding van deze nieuwe regeling en waarin een schending van de voordien geldende vormvereisten voor het instellen van een administratief beroep werd vastgesteld, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gecombineerd met het rechtszekerheidsbeginsel, met artikel 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en met artikel 1 van het Eerste Protocol bij dat Verdrag, doordat een onderscheid wordt gemaakt tussen hen die het voordeel van een dergelijke rechterlijke beslissing ingevolge die regeling niet kunnen invoeren en hen die het voordeel van een andere rechterlijke beslissing kunnen invoeren ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Claude Fievez, wonende te 1930 Kraainem, Mechelsesteenweg 366;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 5 april 2011 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. M. Daelemans *loco* Mr. D. Lindemans, advocaten bij de balie te Brussel, voor Claude Fievez;
 - . Mr. P. Aerts, advocaat bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en F. Daoût verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

Op 9 december 1999 dient Claude Fievez bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kraainem een aanvraag in tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van de bestemming van een woning tot kantoorgebouw. Op grond van het ongunstige advies van de gemachtigde ambtenaar weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning. Op 6 november 2000 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het door Claude Fievez ingestelde administratief beroep in en verleent de gevraagde vergunning. Op 12 september 2001 willigt de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening het op 22 december 2000 door de gemachtigde ambtenaar ingestelde administratief beroep in en vernietigt hij het besluit van de bestendige deputatie van 6 november 2000. Bij zijn arrest nr. 154.882 van 14 februari 2006 vernietigt de Raad van State het voormelde besluit van 12 september 2001 wegens schending van artikel 53, § 2, eerste lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, namelijk wegens het niet bezorgen van het in het beroepschrift vermelde dossier aan de aanvrager bij het instellen van het administratief beroep door de gemachtigde ambtenaar. Claude Fievez stuurt een aangetekende rappelbrief aan het bestuur, waarin hij erop aandringt het beroep van de gemachtigde ambtenaar formeel niet ontvankelijk te bevinden, onder meer met verwijzing naar « het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State ». Op 21 augustus 2006 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening het door de gemachtigde ambtenaar ingestelde administratief beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren en vernietigt hij het besluit van de bestendige deputatie van 6 november 2000. Claude Fievez vraagt de minister zijn besluit in te trekken. Op 5 december 2006 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening het besluit van 21 augustus 2006 in te trekken en het door de gemachtigde ambtenaar ingestelde administratief beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren en vernietigt hij het besluit van de bestendige deputatie van 6 november 2000. Claude Fievez stelt een beroep in tot nietigverklaring van het voormelde besluit van 5 december 2006 bij de verwijzende rechter.

De verwijzende rechter stelt vast dat artikel 53, § 2, eerste lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals het van toepassing was ten tijde van het instellen door de gemachtigde ambtenaar van het administratief beroep dat tot het bestreden besluit heeft geleid, inmiddels werd aangevuld. Artikel 67, 2°, van het decreet van 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, heeft twee nieuwe leden na het voormelde artikel 53, § 2, eerste lid, ingevoegd. Volgens de verwijzende rechter moet het bestreden besluit in beginsel worden beoordeeld volgens de rechtsregels die van toepassing waren bij de totstandkoming van dat besluit. De vraag rijst evenwel of die nieuwe bepaling, die - overeenkomstig artikel 70 van het voormelde decreet van 21 november 2003 - op 8 februari 2004 in werking is getreden, al dan niet van toepassing is op het op 22 december 2000 door de gemachtigde ambtenaar ingestelde administratief beroep dat tot het bestreden besluit heeft geleid. De verwijzende rechter is van oordeel dat, in tegenstelling tot wat Claude Fievez in hoofddorde beweert, de geldigheid van het op 22 december 2000 door de gemachtigde ambtenaar ingestelde administratief beroep volgens de nieuwe decretale regeling dient te worden beoordeeld.

In ondergeschikte orde vraagt Claude Fievez een prejudiciële vraag te stellen over de bestaanbaarheid van de aldus geïnterpreteerde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang met het rechtszekerheidsbeginsel en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Na de voorgestelde prejudiciële vraag te hebben uitgebreid tot artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, heropent de verwijzende rechter de debatten en stelt hij de voormelde prejudiciële vraag.

III. In rechte

- A -

A.1.1. Claude Fievez merkt vooraf op dat de in het geding zijnde bepaling terugwerkende kracht heeft. De rechtsonderhorige kon de nieuwe procedureregeling, waarbij de ontvankelijkheidsvoorwaarden van het administratief beroep werden versoepeld, niet kennen vóór 21 november 2003. Pas bij het decreet van die datum werd de regeling in die zin gewijzigd dat enkel nog het beroep zelf op straffe van nietigheid dient te worden meegedeeld. Dat het om een retroactieve bepaling gaat, blijkt ook uit de bewoordingen zelf van artikel 67, 2°, *in fine*, van het decreet van 21 november 2003, waarbij een tweede en een derde lid in artikel 53, § 2, van het

decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, werden ingevoegd. Een bepaling die de gevolgen wijzigt van de gedragingen die in het verleden zijn gesteld, is volgens Claude Fievez niet in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel. Zulk een bepaling kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang of voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst.

Claude Fievez merkt nog op dat de Raad van State in zijn arrest nr. 154.882 van 14 februari 2006 heeft geoordeeld dat wegens het niet bezorgen van het dossier met de kennisgeving van het beroep aan de aanvrager, een substantieel vormvoorschrift is geschonden, zodat het beroep van de gemachtigde ambtenaar niet ontvankelijk was.

A.1.2. Claude Fievez betoogt dat de in de prejudiciële vraag vermelde toetsingsnormen zijn geschonden. De minister heeft op grond van de nieuwe decreetsbepaling het eerder door de Raad van State onontvankelijk verklaarde beroep alsnog ontvankelijk bevonden. De Raad van State oordeelde in zijn verwijzingsbeslissing dat het nieuwe decreet van 21 november 2003 tot gevolg had dat de minister de nieuwe regeling kon toepassen op beroepen die voordien waren ingesteld, maar waarover de Raad van State pas na de inwerkingtreding van het nieuwe decreet een uitspraak had gedaan. De beslissing van de minister om het beroep ontvankelijk te achten, vindt haar oorsprong in de nieuwe decreetsbepaling, die bijgevolg toelaat dat de minister een beslissing neemt die ingaat tegen het gezag van gewijsde van een arrest van de Raad van State. De schending van een in kracht van gewijsde gegane beslissing vormt volgens Claude Fievez een schending van het recht op behoorlijke rechtsbedeling, gewaarborgd door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en van het eigendomsrecht, gewaarborgd door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag. Geen enkele omstandigheid kan verantwoorden dat wettelijke normen rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan, in het geding brengen : zij schenden steeds de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat zij aan een categorie van personen het voordeel van een definitief geworden rechterlijke beslissing ontzeggen (arresten nrs. 17/2000, 49/2002, 14/2005 en 20/2006). Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft meermaals geoordeeld dat een wetgevend optreden met terugwerkende kracht niet vermag de uitvoering van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing onmogelijk te maken, excessief te vertragen of de grond van de beslissing opnieuw in het geding te brengen. Overigens doet de eventuele verantwoording van de terugwerkende kracht geenszins ter zake. Bovendien ontbreekt te dezen zulk een verantwoording. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling blijkt volgens Claude Fievez dat zij ertoe strekt rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan in het geding te brengen.

A.1.3. In ondergeschikte orde betoogt Claude Fievez dat de minister door de in het geding zijnde bepaling die terugwerkende kracht heeft toe te passen, in een hangend rechtsgeding ingrijpt. Bovendien beïnvloedt de toepassing van die retroactieve norm de afloop van dat geding, in die zin dat een onherstelbare procedurefout voor onbestaande wordt gehouden. Zulk een ingreep kan enkel worden verantwoord op grond van uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang, die te dezen niet voorhanden zijn.

A.2.1. De Vlaamse Regering wijst erop dat de in het geding zijnde bepaling, zoals gewijzigd bij het decreet van 21 november 2003, het bestuur de - volgens de rechtspraak onder de voorheen geldende regeling niet bestaande - mogelijkheid biedt gebreken in verband met de kennisgeving aan de aanvrager van het door de gemachtigde ambtenaar of door het college van burgemeester en schepenen ingestelde administratief beroep recht te zetten, in zoverre die gebreken geen betrekking hebben op de kennisgeving aan de aanvrager van een afschrift van het beroepschrift, waaruit blijkt op welke datum het beroep is ingesteld en welke de redenen zijn waarop het beroep is gegrond, met eventuele bijlagen, opgesteld ter ondersteuning van dat beroep, die er een integrerend deel van uitmaken. Op grond van het huidige artikel 53, § 2, kunnen thans de in het eerste lid, 2° en 3°, van die bepaling vermelde gebreken worden verholpen, zowel ten aanzien van beroepen die vóór de inwerkingtreding van het decreet van 21 november 2003 werden ingesteld als ten aanzien van de beroepen waarover opnieuw zal worden beslist na een vernietigingsarrest van de Raad van State, gewezen na de inwerkingtreding van die nieuwe bepaling. Voorheen gewezen definitieve uitspraken blijven volgens de Vlaamse Regering bestaan, zoals blijkt uit de bewoordingen van het derde lid van artikel 53, § 2, en de parlementaire voorbereiding ervan.

A.2.2. Volgens de Vlaamse Regering werd de uitoefening van de decretale opdrachten van het bestuur aanzienlijk gehinderd door de rechtspraak van de Raad van State die het optreden van het bestuur bijzonder kwetsbaar maakte, doordat dit optreden, met verwijzing naar die rechtspraak, steeds opnieuw (succesvol) kon worden bestreden op grond van voorschriften waaraan op onvoorzienbare wijze een zeer strenge interpretatie werd gegeven. In dat verband haalt de Vlaamse Regering een aantal arresten van de Raad van State aan die sinds 1974 werden gewezen.

De Vlaamse Regering verwijst tevens naar de rechtspraak waarin de Raad van State artikel 53, § 2, (oud) in die zin toepast dat de gemachtigde ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen niet alleen een kopie van het beroepschrift, maar ook tezelfdertijd een kopie van het volledige dossier - zijnde het aanvraagdossier van de aanvrager zelf, het advies en de beslissingen - aan de aanvrager dient te bezorgen. Die rechtspraak gaat aldus voorbij aan het doel dat met artikel 53, § 2, wordt beoogd, namelijk de aanvrager toelaten met gelijke wapens de hoorzitting bij te wonen om zijn rechten ten gronde te verdedigen. Aangezien die rechtspraak het rechtzetten van dat « vormgebrek » niet toeliet, heeft de decreetgever, zoals uit de parlementaire voorbereiding blijkt, de in het geding zijnde bepaling aangenomen om de door de voormelde rechtspraak verzwakte overheidspositie opnieuw te versterken. Op grond van de thans geldende bepaling kunnen gebreken in de mededeling van het beroep aan de aanvrager worden verholpen. Die gebreken kunnen erin bestaan dat bij de kennisgeving van het beroep, hetzij geen inventaris was gevoegd van de overige stukken die aan de Vlaamse Regering en niet aan de aanvrager worden toegezonden, hetzij niet was meegedeeld welke instantie het beroep bij de Vlaamse Regering voorbereidend onderzoekt, dat de aanvrager op het adres van die instantie kan vragen om te worden gehoord, het dossier in te kijken en er afschriften van te verkrijgen.

A.2.3. De Vlaamse Regering betoogt dat een onderscheid tussen de definitieve uitspraken vóór en de uitspraken na de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling geenszins de in de prejudiciële vraag vermelde toetsingsnormen schendt. Die bepaling laat definitieve rechterlijke beslissingen in de zaken waarin de debatten vóór 8 februari 2004 - datum van inwerkingtreding van het decreet van 21 november 2003 - werden gesloten en waarbij een schending van het betreffende vormvoorschrift werd vastgesteld, volledig ongemoeid. De in het geding zijnde maatregel beoogt geenszins in definitieve rechterlijke beslissingen in te grijpen. Een decreetswijziging op een ogenblik dat nog geen definitieve uitspraak is geweest, tast de rechtszekerheid niet aan. Het in het geding zijnde verschil in behandeling berust op een objectief criterium en is redelijk verantwoord, zodat de artikelen 10 en 11 niet zijn geschonden.

A.2.4. Volgens de Vlaamse Regering zijn de waarborgen, vervat in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, evenmin geschonden. Zij betoogt dat het decreet van 21 november 2003, waarbij artikel 53, § 2, werd gewijzigd, zelfs geen terugwerkende kracht heeft. Bepalingen die het mogelijk maken vormgebreken te verhelpen hebben geen terugwerkende kracht ten aanzien van de administratieve beroepen waarover opnieuw uitspraak moet worden gedaan ten gevolge van een vernietigingsarrest, uitgesproken vóór de inwerkingtreding van het decreet van 21 november 2003. Artikel 67, 2°, van dat decreet, waarbij een tweede en een derde lid in artikel 53, § 2, werden ingevoegd, treedt in werking tien dagen na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* en werkt bijgevolg niet terug in het verleden. Met verwijzing naar de arresten nrs. 86/95 en 20/96 betoogt de Vlaamse Regering dat de in het geding zijnde procedureregels onmiddellijk op de hangende procedures van toepassing is. Zulks houdt geen terugwerkende kracht in, vermits wat in het verleden is geschied, door de nieuwe procedureregels niet wordt gewijzigd.

A.2.5. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de in het geding zijnde maatregel evenmin een schending van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het voormelde Europees Verdrag inhoudt. Uit een vernietigingsarrest van een besluit, waarbij een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning wordt verworpen, kan op zich geen recht op het verkrijgen van een vergunning worden afgeleid (arrest nr. 139/2007), temeer wanneer de vernietiging op louter formele gronden werd uitgesproken, zodat de aanvrager niet beschikt over een legitieme verwachting op het recht om te bouwen. Overigens wordt het evenwicht tussen het algemeen belang en het vermeende individuele belang van de aanvrager geenszins door de in het geding zijnde maatregel doorbroken.

A.3. Claude Fievez repliceert dat de rechtspraak van de Raad van State niet onvoorzienbaar streng is, vermits die rechtspraak reeds sinds 1974 bestaat. Bovendien was de oorspronkelijke regeling niet gebrekkig, aangezien zij ruimere waarborgen voor de wapengelijkheid bood.

In tegenstelling tot de bewering van de Vlaamse Regering dat de kennisgeving van het beroepschrift op zich volstaat om de aanvrager in de gelegenheid te stellen na te gaan of het beroep van de gemachtigde ambtenaar regelmatig werd ingesteld, is het volgens Claude Fievez wel degelijk relevant dat daarbij ook de stukken van het administratief dossier worden bezorgd. De partijen moeten immers over hetzelfde dossier beschikken om hun rechten van verdediging ten volle uit te oefenen, zodat de wapengelijkheid is gewaarborgd.

Volgens Claude Fievez is de decreetgever wel degelijk retroactief opgetreden. De latere decreetsbepaling heeft immers tot gevolg dat vroegere feiten worden geacht vanaf de aanvang aan de nieuwe rechtsregel te zijn onderworpen. De arresten nrs. 86/95 en 20/96, waarnaar de Vlaamse Regering verwijst, bevestigen die

zienswijze. Het gegeven dat de nieuwe decreetsbepaling tien dagen na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* in werking treedt, impliceert geenszins dat die bepaling om die reden niet retroactief zou zijn.

De Vlaamse Regering laat na uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang aan te dragen die een ingrijpen in een hangend rechtsgeding kunnen verantwoorden. Het nastreven van een goede ruimtelijke ordening is daartoe niet voldoende.

Wat de schending van het eigendomsrecht betreft, stelt Claude Fievez dat een rechterlijke uitspraak die in kracht van gewijsde is gegaan, een vorderingsrecht is dat als eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het voormelde Europees Verdrag kan worden beschouwd.

A.4. De Vlaamse Regering handhaaft haar zienswijze dat de in het geding zijnde maatregel geen terugwerkende kracht heeft. Een onmiddellijke werking staat niet gelijk met een retroactieve werking. Overigens rijst de vraag of de discussie over het al dan niet retroactieve karakter wel relevant is. Meer pertinent is de vraag of de overheid, wanneer haar handeling wegens vorm- en procedurefouten nietig wordt verklaard, het recht heeft om via een wetgevend initiatief een vormgebrek te herstellen, zelfs met terugwerkende kracht, indien zulks noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Te dezen gaat het om het rechtzetten van een externe onwettigheid, waarmee de aspecten zijn bedoeld die niet de inhoud van de beslissing, maar de auteur en de vorm betreffen. Een louter externe onwettigheid kan in beginsel steeds worden hersteld. De particuliere belangen, namelijk een uitspraak over de inhoud van de betwisting, zijn gewaarborgd. De in het geding zijnde bepaling beoogt volgens de Vlaamse Regering het algemeen belang - een behoorlijke ruimtelijke ordening - te vrijwaren.

- B -

B.1.1. Artikel 53, § 2, eerste, tweede en derde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, bepaalt :

« Het college van burgemeester en schepenen alsook de gemachtigde ambtenaar kunnen bij de Vlaamse regering in beroep komen binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van een vergunning. Dit beroep, evenals de termijn voor instelling van het beroep, schorst de vergunning. Het wordt tezelfder tijd ter kennis van de aanvrager en van de Vlaamse regering gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college.

De kennisgeving aan de aanvrager bevat minstens :

1° op straffe van nietigheid een afschrift van het beroepschrift, waaruit blijkt op welke datum het beroep werd ingesteld en welke de redenen zijn waarop het beroep is gegrond, met eventuele bijlagen, opgesteld ter ondersteuning van dit beroep en die er een integrerend deel van uitmaken;

2° een inventaris van de overige stukken die aan de Vlaamse regering en niet aan de aanvrager worden toegezonden;

3° welke instantie het beroep bij de Vlaamse regering voorbereidend onderzoekt, dat hij op het adres van deze instantie kan vragen om gehoord te worden bij de Vlaamse regering of haar gemachtigde, om het dossier in te kijken en om er afschriften uit te bekomen. Indien de aanvrager, de Vlaamse regering of de instantie die het beroep bij de Vlaamse regering

voorbereidend onderzoekt, vaststelt dat aan de verplichting van het eerste lid [lees : tweede lid], 2° en 3°, niet is voldaan, kan hieraan alsnog worden verholpen.

Onverminderd de definitieve rechterlijke beslissingen waarin schending van vormvoorschriften werd vastgesteld, is het voorgaand lid eveneens van toepassing op beroepen, ingesteld voor het van kracht worden van deze bepaling, en tevens op de beroepen waarover opnieuw zal worden beslist na een vernietigingsarrest van de Raad van State ».

B.1.2. De prejudiciële vraag heeft betrekking op het tweede en het derde lid van het voormelde artikel 53, § 2, die werden ingevoegd bij artikel 67, 2°, van het decreet van 21 november 2003.

Overeenkomstig artikel 70 van het genoemde decreet zijn die bepalingen op 8 februari 2004 in werking getreden.

B.2.1. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van die bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, in zoverre het voormelde artikel 53, § 2, tweede en derde lid, in die zin wordt geïnterpreteerd dat de nieuwe regeling die het bevat met betrekking tot de vormvereisten voor het instellen van een administratief beroep door de gemachtigde ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen, ook van toepassing is op administratieve beroepen waarover opnieuw wordt beslist na een vernietigingsarrest van de Raad van State dat dateert van na de inwerkingtreding van die nieuwe regeling en waarin een schending van de voordien geldende vormvereisten voor het instellen van een administratief beroep werd vastgesteld. Aldus zou een verschil in behandeling worden ingevoerd tussen degenen die zich ten gevolge van die regeling niet op het voordeel van een dergelijke rechterlijke beslissing kunnen beroepen en degenen die zich op het voordeel van een andere rechterlijke beslissing kunnen beroepen.

B.2.2. Het Hof beantwoordt de prejudiciële vraag in de interpretatie die door de verwijzende rechter aan de in het geding zijnde bepalingen wordt gegeven.

B.3. De parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepalingen vermeldt :

« Na artikel 53, § 2, eerste lid, worden twee leden toegevoegd.

De toe te voegen leden worden geschreven ingevolge de rechtspraak van de Raad van State, zoals deze werd uitgedrukt in het arrest nr. 47.820 van 09.06.94, inzake Beauprez.

In dit arrest werden de vormvoorschriften na te leven door de gemachtigde ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen beschreven als volgt : ‘ artikel 55, § 2, eerste lid, van de stedenbouwwet legt aan de gemachtigde ambtenaar de verplichting op het beroepsschrift zelve ter kennis te brengen van de aanvrager. Alleen de kennisgeving van het beroepsschrift stelt de aanvrager in de gelegenheid na te gaan of het beroep van de gemachtigde ambtenaar regelmatig werd ingesteld. De mededeling van het beroepsschrift licht de aanvrager in over de datum van het beroep, de overheid bij dewelke het is ingesteld, of het op redenen is gesteund en welke die redenen zijn ’.

Omdat de rechtspraak niet enkel de in het arrest Beauprez opgesomde vormvoorschriften heeft gehanteerd, worden een aantal knelpunten opgelost omdat de noodzaak werd gevoeld de door de rechtspraak aan § 2 verbonden vormvoorschriften opnieuw te bepalen en te detailleren. Deze ingreep gaat in op bepaalde evoluties in de rechtspraak van de Raad van State.

In het arrest nr. 33.645 van 19 december 1989, inzake Scheers oordeelde de Raad van State dat uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 1970 die o.m. artikel 55 van de wet van 29 maart 1962 grondig heeft gewijzigd, blijkt dat het horen van de vergunningaanvrager, van het college van burgemeester en schepenen dat de oorspronkelijke beslissing heeft genomen en de territoriaal bevoegde gemachtigde ambtenaar, bedoeld is als een middel om in twee trappen van beroep de gelegenheid te geven tot een behandeling van de aanvraag op tegenspraak, waarbij genoemde partijen op gelijke voet worden gesteld.

Om die reden moet volgens de Raad van State de aanvrager over dezelfde informatie beschikken als de twee andere partijen in de zaak.

Volgens deze rechtspraak brengt het recht om gehoord te worden voor de aanvrager mee dat hij het recht heeft op inzage van de stukken van het dossier die bij de beoordeling van de aanvraag en bij de besluitvorming hierover betrokken dienen te worden, en alleszins van die welke argumenten uiteenzetten tegen de afgifte van de gevraagde vergunning, om zo in de gelegenheid te worden gesteld op een nuttige wijze gebruik te maken van het hem door artikel 55 van de wet van 29 maart 1962 toegekende recht om voor de minister of zijn gemachtigde voor zijn belangen op te komen.

Om te voldoen aan de door het arrest Scheers gestelde voorwaarden, worden door de instantie die beroep instelt een aantal aanvullende gegevens aan de aanvrager medegedeeld :

‘ 2° een inventaris van de overige stukken die aan de Vlaamse regering en niet aan de aanvrager worden toegezonden;

3° welke instantie het beroep bij de Vlaamse regering voorbereidend onderzoekt, dat hij op het adres van deze instantie kan vragen om gehoord te worden bij de Vlaamse regering of haar gemachtigde, om het dossier in te kijken en om er afschriften uit te bekomen. ’.

Deze gegevens laten de aanvrager toe om zich met volledige kennis van zaken te verdedigen tijdens de hoorzitting.

Tot op heden heeft de rechtspraak niet aanvaard dat gebreken in procedures gericht op tegensprekelijke behandeling van aanvragen om stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunningen, door het bestuur kunnen worden rechtgezet. (R.v.St., nr. 50.555 van 1 december 1994, inzake Vandecasteele).

Omdat voor dergelijke rechtzettingen geen steun te vinden is in de rechtspraak van de Raad van State, is het noodzakelijk via een decreetvoorschrift in die mogelijkheid te voorzien.

Daarom wordt in een derde lid in die mogelijkheid voorzien. Er wordt ook bepaald dat dit ook kan voor reeds aanhangig gemaakte beroepen waarover nog niet is beslist. En ook wordt de mogelijkheid voorzien voor de beroepen waarover opnieuw zal worden beslist na een toekomstig vernietigingsarrest van de Raad van State » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1800/1, p. 25).

B.4. Op grond van de in het geding zijnde bepalingen kunnen bepaalde gebreken bij de kennisgeving van het beroepschrift aan de aanvrager worden verholpen. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat die bepalingen werden aangenomen ten gevolge van de rechtspraak van de Raad van State volgens welke bepaalde vormgebreken niet door de overheid kunnen worden rechtgezet.

Die gebreken worden limitatief opgesomd : geen inventaris van de overige stukken die aan de Vlaamse Regering en niet aan de aanvrager worden toegezonden; geen mededeling van de instantie die het beroep bij de Vlaamse Regering voorbereidend onderzoekt; geen mededeling dat de aanvrager op het adres van die instantie kan vragen om te worden gehoord, het dossier in te kijken en er afschriften van te verkrijgen (artikel 53, § 2, tweede lid, 2° en 3°).

Onverminderd de definitieve rechterlijke beslissingen, is die regeling van toepassing, niet alleen op administratieve beroepen die vanaf 8 februari 2004 worden ingesteld, maar tevens op eerder ingestelde beroepen waarover de bevoegde minister zich nog dient uit te spreken, alsook op eerder ingestelde beroepen die hebben geleid tot een besluit dat vervolgens door de Raad van State werd vernietigd en waarover de bevoegde minister zich opnieuw dient uit te spreken (artikel 53, § 2, derde lid). De prejudiciële vraag heeft betrekking op het laatstvermelde geval.

B.5. De verzoekende partij in het bodemgeschil betoogt, in hoofdorde, dat de in het geding zijnde bepalingen die terugwerkende kracht zouden hebben, zouden ingrijpen in rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan. In ondergeschikte orde is zij

van oordeel dat die retroactieve bepalingen zouden toelaten dat in hangende rechtsgedingen wordt ingegrepen, terwijl geen uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang voorhanden zouden zijn die zulk een ingreep kunnen verantwoorden.

Ten aanzien van de werking in de tijd van de in het geding zijnde bepalingen

B.6.1. De in het geding zijnde bepalingen zijn op 8 februari 2004, tien dagen na de bekendmaking van het decreet van 21 november 2003 in het *Belgisch Staatsblad* van 29 januari 2004, in werking getreden. Zij bevatten geen overgangsmaatregelen met betrekking tot de reeds vóór de inwerkingtreding ervan ingediende en nog hangende beroepen en zijn derhalve overeenkomstig de algemene principes die de werking van rechtsnormen in de tijd beheersen van onmiddellijke toepassing.

Een regel kan slechts als retroactief worden gekwalificeerd wanneer hij van toepassing is op feiten, handelingen en toestanden die definitief waren voltrokken op het ogenblik dat hij in werking is getreden.

B.6.2. De in het geding zijnde bepalingen voeren, gelet op het tijdstip waarop zij uitwerking hebben - te dezen 8 februari 2004 -, een onderscheid in tussen personen die betrokken zijn bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de vroegere regeling vielen en personen die betrokken zijn bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de nieuwe regeling vallen. Een dergelijk onderscheid maakt geen schending uit van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Elke wetswijziging zou onmogelijk worden indien zou worden aangenomen dat een nieuwe bepaling die grondwetsartikelen zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere wetgeving wijzigt, om de enkele reden dat zij de berekeningen in de war zou sturen van diegenen die op de vroegere situatie zijn voortgegaan of om de enkele reden dat zij de verwachtingen van een partij in een rechtsgeding zou dwarsbomen.

B.6.3. Indien de decreetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermag hij te oordelen dat zij met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij in beginsel niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een

verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.

B.6.4. Door erin te voorzien dat bepaalde gebreken bij de kennisgeving van het beroepschrift aan de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning kunnen worden verholpen, doen de in het geding zijnde bepalingen geen afbreuk aan rechtmatige verwachtingen die zouden opwegen tegen de doelstelling van de decreetgever om een efficiënt beleid inzake ruimtelijke ordening te voeren.

Bovendien beoogt de decreetgever enkel de limitatief opgesomde vormgebreken en laat hij de sanctie van de nietigheid onverlet, wanneer de kennisgeving aan de aanvrager geen afschrift van het beroepschrift bevat, waaruit blijkt op welke datum het beroep werd ingesteld en welke de redenen zijn waarop het beroep is gegrond, met eventuele bijlagen, opgesteld ter ondersteuning van dat beroep en die er een integrerend deel van uitmaken (artikel 53, § 2, tweede lid, 1°).

B.6.5. Uit wat voorafgaat volgt dat de in het geding zijnde bepalingen, doordat zij onmiddellijke werking hebben, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang met het rechtszekerheidsbeginsel, niet schenden.

Ten aanzien van de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan

B.7.1. Volgens een fundamenteel beginsel van onze rechtsorde, kunnen de rechterlijke beslissingen niet worden gewijzigd dan ingevolge de aanwending van rechtsmiddelen. De in het geding zijnde bepalingen mogen in geen geval ertoe leiden rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan, in het geding te brengen. Indien zij een dergelijke doelstelling hebben, zouden zij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden doordat zij aan een categorie van personen het voordeel van rechterlijke beslissingen die definitief zijn

geworden, zouden ontzeggen, wat door geen enkele omstandigheid zou kunnen worden verantwoord. Het betreft immers een van de essentiële beginselen van de rechtsstaat.

B.7.2. Uit de inleidende zin van artikel 53, § 2, derde lid, - « Onverminderd de definitieve rechterlijke beslissingen waarin schending van vormvoorschriften werd vastgesteld, » - blijkt dat de in het geding zijnde maatregel geen toepassing kan vinden op rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan. Zulks wordt bevestigd door de in B.3 vermelde parlementaire voorbereiding van die bepaling : de maatregel geldt « voor reeds aanhangig gemaakte beroepen waarover nog niet is beslist », alsmede voor « beroepen waarover opnieuw zal worden beslist na een toekomstig vernietigingsarrest van de Raad van State ».

B.7.3. De decreetgever heeft dus duidelijk aangegeven dat het gezag van gewijsde van de rechterlijke beslissingen die zijn geweest, met name door de Raad van State, niet opnieuw in het geding kan worden gebracht. Dat gezag van gewijsde strekt zich uit tot de motieven die de noodzakelijke ondersteuning vormen van het dispositief. Het verbiedt de overheid waarvan de akte is vernietigd, dezelfde akte weer aan te nemen zonder de afgekeurde onregelmatigheid recht te zetten.

Doordat het niet tot gevolg heeft het decreet toepasselijk te maken op de zaken die met een definitieve rechterlijke beslissing zijn afgesloten, noch een procedurefout te dekken die aanleiding heeft gegeven tot een vernietiging door de Raad van State, heeft artikel 53, § 2, derde lid, geen retroactieve werking en doet het geen afbreuk aan het gezag van gewijsde van arresten van de Raad van State die vóór de inwerkingtreding van die bepaling werden gewezen en waarbij een afwijzende administratieve beslissing over een stedenbouwkundige aanvraag nietig werd verklaard.

B.7.4. De toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, leidt niet tot een ander besluit.

Ten aanzien van de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op hangende rechtsgedingen

B.8.1. Zoals het Hof reeds herhaaldelijk heeft geoordeeld, kan de vernietiging van een besluit door een rechtscollège wegens de schending van een substantiële vormvereiste bij de aanneming ervan, niet tot gevolg hebben dat de wetgever in de onmogelijkheid verkeert de hierdoor ontstane rechtsonzekerheid te verhelpen (zie o.a. arrest nr. 64/2008 van 17 april 2008, B.29.4 en B.47.4).

Het loutere bestaan van een beroep voor de Raad van State verhindert niet dat de onregelmatigheden waardoor de bestreden handeling zou kunnen zijn aangetast, zouden kunnen worden verholpen, zelfs vóór de uitspraak over dat beroep (zie o.a. arrest nr. 166/2008, B.13).

B.8.2. Artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen [...] heeft eenieder recht op een eerlijke [...] behandeling van zijn zaak [...] door een [...] rechterlijke instantie [...] ».

Die regel verzet zich tegen de inmenging van de wetgevende macht in de rechtsbedeling met de bedoeling om de uitkomst van een hangende jurisdictionele procedure te beïnvloeden, behalve om dwingende motieven van algemeen belang (EHRM, grote kamer, 28 oktober 1999, *Zielinski en Pradal en Gonzalez en anderen* t. Frankrijk, § 57; EHRM, 27 april 2004, *Gorraiz Lizarraga en anderen* t. Spanje, § 64; EHRM, grote kamer, 29 maart 2006, *Scordino* t. Italië, § 126; EHRM, 21 juni 2007, *SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais en anderen* t. Frankrijk, § 28; EHRM, 17 juli 2008, *Sarnelli* t. Italië, § 34).

De gevolgen, de methode en het ogenblik van de inmenging van de wetgevende macht brengen het doel ervan aan het licht (EHRM, grote kamer, 28 oktober 1999, *Zielinski en Pradal en Gonzalez en anderen* t. Frankrijk, § 58; EHRM, 28 juni 2001, *Agoudimos en Cefallonian Sky Shipping Co.* t. Griekenland, § 31).

B.8.3. Zoals hiervoor reeds is gebleken, hebben de in het geding zijnde bepalingen geen retroactieve, maar wel onmiddellijke werking op de nog hangende beroepen met inbegrip van die waarover de administratieve overheid opnieuw uitspraak moet doen na vernietiging door de Raad van State. De decreetgever heeft bijgevolg geen afbreuk gedaan aan de rechtmatige verwachtingen van de in een rechtsgeding betrokken partijen.

Het optreden van de decreetgever kan niet worden geacht louter tot doel te hebben gehad de afloop van hangende rechtsgedingen te beïnvloeden, vermits de in B.3 vermelde parlementaire voorbereiding aantoont dat dit wetgevend optreden werd ingegeven door de bekommernis om, ingevolge de rechtspraak van de Raad van State, een evenwicht tot stand te brengen tussen, enerzijds, de rechten van de particulieren en, anderzijds, de opdracht van de overheid om zich uit te spreken over de beroepen inzake ruimtelijke ordening.

Bovendien toont het bestaan zelf van het beroep tot nietigverklaring dat de verzoekende partij bij de Raad van State heeft ingesteld en van de huidige procedure voor het Hof aan dat aan die partij niet haar recht op een jurisdictioneel beroep wordt ontzegd.

B.8.4. De toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, leidt niet tot een ander besluit.

B.9. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 53, § 2, tweede en derde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals gewijzigd bij artikel 67, 2°, van het decreet van 21 november 2003, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 16 juni 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt