

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 150.153 van 13 oktober 2005
in de zaak A. 114.013/VII-25.289**

In zake : 1. Guido DUPONT,
2. Rita JACOBS,
die woonplaats kiezen bij
Advocaat M. VAN PASSEL,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Frankrijklei 146

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat M. VANDEPUT,
kantoor houdende te HASSELT,
Kolonel Dusartplein 34, bus 1.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Guido DUPONT en Rita JACOBS op 11 december 2001 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de afdeling Milieuvergunningen van de Administratie Milieu, Natuur, Land en Waterbeheer van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van 26 oktober 2001, waarbij het beroep van de verzoekende partijen in het kader van artikel 23 van het Bodemsaneringsdecreet en artikel 36 van het VLAREBO, onontvankelijk wordt verklaard, en van het besluit van de afdeling Milieuvergunningen van de Administratie Milieu, Natuur, Land en Waterbeheer van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van 30 oktober 2001, waarbij de beslissing van 26 oktober 2001 blijft behouden;

Gezien de regelmatige gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 18 april 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 28 juli 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 september 2005;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerking van Advocaat B. DE BECKER die, loco Advocaat M. VAN PASSEL verschijnt voor de verzoekende partijen, en van Advocaat A. VANHERPE die, loco Advocaat M. VANDEPUT verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

1. De feiten

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

1.1. Met een schrijven van 3 mei 2001 meldt advocaat Marc Van Passel namens de verzoekende partijen aan de OVAM dat de gronden gelegen aan de Lamorinièrestraat 186 te 2000 Antwerpen zouden worden overgedragen. Op deze percelen bevinden of bevonden zich activiteiten die zijn opgenomen in de lijst bedoeld in artikel 3, §1 van het bodemsaneringsdecreet. Op basis van een oriënterend bodemonderzoek worden de overdragers bij aangetekend schrijven van 20 juni 2001 door de OVAM aangemaand tot het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek, doch in een schrijven van 13 juli 2001, uitgaande van advocaten Marc Van Passel en Ilse Cuypers, beroepen de verzoekende partijen zich conform artikel 31 van het bodemsaneringsdecreet op het statuut van onschuldig bezitter.

1.2. Met een aangetekend schrijven van 12 september 2001 laat de OVAM aan de verzoekende partijen weten dat zij niet hebben aangetoond dat zij conform de bepalingen van artikel 31 van het bodemsaneringsdecreet niet verplicht

zijn om tot bodemsanering over te gaan. In fine van de beslissing van de OVAM wordt er op gewezen dat administratief beroep kan worden ingesteld bij de Vlaamse regering, en worden een aantal ontvankelijkheidsvereisten voor een dergelijk beroep vermeld. Er wordt niet aangegeven dat het beroepschrift ondertekend moet zijn.

1.3. Met een aangetekend schrijven van 11 oktober 2001 stellen advocaten Marc Van Passel en Ilse Cuypers namens de verzoekende partijen tegen voormelde beslissing van de OVAM een administratief beroep in bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu. Het beroepschrift is gesteld op briefpapier van het advocatenkantoor en het vermeldt de naam van beide advocaten, doch het is niet ondertekend.

1.4. Met een schrijven van 26 oktober 2001 brengt de afdeling Milieuvergunningen van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap de eerste bestreden beslissing van dezelfde datum ter kennis van advocaten Van Passel en Cuypers : het beroep wordt onontvankelijk bevonden omdat het beroepschrift niet ondertekend is.

1.5. Blijkbaar hadden de raadslieden van de verzoekende partijen vernomen dat het beroepschrift onontvankelijk zou worden bevonden wegens de niet-ondertekening ervan, want op 25 oktober 2001 stuurden zij een faxbericht naar de heer Wambacq en mevrouw Teugels van de afdeling Milieuvergunningen van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap, waarin zij omstandig uiteenzetten waarom de niet ondertekening van het beroepschrift niet kan leiden tot de onontvankelijkheid ervan. In het faxbericht staat ook te lezen dat met dezelfde post een ondertekend exemplaar van het beroepschrift wordt overgemaakt ter vervanging van het eerder ingediende stuk.

1.6. Op 30 oktober 2001 wordt de tweede bestreden beslissing genomen, die aan de raadslieden van de verzoekende partijen betekend wordt met een aangetekend schrijven van 31 oktober 2001: de beslissing waarbij het beroep onontvankelijk werd verklaard blijft behouden.

Laatstgenoemde beslissing is als volgt gemotiveerd:

"(...)

Zonder ondertekening is er geen geldig beroepschrift omdat de ondertekening de noodzakelijke toeëigening van het beroepschrift inhoudt, dit ongeacht of de ondertekening uitdrukkelijk in een wettekst wordt opgelegd. Zonder onderteke-

ning kan ook niet gecontroleerd worden of de bevoegde personen het beroep instellen.

In principe kan het vormgebrek van niet-ondertekening goedge maakt worden door een latere uitdrukkelijke toeëigening, maar deze moet wel binnen de vervaltermijn om het beroep in te stellen gebeuren. Ik verwijs daarvoor naar het als kopie bijgevoegde arrest NV VAN HOYDONCK dd. 5 oktober 2000 van de Raad van state, waarin gesteld wordt dat de bevestiging van een rechtshandeling binnen de vervaltermijn moet gebeuren.

In voorliggende zaak werd het beroep op het einde van de beroepstermijn ingediend zodat een tijdige rechtzetting onmogelijk was.";

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de verzoekende partijen als eerste middel de schending aanvoeren van artikel 23 van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (bodemsaneringsdecreet) en artikel 36 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 1996 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering (VLAREBO); dat de verzoekende partijen evengenoemde bepalingen citeren en erop wijzen dat artikel 36 van het VLAREBO uitdrukkelijk en exhaustief de ontvankelijkheidsvoorwaarden opsomt en doen gelden dat deze opsomming limitatief is; dat zij daarop een betoog houden, dat als volgt kan worden samengevat :

Rechts- of proceshandelingen kunnen slechts onontvankelijk bevonden worden voor zover een wet -in de materiële betekenis van het woord- deze sanctie in dit welbepaalde geval heeft voorgeschreven, zodat de betrokkenen op voorhand kennis hadden van de sanctie. Het principe luidt dat enkel de in de wet op straffe van onontvankelijkheid of nietigheid voorgeschreven vormvereisten ook daadwerkelijk de onontvankelijkheid of nietigheid tot gevolg kunnen hebben ("pas de nullité sans texte"). Noch artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet noch artikel 36 van het VLAREBO voorzien in de sanctie van de onontvankelijkheid bij de niet ondertekening van het beroepschrift.

Het arrest nr. 90.059 dat de verwerende partij voegde bij haar aangetekend schrijven van 30 oktober 1991 heeft betrekking op de ontvankelijkheid van het beroep bij de Raad van State. Het kan niet uitgebreid worden tot eender welke administratieve procedure. Bovendien gaat het in dat arrest niet om de niet-ondertekening van een processtuk, maar om de afwezigheid van een volmacht van het bevoegde orgaan van een rechtspersoon om in rechte op te treden voor de Raad van State.

Naar analogie kan verwezen worden naar het belastingrecht, waar eveneens de niet ontvankelijkheid niet wordt uitgesproken indien de wet (in de materiële zin) niet uitdrukkelijk in een dergelijke sanctie voorziet.

Bovendien heeft de ondertekening slechts tot doel aan te geven dat hetgeen in het stuk vermeld staat, ook daadwerkelijk wordt toegeëigend aan de opsteller van het stuk. Het beroepschrift kan in casu wel degelijk aan de verzoekende partijen, minstens aan het advocatenkantoor dat hen vertegenwoordigde, worden toegeschreven.

Dat de niet-ondertekening van een beroepschrift slechts de onontvankelijkheid met zich kan brengen wanneer de wet dit uitdrukkelijk bepaalt, en derhalve dat bepalingen waarin dit wél uitdrukkelijk is voorzien beperkend moeten worden geïnterpreteerd, blijkt uit 's Raads arrest nr. 81.329 van 24 juni 1999. Ook 's Raads arrest nr. 78.284 had betrekking op een situatie waarin voor een bepaald vormvoorschrift geen sanctie voorzien was in de wet.

Wat betreft overheidsopdrachten kan een a contrario redenering worden gevolgd. Daar gaat de Raad er terecht van uit dat de handtekening een substantiële formaliteit is, doch dit blijkt uit de teksten.

Naar analogie kan ook verwezen worden naar de regels van het gemeen recht, met name het Gerechtelijk Wetboek, inzonderheid de artikelen 860, 861, 862 en 867.

Het normdoel, met name de identificatie van de steller van de handeling en de toe-eigening, is in voorliggend geval duidelijk bereikt;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord in essentie betoogt wat volgt :

Zonder ondertekening is er geen geldig beroepschrift. Het beroepschrift kent m.a.w. geen juridische waarde. Elke gerechtelijke akte moet zelf de elementen inhouden die haar regelmatigheid doen blijken. Zonder handtekening is er geen toe-eigening van de akte en kan er ook niet worden gecontroleerd of de bevoegde personen het beroep instellen. Het volstaat niet dat het schrijven werd gedaan op briefpapier van het advocatenkantoor.

De ontstentenis van een handtekening kan niet meer worden rechtgezet eens de beroepstermijn is verstreken. De ondertekening van het beroepschrift is een essentiële en substantiële vormvereiste.

Niet enkel private belangen staan in casu op het spel, maar ook het algemeen belang. Daarom handhaaft de rechtspraak vormen die ook een algemeen

belang dienen d.m.v. een praetoriaans formalisme, dus buiten de nietigheidsregeling om.

In tegenstelling met wat de verzoekende partijen voorhouden wordt de ondertekening -minstens binnen een gestelde termijn- in de rechtspraak algemeen aanvaard als substantiële vormvereiste, en dit in alle takken van het recht. De verwerende partij citeert vervolgens passussen uit verschillende vonnissen en arresten, onder meer van de Raad van State, waaruit haar standpunt zou blijken en stelt dat in de bestreden beslissing terecht werd verwezen naar 's Raads arrest nr. 90.059 van 5 oktober 2000, waarin gewezen werd dat rechtshandelingen die binnen een vervalt termijn dienen te worden verricht, slechts kunnen worden bevestigd of bekrachtigd voor het verstrijken van de termijn.

Er moet kunnen geverifieerd worden of de belanghebbende beroepwens te tekenen en deze verificatie dient te kunnen gebeuren voor het verstrijken van de beroepstermijn;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord herhalen wat zij reeds in hun verzoekschrift betoogden, en repliceren op de door de verwerende partij geciteerde vonnissen en arresten waarbij zij wijzen op de verschillen met de voorliggende zaak;

2.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie haar standpunt aanhoudt dat na het verstrijken van de beroepstermijn de substantiële vormvereiste van de ondertekening van een beroepsakte niet kan worden rechtgezet.

2.5. Overwegende dat de ontvankelijkheidsvereisten van een georganiseerd administratief beroep in principe zijn vastgelegd in de toepasselijke regelgeving; dat noch het bodemsaneringsdecreet van 22 februari 1995 noch het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 1996 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering (VLAREBO), waarvan artikel 36 een aantal ontvankelijkheidsvoorwaarden bevat, de ondertekening van het beroepschrift op straffe van onontvankelijkheid voorschrijft; dat er aldus geen formele wettelijke of reglementaire grondslag is waarop de verwerende partij zich kan beroepen om het administratief beroep onontvankelijk te verklaren; dat het uiteraard zo is dat de beroepsinstantie zekerheid dient te hebben over de identiteit van de beroepindiener; dat in casu het tijdig ingesteld, initieel niet ondertekend beroepschrift werd gesteld op briefpapier van het advocatenkantoor waarop de naam van de raadslieden -nl. Marc Van Passel en Ilse Cuypers- voorkomt; dat ook een omslag en de zegelmachine van dat advocatenkantoor werd gebruikt; dat met een faxbericht van

25 oktober 2001 werd aangekondigd dat met dezelfde post een ondertekend exemplaar van het beroepschrift zou worden opgestuurd en dat uit een bestuurlijke stempel blijkt dat de als brief opgestuurde versie van het faxbericht op 26 oktober 2001 - dus vóór het nemen van de bestreden beslissing op 30 oktober 2001- bij de afdeling Milieuvergunningen, zijnde de instantie die deze beslissing nam, is aangekomen; dat uit het geheel van die omstandigheden de verwerende partij er redelijkerwijze diende van uit te gaan dat het beroepschrift kon worden toegeschreven aan de advocaten Marc Van Passel en Ilse Cuypers, die namens hun cliënten optraden; dat dienvolgens in casu het normdoel voor de ondertekening van het beroepschrift was bereikt; dat daaraan geen afbreuk doet het gegeven dat het ondertekend exemplaar werd opgestuurd na het verstrijken van de beroepstermijn, nu het administratief beroep tijdig werd ingesteld; dat, tenslotte, het arrest nr 90.059, n.v. Van Hoydonck, van 5 oktober 2000, waar de verwerende partij in de bestreden beslissing naar refereert, niet relevant is, om reden dat het betrekking heeft op de ontvankelijkheid van een annulatieberoep bij de Raad van State en het handelt over de vraag welk orgaan van een vennootschap bevoegd was om te beslissen tot het instellen van een annulatieberoep; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden :

- het besluit van de afdeling Milieuvergunningen van de Administratie Milieu, Natuur, Land en Waterbeheer van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van 26 oktober 2001, waarbij het beroep van Guido DUPONT en Rita JACOBS in het kader van artikel 23 van het Bodemsaneringsdecreet en artikel 36 van VLAREBO, onontvankelijk wordt verklaard,
- en
- het besluit van de afdeling Milieuvergunningen van de Administratie Milieu, Natuur, Land en Waterbeheer van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van 30 oktober 2001, waarbij de beslissing van 26 oktober 2001 aangaande het beroep van Guido DUPONT en Rita JACOBS blijft behouden.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van het Vlaamse gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertien oktober tweeduizend en vijf, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.