

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 183.520 van 29 mei 2008
in de zaak A. 114.459/VII-25.323.**

In zake : de stad RONSE,
die woonplaats kiest bij
advocaat B. VAN DORPE,
kantoor houdende te KORTRIJK,
Loofstraat 39

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat I. LAUREYS,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 20.

tussenkommende partijen :

1. Carlos ANCKAERT,
2. Bernard MEYFROODT,
die woonplaats kiezen bij
advocaat Gw. VERMEIRE,
kantoor houdende te GENT,
Voskenslaan 301.

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

Gezien het verzoekschrift dat de stad RONSE op 21 december 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 9 november 2001 waarbij het beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 3 mei 2001, houdende het verlenen van de vergunning aan het stadsbestuur van Ronse voor het exploiteren van een containerpark en werkplaatsen, gelegen te Ronse, Edmond Puissantstraat/Maghermanlaan, gegrond wordt verklaard, de vergunning voor het exploiteren van de werkplaatsen wordt geweigerd en de vergunning voor de exploitatie van het containerpark wordt verleend voor een termijn tot 3 mei 2003;

Gelet op het arrest nr. 105.952 van 25 april 2002 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting van 21 juni 2002 ingediend door de verzoekende partij;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 3 augustus 2002;

Gelet op de beschikking van 28 augustus 2002 die de tussenkomst van Carlos ANCKAERT en Bernard MEYFROODT toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 14 november 2006 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 laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 8 april 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 mei 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat B. VAN DORPE die verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat P. VANDENDAEL die, loco advocaat I. LAUREYS verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat Gw. VERMEIRE die verschijnt voor de tussenkomende partijen;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur P. PROVOOST;

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

1. De feiten

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

1.1. De verzoekende partij exploiteert in Ronse werkplaatsen en een containerpark, in het blok gevormd door de Maghermanlaan, Edmond Puissantstraat, Engelsenaan en De Merodelaan.

"Werkplaatsen" staat hier voor een aantal activiteiten van de stedelijke technische diensten, ondergebracht in voormalige fabrieksgebouwen. Het gaat meer bepaald om ateliers voor schrijnwerk, metaalbewerking en voertuigenonderhoud, om de opslag van strooizout, verf voor wegmarkering en dergelijke en het stallen van een 30-tal voertuigen.

Op 17 april 1981 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een exploitatievergunning voor de werkplaatsen, voor een termijn van vijftien jaar. Op 20 juni 1986 verleent de bestendige deputatie een exploitatievergunning voor het containerpark, voor een termijn van vijftien jaar, die in beroep wordt teruggebracht tot tien jaar.

De inrichting is blijkens het gewestplan Oudenaarde gelegen in een woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde. Binnen een straal van 100 meter rond de perceelsgrenzen staan een 60-tal woningen.

In maart 1997, dit is na het verstrijken van beide exploitatievergunningen, vraagt de verzoekende partij een milieuvergunning voor het verder exploiteren van de werkplaatsen en de regularisatie van een aantal nooit eerder vergunde onderdelen, en voor het verder exploiteren en uitbreiden van het containerpark.

Het gaat om een uitbreiding van 1.500 m² en tien inzamelpunten tot 6.300 m² en 30 inzamelpunten.

Op 28 augustus 1997 verleent de bestendige deputatie de milieuvergunning.

Na beroep van omwonenden wordt de vergunning op 7 maart 1998 bevestigd, met uitzondering van een hakselaar.

Bij arrest nr. 77.042 van 19 november 1998 schorst de Raad van State de tenuitvoerlegging van de milieuvergunning. Bij arrest nr. 92.152 van 11 januari 2001 wordt de milieuvergunning voor de werkplaatsen vernietigd, en wordt vastgesteld dat de milieuvergunning voor het containerpark intussen van rechtswege vervallen is, door de definitief geworden weigering van de bouwvergunning.

Op 6 juli 2001 beslist de verwerende partij opnieuw over de vernietigde vergunning : vastgesteld wordt dat de door de bestendige deputatie verleende vergunning voor het containerpark van rechtswege vervallen is; de vergunning voor de werkplaatsen wordt geweigerd.

1.2. De verzoekende partij besliste intussen, nog hangende het annulatieberoep, de werkplaatsen en het containerpark over te brengen naar een andere locatie, aan de Leuzesesteenweg. De nodige vergunningen worden blijkbaar bekomen. Om evenwel de periode te overbruggen die volgens de verzoekende partij nodig is voor de herlocalisatie wordt toch nog een milieuvergunningsaanvraag ingediend voor de verdere exploitatie op de oude locatie, voor een termijn tot 31 december 2003.

Op 3 mei 2001 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een milieuvergunning voor een termijn tot 31 december 2003.

Twee buurtbewoners, de thans tussenkomende partijen, tekenen in eigen naam en namens een buurtcomité administratief beroep aan tegen de vergunning.

De afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen en de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest adviseren gunstig. De afdeling Milieuvergunningen adviseert ongunstig voor de werkplaatsen, en gunstig voor het containerpark, maar dan voor een termijn tot 3 mei 2003. De Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert zoals de afdeling Milieuvergunningen.

Op 9 november 2001 wordt het bestreden besluit genomen. De vergunning voor de werkplaatsen wordt geweigerd; de vergunning voor het containerpark wordt verleend voor een termijn tot 3 mei 2003 met het oog op de herlocalisatie;

2. De ontvankelijkheid

2.1. Overwegende dat met een brief van 8 september 2006 het auditoraat aan de verzoekende partij volgende vraag heeft gesteld :

"(...)

De bij de bestreden beslissing gedeeltelijk geweigerde en gedeeltelijke in termijn beperkte vergunning was door uw cliënt gevraagd voor een termijn tot 31 december 2003, dit om de periode te overbruggen die nodig was voor het overbrengen van de inrichtingen naar een andere locatie. Zijn de inrichtingen intussen overgebracht? Meent uw cliënte desondanks nog een actueel belang te hebben bij haar beroep? Kunt u mij dat actuele belang toelichten?

(...)";

2.2. Overwegende dat de verzoekende partij met een brief van 26 oktober 2006 daarop het volgende heeft geantwoord :

"(...)

In antwoord op Uw schrijven van 8 september 2006, deel ik U het volgende mede dat de inrichtingen (...) intussen (zijn) overgebracht, doch dat de verzoekster meent desondanks nog een actueel belang te hebben bij haar beroep.

Omtrent het actueel belang kan volgende toelichting worden gegeven:

1. In het verzoekschrift tot nietigverklaring werd er op gewezen dat de verzoekster als aanvrager van de geweigerde vergunning getuigt van het vereiste belang om de nietigverklaring van het bestreden besluit.
2. In de memorie van wederantwoord heeft de verzoekster geschreven dat door het bestreden ministerieel besluit van 6 juni 2001, de milieuvergunning afgeleverd door de bestendige deputatie op 3 mei 2001 voor een termijn verstrijkend op 31 december 2003 (met het oog op herlocalisatie), gedeeltelijk werd gewijzigd in het nadeel van de verzoekster, die als overheid instaat voor de continuïteit van de openbare dienst die zij als gemeentelijke overheid moet en wenst te verzekeren tot wanneer de nieuwe inrichtingen kunnen in gebruik genomen worden.
3. Actueel heeft de Stad Ronse er nog steeds belang bij dat het bestreden besluit wordt nietigverklaard, waardoor dit geacht moet worden nooit te hebben bestaan en waardoor de verzoekster over een rechtsgeldige milieuvergunning beschikt afgeleverd door de Bestendige Deputatie op 3 mei 2001 voor het oude containerpark en voor de oude werkplaatsen over de periode van 3 mei 2003 tot 31 december 2003. Daarbij komt dat de verzoekster, zonder deze nietigverklaring in de periode tussen 3 mei 2003 en 31 december 2003 het containerpark en de werkplaatsen verder heeft geëxploiteerd zonder vergunning, wat strafbaar is gesteld door artikel 39 §1 van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.
(...)";

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie daaraan het volgende toevoegt :

"(...)

2. Het Arbitragehof (arrest nr. 117/99 van 10 november 1999) heeft o.m. geoordeeld:
 - a. B.2. (...) Het 'belang' wordt door de wet niet omschreven. De wetgever heeft aan de Raad van State de zorg gelaten om dat begrip inhoud te geven (Parl. St. Kamer, 1936-37, nr. 211, en nr. 299).
 - b. B.3. De voorwaarde volgens dewelke de verzoekende partij moet doen blijken van een belang bij haar beroep, wordt gemotiveerd door de bezorgdheid de actio popularis niet toe te staan.
 - c. Het komt de Raad van State ook toe na te gaan of het belang van een verzoekende partij moet worden gehandhaafd tijdens de hele duur van de rechtspleging.
 - d. B.7. Een verzoeker verliest niet (...) noodzakelijk elk belang bij de vernietiging van een onwettige benoeming wanneer hij op pensioen wordt gesteld. Aldus, kan hij de functie waarvan hij de toewijzing betwist weliswaar niet meer ambiëren, toch kan hij een belang, moreel of materieel behouden bij een vernietiging erga omnes van de beslissing die hem heeft belet die functie te bekleden. Bovendien zal een vernietigingsarrest het de verzoeker vergemakkelijken de fout van de administratie aan te tonen indien hij voor de burgerlijke rechter een geding instelt'.

3. Gezaghebbende rechtsleer. Omtrent de problematiek van het verlies van belang schrijven Jo BAERT en Geert DEBERSAQUES ('Het behoud van belang na pensionering voor de Raad van State: een eis van daadwerkelijke rechtshulp?', R.W 1999-2000, 1287-1292):
 - 'a. (nr.4) 'Het volstaat dat de vernietiging voor de verzoeker enig nut heeft, hoe klein ook'.
 - b. (nr. 12) 'Wat bij de rechtspraak over het verlies van belang na pensionering een wrange smaak nalaat is de vaststelling dat, gelet op de achterstand bij de Raad van State, een aantal beroepen door tijdsverloop stranden. En daar heeft de verzoekende partij weinig of geen vat op, zodat het als onrechtvaardig wordt ervaren dat beroepen na jaren op niets uitlopen buiten elke schuld van de verzoekende partij. Door de strenge rechtspraak i.v.m. het belang krijgt een verzoekende partij na jaren procederen en over en weer argumenteren lik op stuk, staat zij weer bij haar uitgangspunt. (...) Een dergelijke, 'ongelukkige en te goeder trouw' zijnde verzoeker, die getuigt van een 'rechtsbelang', een 'procesbelang' erkennen, lijkt ons inderdaad een eis van daadwerkelijke rechtshulp die verwacht kan worden van een klantgerichte, dienende overheidsinstelling'.
 - c. (13) 'Het Arbitragehof (arrest nr. 117/99 van 10 november 1999) geeft als uitsmijter nog een hint, nl. dat art. 19 R.v.St.-wet niet vereist dat het belang behouden blijft tijdens het geding (...). In een aantal gevallen heeft de Belgische Raad van State reeds de eis laten vallen dat het belang moet blijven bestaan bij het sluiten van de debatten (voetnoot 38). Dit was voorheen ook al het geval inzake beslissingen met een zeer korte geldingsduur (voetnoot 39). De hieraan ten grondslag liggende redenering is dat dergelijke beslissingen toch op een of andere manier voor de administratieve rechter moeten kunnen bestreden worden (...)'
4. De Stad Ronse getuigt nog steeds van het vereiste persoonlijk belang tot nietigverklaring om de volgende redenen:
 - 4.1. Geen actio popularis.
 - 4.2. Risico op strafproces vervalt. Door de nietigverklaring zou het risico van strafrechtelijk en/of burgerlijk te worden gedagvaard wegvallen. Dergelijke strafprocedure is opzichzelf een nadeel zowel op moreel vlak als omwille van de verdedigingskosten. Dit is een duidelijk processueel voordeel.
 - 4.3. Moreel voordeel in een democratische rechtsstaat. Door de nietigverklaring erga omnes zou vast staan dat de Stad Ronse wel over de vereiste milieuvergunning beschikte (...) tot 31 december 2003, zodat de burgers en de kiezers waarvoor het stadsbestuur politieke verantwoordelijkheid draagt kunnen vaststellen dat geen milieumisdrijf werd begaan. Dit is een onbetwistbaar moreel belang dat in een democratische rechtsstaat niet onbelangrijk is.
 - 4.4. Geen ander rechtsmiddel. Het wordt niet betwist dat de verzoekster getuigde van het vereiste belang bij het instellen van de vordering tot nietigverklaring en dat dit zelfs het enige rechtsmiddel was om over een rechtsgeldige vergunning te beschikken doordat de nietigverklaring zou leiden tot het herleven van de milieuvergunning afgeleverd door de Bestendige Deputatie op 3 mei 2001 voor de termijn tot 31 december 2003. De Rechtbanken zijn in deze onbevoegd. Indien zou worden geoordeeld dat door het verstrijken van die vergunningstermijn de verzoeker niet meer zou getuigen van het vereiste belang, zou hij in feite over geen enkel rechtsmiddel beschikken om het bestreden ministerieel besluit aan te vechten. Wanneer de Raad van State voor 31 december 2003 geen uitspraak kan doen over de vordering tot nietigverklaring van het ministerieel besluit, ingeleid bij verzoekschrift van 21 december 2001, dan heeft de verzoekster geen enkel rechtsmiddel tegen het onwettig optreden van de overheid. Van het stadsbestuur kan niet worden verwacht

dat het zelf een strafprocedure en/of een burgerlijke procedure tegen zichzelf zou uitlokken of voeren, waartoe het overigens niet bevoegd is. De enige mogelijkheid om aldus 'vrijgepleit' te zijn van elke verdenking is dan ook de annulatieprocedure. Voor het vertrouwen in een democratische rechtsstaat is dat niet onbelangrijk. Moeten wachten op de verjaring is geen optie omdat de verdenking van het milieumisdrijf niet meer kan weerlegd worden.

- 4.5. Niet dezelfde rechtsbescherming. Indien de verzoekster zich voor de burgerlijke of de strafrechter zou dienen te verweren, kan men wel zeggen dat zij zich op artikel 159 G.W. kan beroepen als verweermiddel, doch de beoordeling daarvan zal dan gebeuren door minder gespecialiseerde beroepsmagistraten en zonder advies van een Auditeur. Door de oprichting van de Raad van State met Staatsraden die beantwoorden aan specifieke strenge benoemingsvoorwaarden (37 jaar; 10 jaar nuttige beroepservaring en bepaalde examens, functies of academische titels) en die worden benoemd uit een uitdrukkelijk gemotiveerde lijst met drie namen voorgedragen door de Raad van State en na vergelijking van hun aanspraken en verdiensten, heeft de wetgever dit hoogste administratief rechtscollege in het leven geroepen om met een grotere graad van rechtszekerheid te oordelen over de wettigheid van administratieve akten. Dit wordt nog beklemtoond door de interne organisatie binnen de Raad met gespecialiseerde kamers en door het advies van het Auditoraat dat zelf geselecteerd is volgens strenge wettelijke voorwaarden. Zonder dit punt verder te moeten uitwerken, is het duidelijk dat in de vaak complexe problematiek gesteld door het administratief recht, de rechtsgang voor Hoven en Rechtbanken in deze materie onmogelijk hetzelfde niveau van rechtszekerheid, juistheid en uniformiteit kan halen, in die mate dat deze rechtsinstanties vaak zelf de zaak uitstellen tot na de uitspraak door de Raad van State. In de zaken waar de Raad ertoe komt over de grond van de zaak uitspraak te doen, blijkt uit de gezaghebbende commentaren dat de Raad van State de beste garant is van de wettigheid van de overheidsbeslissingen. Men kan nauwelijks gezaghebbende rechtspraak terugvinden die niet afkomstig is van de Raad van State. Dit is in de praktijk ook de algemeen geldende overtuiging van de advocatuur. Binnen zijn wettelijke opdracht en bevoegdheid is de essentiële taak van de Raad ongetwijfeld juridische diensten te leveren aan de maatschappij en probleemoplossend te werken en zeker niet zich van zijn taak te onttrekken door een 'defensieve' rechtspraak te ontwikkelen";

- 2.4. Overwegende dat de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een milieuvergunning had verleend voor een termijn tot 31 december 2003; dat dit ook de termijn was die de verzoekende partij had gevraagd om de periode te overbruggen die volgens haar nodig was om de exploitatie over te brengen naar een andere locatie; dat deze termijn inmiddels is verstreken; dat de verwerende partij na de gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing enkel zou kunnen vaststellen dat de vergunningsaanvraag geen voorwerp meer heeft; dat het belang dat louter is gelegen in het verkrijgen van een arrest waarin "erga omnes" de onwettigheid van een bestuurshandeling wordt vastgesteld, geen rechtstreeks belang betreft dat verbonden is aan de finaliteit van het vernietigingscontentieux die erin bestaat onwettige rechtshandelingen "ex tunc" uit de rechtsorde te doen verdwijnen; dat ook de burgerlijke rechter of de strafrechter de onwettigheid van een bestuurshandeling kan vaststellen; dat de hierboven

weergegeven beschouwingen in de laatste memorie daaraan geen afbreuk vermogen te doen;

Overwegende dat het feit dat de verzoekende partij, zoals zij in haar laatste memorie beweert, strafrechtelijk zou worden vervolgd of voor de burgerlijke rechter zou worden gedagvaard in verband met haar activiteiten op de thans verlaten locatie, bovendien nogal hypothetisch is omdat geen enkel bewijs wordt voorgelegd dat dergelijke vervolgingen effectief werden ingesteld, hetgeen door de verzoekende partij ter terechtzitting niet wordt ontkend; dat de verzoekende partij niet beschikt over het rechtens vereiste zeker en actueel belang; dat het beroep niet ontvankelijk is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 250 euro, komen ten laste van de tussenkomende partijen, elk voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig mei tweeduizend en acht, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

E. IMPENS.

De voorzitter,

L. HELLIN.