

Aanvechtbare informatie? De vaststelling van het verval van rechtswege van een vergunning als administratieve rechtshandeling.

Ann-Sophie Vandaele, Doctoraatsbursaal Instituut voor Procesrecht UGent

1. Inleiding: definitie van aanvechtbare akte

Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de RvS een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. *‘Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten’*¹. Om ontvankelijk te zijn moet het beroep een handeling tot voorwerp hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij.²

In veel gevallen is de vraag wat precies een administratieve rechtshandeling is, niet of nauwelijks aan de orde, omdat het vanzelfsprekend lijkt dat een bepaalde handeling aan die vereiste voldoet. Er is echter niet veel nodig om de zaken ingewikkelder te maken. In de ruimtelijke ordening is er zo discussie rond ruimtelijke structuurplannen,³ omzendbrieven én, zoals in de besproken arresten, het verval ‘van rechtswege’ van bepaalde vergunningen. Meer bepaald wanneer een overheid dergelijk verval ‘officieel’ vaststelt, kan dit voor interpretatieproblemen zorgen. Een administratieve rechtshandeling is immers een rechtshandeling die rechtsgevolgen (of het gebrek daaraan) **veroorzaakt**: er is een oorzakelijk verband tussen enerzijds de bestuurshandeling en anderzijds de rechtsgevolgen. Puur declaratoire akten stellen enkel een bestaande rechtstoestand vast, zonder zelf een wijziging van die toestand teweeg te brengen. Het verval ‘van rechtswege’ wordt, volgens de klassieke rechtspraak van de RvS, niet veroorzaakt door één of andere beslissing, maar is het rechtstreekse gevolg van het vervullen van de toepasselijke wettelijke voorwaarden. De vaststelling van het verval van een vergunning door de overheid heeft dus geen invloed op de rechtstoestand van bijvoorbeeld de omwonenden, omdat die rechtstoestand reeds automatisch door de rechtstreekse toepassing van de wet werd gecreëerd. Bijgevolg kan een dergelijke vaststelling niet als een aanvechtbare akte worden beschouwd. Althans, tot nu toe... In de (Franstalige) XIIIe kamer van de RvS werden enkele arresten geveld die een andere aanpak hanteren.

2. Het arrest Meire: een inlichting als aanvechtbare rechtshandeling

In 1972 wordt in Dochamps, een deelgemeente van Manhay in de provincie Luxemburg, een verkavelingsvergunning afgeleverd waarbij een perceel wordt onderverdeeld in vijf loten. Een specifieke clausule in de vergunning stelt elke bouwvergunning in de verkaveling afhankelijk van de aanwezigheid van alle gebruikelijke nutsvoorzieningen (toegangsweg, water, elektriciteit). In augustus 1977 zijn de werken om die nutsvoorzieningen te verwezenlijken volgens de vergunninghouder voltooid, en meldt hij dit ook aan de gemeente en de bevoegde administratie in Aarlen. De gemeente levert op 14 september 1977 een attest af waaruit blijkt dat alle noodzakelijke werken inderdaad voltooid zijn. Twee weken later wordt in een anoniem proces-verbaal echter vastgesteld dat de werken op verschillende vlakken niet volledig zijn uitgevoerd zoals voorzien in de verkavelingsvergunning. Het Waals gewest laat daarop op 6 oktober 1977 aan de vergunninghouder weten dat de betrokken percelen verkocht noch bebouwd kunnen worden, zolang niet officieel wordt vastgesteld dat de werken voltooid zijn. Negen maanden later krijgt de vergunninghouder, na onderhandelingen met de gemeente en het gewest (maar zonder dat er bijkomende werken worden uitgevoerd), van die laatste het heuglijke nieuws dat de verkavelingsvergunning behouden blijft, inclusief de uitdrukkelijke vermelding dat de brief van 6 oktober als *‘nulle et non avenue’* moet worden beschouwd. Enkele jaren later blijft er slechts één onbebouwd lot over. Via allerhande schenkingen en erfopvolgingen is het de bedoeling dat dit lot in 2006 bij de verzoekers (vader en

¹ I. OPDEBEEK, ‘Zijn beslissingen tot evaluatie van ambtenaren handelingen vatbaar voor beroep bij de Raad van State?’, *T.Gem.* 2003, 144, noot onder RvS 9 december 2002, nr. 113.424, Fieuw; RvS 19 mei 2009, nr. 193.408, cva Fieljtens.

² RvS 3 juni 2008, nr. 183.744, nv VFT Belgium.

³ O.a. RvS 16 februari 2005, nr. 140.739, Rabaey.

zoon, waarvan de eerste het vruchtgebruik en de andere de naakte eigendom heeft) terechtkomt. Naar aanleiding daarvan doet hun notaris navraag over de stedenbouwkundige status van het perceel. Het Waals gewest duikt in zijn archieven, waar het op basis van de brief van 6 oktober 1977 tot de conclusie komt dat de verkavelingsvergunning reeds op 16 oktober 1977 was vervallen. Het is dit antwoord dat volgens de verzoekers, en uiteindelijk volgens de RvS zelf, de ‘administratieve rechtshandeling’ uitmaakt die bij arrest van 18 december 2009 wordt vernietigd.⁴

De uitkomst mag dan misschien al bekend zijn, in dit geval is alleen al de rit op zich de moeite waard. Om tot de conclusie te komen dat een inlichting vatbaar is voor een annulatieberoep, is enig creatief bochtenwerk nodig. Traditioneel beschouwt de RvS (zowel aan Nederlandstalige als Franstalige kant) de vaststelling van het verval van een verkavelingsvergunning niet als een administratieve rechtshandeling, maar als een declaratieve handeling, die niet vatbaar is voor vernietiging: *‘Het verstrekken van een inlichting of het mededelen van een mening of een intentie is in beginsel geen voor vernietiging vatbare handeling, behoudens er een beslissing in verval zit’*⁵. Het verval van de verkavelingsvergunning gebeurt immers ‘van rechtswege’, zodra bepaalde voorwaarden (niet) vervuld zijn,⁶ zonder dat daarvoor enige beslissing van de overheid nodig is. Omgekeerd kan de (foutieve) vaststelling door de overheid dat er geen sprake is van verval, evenmin iets wijzigen aan de eigenlijke toestand van de vergunning. In het besproken arrest kan deze redenering (aangebracht door de verwerende partij) de Raad echter niet overtuigen. In het arrest worden twee verschillende argumenten gebruikt om de bestreden ‘beslissing’ aanvechtbaar te verklaren.

Wispelturige overheid

Enerzijds ziet de RvS het wispelturige gedrag van de overheid in deze zaak als een indicatie dat het niet zomaar om een loutere vaststelling gaat: *‘Considérant que ces appréciations différentes d’une même situation de fait révèlent, par elles-mêmes, qu’il s’agit en l’espèce d’une opération plus complexe que celle qui se limiterait à constater une situation juridique existante et qui serait indépendante de l’expression de la volonté d’une autorité administrative’*. Dit argument gaat eigenlijk uit van de overweging dat de overheid zich niet kan vergissen: zodra zij op verschillende momenten een verschillende interpretatie geeft aan bepaalde feiten, is dit volgens deze redenering intentioneel. Anders gesteld heeft de overheid in dit geval, wanneer ze (volgens de Raad) ten onrechte het verval van de verkavelingsvergunning vaststelt, de bedoeling om dit verval te doen ontstaan. Nochtans doet het er eigenlijk niet toe of de overheid in de inlichting een bepaalde wil uitdrukt: inlichtingen betreffen niet noodzakelijk feiten, maar kunnen ook gewoon de mening van de overheid bevatten, mening die mogelijk niet altijd constant blijft. Zelfs als de overheid in een inlichting een opinie of wens uitdrukt, heeft dit niet noodzakelijk juridische gevolgen.

Deze redenering gaat evenmin in op het eigenlijke probleem, namelijk het oorzakelijk verband (of gebrek daaraan) tussen enerzijds de vaststelling door de overheid en anderzijds het verval van de vergunning. Zoals de Raad (Nederlandstalige kamer) het stelde in het kader van een beroep tegen de vermelding van een verval in het vergunningenregister: *‘De vermeldingen in het vergunningenregister hebben aldus, wat het verval van verkavelingsvergunningen betreft, geen constitutief, maar een louter declaratoir karakter. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat een al dan niet vermelding in het vergunningenregister van het verval van een verkavelingsvergunning – ook al zou deze niet terecht zijn – de toestand van de betrokken eigendom niet vermag te wijzigen. (...) **Noch de inhoudelijke kritiek die ter terechtzitting door de verzoekende partijen op de bestreden besluiten wordt geleverd, noch de vaststelling dat ‘verschillende beoordelingen gegeven (zijn) over eenzelfde toestand’ zijn van aard om de conclusie te weerleggen dat de bestreden beslissingen een loutere declaratoir karakter hebben.***⁷ Een overheid kan zich nu eenmaal vergissen bij de interpretatie van de feiten. Het is dus niet zo dat het feit dat er verschillende interpretaties waren in de tijd, automatisch tot de conclusie moet leiden dat het niet om een loutere vaststelling gaat. Het tegengestelde zou juist kunnen worden volgehouden: de loutere vaststelling dat de overheid nog van mening kan veranderen, toont op zich aan dat een eerdere ‘vaststelling’ die overheid niet bindt bij latere beslissingen (wat niet wegneemt dat de overheid die zich daarbij onzorgvuldig gedraagt, daarvoor aansprakelijk kan worden gesteld).⁸

⁴ RvS 18 december 2009, nr. 199.060, Meire.

⁵ J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *Raad van State. Afdeling Administratie. 2: Ontvankelijkheid*, Brugge, die Keure, 1996, 82.

⁶ Het ten tijde van de toekenning van de vergunning geldende artikel 57bis §4 van de wet van 29 december 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw bepaalde dat verkavelingsvergunningen waarbij nieuwe wegen moesten worden aangelegd, vervielen indien de daartoe vereiste werken niet binnen de 5 jaar na toekenning van de vergunning waren uitgevoerd.

⁷ RvS 29 mei 2012, nr. 219.525, Goemaere.

⁸ Zie de vergelijkbare redenering ivm de aanvechtbaarheid van een evaluatie van ambtenaren: I OPDEBEEK, ‘Zijn beslissingen tot evaluatie van ambtenaren handelingen vatbaar voor beroep bij de Raad van State?’, *T.Gem* 2003, 144-145.

‘Vocation à prendre place dans l’ordonnancement juridique’

Anderzijds lijkt de Raad te redeneren dat zelfs indien het om een inlichting zou gaan, deze inlichting toch een rechtshandeling uitmaakt, omdat de notaris die om de inlichting vroeg ‘juridische’ doeleinden nastreefde: *‘Considérant que l’acte attaqué répond à la demande d’un notaire instrumentant dans le cadre de la liquidation d’une succession et s’interrogeant quant au statut urbanistique d’un bien, préalablement à la donation éventuelle de la nue propriété de celui-ci; qu’il a donc vocation à prendre place dans l’ordonnancement juridique et est partant de nature à faire grief’*. Dit zou betekenen dat elke inlichting die door een overheid wordt verschaft aan een notaris meteen een aanvechtbare administratieve rechtshandeling is: weinig notarissen zullen immers voor het plezier of als bezigheidstherapie inlichtingen vragen, zonder daarmee een bepaald juridisch doel in gedachten te hebben. Bovendien is een ‘vocation à prendre place dans l’ordonnancement juridique’ een wel heel vaag criterium om van een rechtshandeling te kunnen spreken. In essentie is het mogelijk dat elke gebeurtenis of handeling op een bepaald moment ‘juridisch relevant’ wordt. In eerdere rechtspraak, handelend over het ‘rapport urbanistique et environnemental’ (vergelijkbaar met het ruimtelijk structuurplan), was het voor de XIIIe kamer van de RvS niet voldoende dat er een mogelijkheid bestond dat dit rapport een rol kon spelen in de rechtsorde: *‘l’acte dont le Conseil d’État peut connaître est celui qui modifie l’ordonnancement juridique de manière certaine.’*⁹

‘Rechtstreekse en minder rechtstreekse gevolgen’

De redenering dat de interventie van de notaris ertoe leidt dat de inlichting vanwege de overheid een administratieve rechtshandeling wordt, mag dan kort door de bocht gaan, tegelijk kan niet worden ontkend dat er een serieuze grijze zone bestaat tussen rechtstreekse en onrechtstreekse rechtsgevolgen, of zelfs gewoon tussen rechts- en andere gevolgen. Hoewel de vaststelling van de overheid op zich geen invloed heeft op de realiteit van het verval van een verkavelingsvergunning, wil dit niet zeggen dat die vaststelling geen minder rechtstreekse gevolgen met zich meebrengt.

In een arrest uit 2009 stelt de Raad het volgende: *‘Het betoog van de verzoekende partijen dat ze ‘ten gevolge van de bestreden beslissing geen beroep (kunnen) doen op de verkavelingsvergunning teneinde gronden te verkopen of een stedenbouwkundige vergunning aan te vragen, hetgeen ze, vooraleer het verval door verwerende partij was vastgesteld, wel konden’ mist elke grondslag.*¹⁰ Dit is inderdaad correct, althans wat de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning op basis van de verkavelingsvergunning betreft: een dergelijke aanvraag blijft mogelijk, maar de kans dat die aanvraag gunstig wordt onthaald door dezelfde overheid die voordien expliciet de moeite nam om het verval van de vergunning vast te stellen, lijkt quasi onbestaande. Ook bijvoorbeeld de verkoop van de betrokken percelen kan worden beïnvloed door de onduidelijke stedenbouwkundige toestand. In dat geval kan de getroffen persoon zich richten tot de burgerlijke rechter, die eventueel de aansprakelijkheid van de overheid voor het verschaffen van onjuiste informatie kan vaststellen, indien het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden zou zijn. Ook dit betekent echter dat er een bijkomende procedure nodig kan zijn in de toekomst. Zoals de Raad het stelde in een arrest uit 1983, beïnvloedt een foute vaststelling de relatie tussen de burger en de overheid, waardoor geargumenteed zou kunnen worden dat deze ‘vaststelling’ toch een wijziging in de rechtstoestand van de verzoeker teweeg bracht: *‘Elke overheid die in de uitoefening van haar opdracht rekening moet houden met een van rechtswege ontstaan rechtseffect, vindt daarin de bevoegdheid om uitdrukkelijk dat rechtseffect vast te stellen, met het gevolg dat, ten aanzien van degene wiens rechtstoestand door dat van rechtswege ontstaan rechtseffect gewijzigd is, die vaststelling, voor zover ze hem regelmatig is aangezegd, uitwerking heeft in de betrekking tussen die persoon en de belanghebbende overheid, onder voorbehoud, uiteraard, van het annulatieberoep dat degene voor wie de vaststelling geldt, binnen de normale beroepstermijn kan instellen, en, meer in het bijzonder, onder aanvoering van het rechtmatigheidsbezwaar dat de regel, die door de overheid geacht werd van rechtswege effect te hebben, dat effect niet heeft, of onder aanvoering van het rechtmatigheidsbezwaar dat de rechtsregel op hem niet van toepassing is.’*¹¹ Volgens deze (oudere) rechtspraak, is een beroep tegen een declaratoire akte enkel ontvankelijk als er wordt aangevoerd dat de vaststelling inhoudelijk niet correct is. Die redenering kan er echter toe leiden dat elke vorm van informatieverlening vanwege de overheid als aanvechtbaar wordt beschouwd, zolang men de inhoud ervan betwist. *De facto* betekent dit dat de ontvankelijkheidsvereiste op basis van de aanvechtbare administratieve rechtshandeling voor een groot deel wordt uitgehoud: een ontvankelijkheidsvereiste is tenslotte bedoeld om te voorkomen dat

⁹ RvS 16 december 2010, nr. 209.810 en 12 januari 2012 nr. 217.212, Dutron. In deze zaak ging de Raad ervan uit dat aangezien de overheid die in latere beslissingen wil afwijken van het RUE (rapport urbanistique et environnemental) dit moet motiveren, dit RUE toch rechtsgevolgen heeft.

¹⁰ RvS 19 mei 2009, nr. 193.408, cva Fieljtjens.

¹¹ RvS 11 februari 1983, De Rouck.

men voor bepaalde zaken de grond van de zaak moet behandelen. Als de evaluatie van de ontvankelijkheid telkens een onderzoek ten gronde vereist, kan men zich afvragen wat het nut is van die ontvankelijkheidsvereiste. Er bestaat ook een soort ‘compromisrechtspraak’: een vernietiging ‘voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer’, om als het ware officieel vast te leggen dat een bepaalde interpretatie fout is, waardoor er nadien in principe niet telkens opnieuw discussie kan ontstaan. Dit was bijvoorbeeld de conclusie in het kader van een beroep tegen een ministerieel besluit dat een louter bevestigende beslissing vernietigde. Omdat de bevestigende beslissing geen rechtsgevolgen met zich meebracht, had de vernietiging door het ministerieel besluit in principe evenmin rechtsgevolgen: *‘Uit wat voorafgaat volgt dat het bestreden ministerieel besluit geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is. Verzoekster werpt evenwel terecht op dat het bestreden ministerieel besluit, alhoewel het een zinledige vernietiging betreft van het raadsbesluit van 17 januari 2002, toch een formeel bestaan leidt en dat, bij verwerping van het beroep om de hiervoor vermelde redenen, ‘als werkelijk gevolg’ het bestreden besluit blijft bestaan dat precies er van uitgaat ‘dat het vernietigd raadsbesluit wel meer is dan een aktename’.*¹² Het is dienvolgens passend om het besluit niettemin, voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer, te vernietigen.

De vernietiging van een besluit dat in dezelfde alinea niet voor vernietiging vatbaar werd verklaard, is natuurlijk in principe inherent tegenstrijdig. Bovendien gaat dit volledig voorbij aan het feit dat de RvS enkel bevoegd is om administratieve rechtshandelingen te vernietigen. Het is wel een pragmatische aanpak, waarbij de Raad erkent dat de kans reëel is dat de overheid zich zal blijven gedragen alsof de betrokken handeling een administratieve rechtshandeling is. Het ligt ook in de lijn van de rechtspraak waarbij foutieve vaststellingen door de overheid wel als een rechtshandeling werden erkend. Zolang de overheid immers uitgaat van die foutieve vaststelling, zullen er waarschijnlijk allerlei andere, minder ‘rechtstreekse’ gevolgen zijn voor de burger, bijvoorbeeld in de vorm van administratieve beslissingen die op hun beurt wel aanvechtbaar zijn voor de RvS. Het kan op dat moment absurd lijken om de verzoeker onverrichterzake naar huis te sturen, in de wetenschap dat hij of zij waarschijnlijk nog zal moeten terug komen. Los van de niet te verwaarlozen juridische bezwaren, kan moeilijk worden ontkend dat deze aanpak inderdaad de duidelijkheid in het rechtsverkeer ten goede komt, althans op korte termijn. Op een ruimere schaal en langere termijn kunnen er dan weer andere problemen opduiken, zoals het geval was in twee arresten van diezelfde XIIIe kamer, dit keer uit 2013.

3. De arresten Dormal en Vandermoten: ofwel het sneeuwbeleffect van goede bedoelingen

Wanneer een overheid de vaststelling van het verval van de vergunning aanhaalt om bijvoorbeeld een bouwvergunning toe te kennen die ingaat tegen de voorschriften van de verkavelingsvergunning, behoort die vaststelling tot de motivering van het toekennen van de bouwvergunning. De RvS kan perfect nagaan of de overheid zich daarbij op correcte feiten baseerde, en of zij uit die feiten de juiste juridische conclusie trok: *‘Il ne suffit en effet pas que les faits sur lesquels se fonde l’action de l’autorité administrative soient exacts, précis et prouvés, encore faut-il qu’ils répondent au prescrit légal ou réglementaire en fonction duquel l’autorité administrative entend agir.*¹³

Komt de Raad tot de conclusie dat de verkavelingsvergunning niet vervallen was, dan schort er iets aan de motivering van de bestreden vergunning. Wanneer de vaststelling van het verval van de verkavelingsvergunning echter als een afzonderlijke administratieve rechtshandeling wordt beschouwd, wordt dit een stuk ingewikkelder, zoals blijkt uit 2 arresten van 18 juni 2013, geveld na korte debatten door de voorzitter van dezelfde kamer verantwoordelijk voor het arrest uit 2009.¹⁴ Ditmaal gaat het om een werken die ondanks hun strijdigheid met de verkavelingsvoorschriften toch werden vergund, nadat de overheid enkele jaren voordien ‘officieel’ had vastgesteld dat de verkavelingsvergunning vervallen was. Alle andere loten waren nochtans bijna volledig bebouwd, en in 1978, twee jaar na de toekenning van de verkavelingsvergunning, had de gemeente de vereiste werkzaamheden goedgekeurd. De bewoners van de andere percelen in die verkaveling trokken naar de RvS,

¹² RvS 4 oktober 2007, nr. 175.313, OCMW Kortrijk.

¹³ D. LAGASSE, ‘L’évolution du contrôle administratif “discrétionnaire” par le Conseil d’État de 1971 à 1986”, APT 1987, 218 ;RvS 29 juni 2010, nr. 206.074, Verdoodt.

¹⁴ RvS 18 juni 2013, nr. 223.948, Dormal en Dulière, en nr. 223.949, Vandermoten, met noot D. LAGASSE, ‘À propos d’un étonnant revirement de jurisprudence du Conseil d’État en matière de péremption du permis de lotir”, JT 2013, 725-727. In beide arresten stelt de Raad, opnieuw op basis van het wisselvallige gedrag van de overheid, vast dat de vaststelling van het verval een aanvechtbare administratieve rechtshandeling uitmaakt. Zoals D. LAGASSE terecht opmerkt, is dit in de betrokken arresten niet enkel verbazingwekkend, maar ook overbodig, aangezien een ander middel, geheel los van de vraag rond de verkavelingsvergunning, eveneens gegrond werd geacht, én voldoende was om de vernietiging te rechtvaardigen.

waar ze onder andere aanvoerden dat de verkavelingsvergunning niet vervallen was. Wanneer de vaststelling van het verval een afzonderlijk aanvechtbare administratieve rechtshandeling uitmaakt, kan de Raad echter niet simpelweg vaststellen (bij gebrek aan beter woord) dat de overheid zich vergiste. Wanneer de Raad de vaststelling van het verval naast zich wil neerleggen, moet dit in dergelijk geval gebeuren via de exceptie van onwettigheid. Dat is echter niet zo evident: *‘Volgens de Raad van State kan artikel 159 van de Grondwet enkel worden toegepast op reglementaire besluiten en niet op individuele beslissingen. De onwettigheid van een individueel besluit kan, eens definitief geworden, niet meer ingeroepen worden om de onregelmatigheid vastgesteld te zien van een ander individueel besluit.’*¹⁵ Om een vaststelling van enkele jaren geleden (zoals in het arrest het geval was) op basis van art. 159 GW buiten beschouwing te kunnen laten, moet die vaststelling een reglementaire bestuurshandeling zijn. Volgens de waarnemend voorzitter van de XIIIe kamer is dit inderdaad het geval, *‘puisqu’il a trait à l’applicabilité d’un acte réglementaire- le permis de lotir’*. In amper enkele stappen is een proces-verbaal dat het verval van een verkavelingsvergunning vaststelt, op die manier geëvolueerd van een loutere inlichting of waarschuwing, naar niet zomaar een administratieve rechtshandeling, maar naar een heus reglement! Het ligt bovendien niet zo voor de hand dat die vaststelling, via de kapstok van de verkavelingsvergunning zelf, vatbaar wordt voor de toepassing van de exceptie van illegaliteit.¹⁶

Door de vaststelling als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling te zien, beperkt de Raad in dit geval bovendien onnodig de omvang van de toetsing. Wanneer de Raad immers nagaat of de overheid een correcte interpretatie van de vervalvoorwaarden hanteerde, en of de feiten onder die interpretatie vielen, is de toetsing volledig. Wanneer de overheid echter over enige appreciatievrijheid kon beschikken, kan de Raad de keuze van die overheid enkel sanctioneren indien hij een manifeste onredelijkheid vaststelt. Daarnaast leidt de gevolgde redenering tot nog meer vreemde gevolgen: de Raad oordeelt in deze zaak immers dat de vaststelling van het verval buiten toepassing moet gelaten worden, omdat de bevoegdheid *ratione temporis* van de ambtenaar om een pv van verval op te stellen, verlopen was. Op zich is er echter geen ‘bevoegdheid’ om feiten vast te stellen, en kan die bevoegdheid ook niet verloren gaan na verloop van tijd: indien een overheid bepaalde feiten moet nagaan om een beslissing te nemen, is die overheid bevoegd om de nodige feitelijke vaststellingen te doen.

4. Conclusie: ‘Un tel revirement, après tant d’années, doit reposer sur des motifs flagrants et indiscutables’

In het arrest van 2013 stelt de Raad, naar aanleiding van de bocht van de overheid over de status van de verkavelingsvergunning: *‘Considérant, par ailleurs, qu’un tel revirement, après tant d’années, doit reposer sur des motifs flagrants et indiscutables, à peine de mettre gravement en péril la sécurité juridique’*. De pijnlijke hersenkronkels in de besproken arresten bewijzen dat dit niet enkel geldt voor een *revirement* vanwege de overheid, maar dat ook in de rechtspraak voorzichtig moet worden omgegaan met koerswijzigingen. Het is niet omdat een overheid zich in een specifieke situatie niet bepaald voorbeeldig heeft gedragen, dat de RvS de best geplaatste actor is om daar iets aan te doen. Anders gesteld, de keuze van de burger om zijn gelijk via de RvS te halen, zorgt er niet automatisch voor dat de Raad zich in allerlei bochten moet wringen om die burger van dienst te kunnen zijn.¹⁷ De houding van de overheid was in de besproken arresten inderdaad vanuit juridisch

¹⁵ W. WEYMEERSCH, ‘Artikel 159 van de grondwet in de rechtspraak van de Raad van State’, in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidsstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2010, 353

¹⁶ Hoewel zowel de Nederlandstalige als de Franstalige kamers het erover eens lijken dat verkavelingsvergunningen een ‘hybride’ karakter hebben en zowel individuele als reglementaire elementen bevatten, bestaat er minder consensus over de gevolgen van dit hybride karakter voor de toepassing van art. 159 GW. Zoals eerder in *TOO* werd besproken, is de rechtspraak van de Nederlandstalige kamers pas recent geëvolueerd in de richting van een onbeperkte toepassing in de tijd van de exceptie van onwettigheid. Zie RvS 6 maart 2013, nr. 222.749, nv Goederenbeheer-Gérance des biens, met noot J. THEUNIS, ‘De exceptie van onwettigheid van een verkavelingsvergunning’, *TROS* 2013, 103-106, en ‘Verkavelingsvergunningen vogelvrij verklaard’, *TOO* 2013, 350-352. Aan Franstalige kant werd deze redenering al langer toegepast: *‘Qu’en effet, si à l’égard du demandeur, le permis de lotir constitue un acte individuel en ce qu’il accorde à son bénéficiaire l’autorisation de diviser son terrain, il constitue également tant à l’égard du demandeur qu’à l’égard des tiers, un acte réglementaire permettant d’assurer le bon aménagement du territoire, par la détermination d’un plan et de prescriptions urbanistiques; que, même s’il est définitif, à défaut de recours en annulation, en ce qu’il consiste en une autorisation individuelle de diviser le terrain, sa régularité peut être remise en cause par voie d’exception en tant qu’il constitue un acte réglementaire’* (RvS 6 november 2003, nr. 125.115, Gheza). Zie ook J. BOUCKAERT en G. SCHAIKO, ‘Omtrent de verkavelingsvergunning: recente evoluties in de rechtspraak en bedenkingen’, *TROS* 2013, 92-102.

¹⁷ In een arrest uit 2012 constateert de Raad dat een beroep tegen de vaststelling van het verval van een milieuvergunning ontvankelijk is omdat de verzoeker belang heeft bij de vernietiging van die vaststelling: *‘Ontegengelijk heeft de verzoekende partij als begunstigde van die vergunning er belang bij zich te keren tegen een bestuurshandeling die haar rechtstoestand in negatieve zin wijzigt. Dat het verval van de milieuvergunning rechtstreeks zou voortvloeien uit artikel 5, § 2 van het milieuvergunningsdecreet, doet daaraan geen afbreuk. De verzoekende partij heeft immers ook belang bij het bestrijden van een door het bestuur vastgesteld rechtseffect waarvoor, zoals hierna zal blij-*

oogpunt niet echt om over naar huis te schrijven, maar was dit nu nodig? Zoals de Raad stelde in het kader van een beroep tegen een ruimtelijk structuurplan: *‘dat tot slot het argument dat de onontvankelijkheid ratione materiae van de bestreden beslissing zou inhouden dat daardoor het ruimtelijk structuurplan buiten het wettigheidsstoezicht van de Raad van State zou vallen, een gevolg is dat inherent is aan elk beroep dat onontvankelijk is ratione materiae’*.¹⁸

ken, de wettelijke grondslag ontbreekt.’ (RvS 24 mei 2012, nr. 219.456, nv Aspiravi). Het feit dat de verzoeker belang heeft bij een bepaald beroep, betekent echter niet noodzakelijk dat de betrokken vaststelling een aanvechtbare administratieve rechtshandeling uitmaakt.

¹⁸ RvS 16 februari 2005, nr. 140.739, Rabaey.