RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 180.459 van 4 maart 2008
in de zaak A. 69.498/X-6677.

In zake : Francis BLONDEAU,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. JONGBLOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Jan Jacobsplein 5

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat Ph. DECLERCQ,
kantoor houdende te 3010 LEUVEN - KESSEL-LO,
Tiensesteenweg 271

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

Gezien het verzoekschrift dat Francis BLONDEAU op 24 juni 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 2 april 1996 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening waarbij, enerzijds, het beroep van de gemachtigde ambtenaar wordt ingewilligd tegen het besluit van 29 september 1994 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant waarbij hem de bouwvergunning (regularisatie) wordt verleend voor de oprichting van een houten constructie als schuilplaats voor jagers te Lubbeek, Grotendries, op een perceel kadastraal bekend sectie G, nr. 239/l en, anderzijds, het besluit van 29 september 1994 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant wordt vernietigd;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de beschikking van 31 mei 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 11 september 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 oktober 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. JONGBLOET, die verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat P. AERTS, die loco advocaat P. DECLERCQ verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van auditeur A. EYLENBOSCH;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. <u>De feiten</u>

1.1. De verzoeker is eigenaar van een aantal percelen gelegen te Lubbeek, Grotendries, kadastraal bekend sectie G, nrs. 254/c, 251/a, 239/l, 254/d, 235/c en 238/f.

1.2. De politie van Lubbeek stelt op 24 augustus 1990 een proces-verbaal op lastens de verzoeker, wegens het uitvoeren van werken op een perceel gelegen te Lubbeek, Grotendries, kadastraal bekend sectie G, nr. 239/l zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning.

1.3. Het betrokken perceel is overeenkomstig het gewestplan Aarschot-Diest, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, in natuurgebied gelegen.

1.4. De verzoeker dient op 22 november 1990 bij het college van burgemeester en schepenen van Lubbeek een regularisatieaanvraag in “voor het oprichten van een jachthok”, zijnde een houten constructie van 8,50 m op 7 m met in de voorgevel een deur en een raam, in de zijgevel links een deur en een raam, in de zijgevel rechts drie ramen en in de achtergevel twee ramen, afgewerkt met een

zadeldak, en uitgevoerd in houten schaliën. De constructie bevat geen binnenindeling.

1.5. Het college van burgemeester en schepenen heeft op 10 april 1991, na ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar, de gevraagde stedenbouwkundige vergunning geweigerd. De bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant heeft het door de verzoeker ingestelde beroep bij besluit van 29 september 1994 ingewilligd, en de gevraagde vergunning verleend.

1.6. Het beroep van de gemachtigde ambtenaar bij de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening tegen voormeld besluit van de bestendige deputatie wordt bij het thans bestreden besluit van 2 april 1996 ingewilligd, en het besluit van de bestendige deputatie wordt vernietigd.

2. <u>Ten gronde</u>

2.1. <u>Standpunt van de partijen</u>

2.1.1. De verzoeker voert in een tweede middel aan wat volgt :

> "Tweede middel, genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 op de uitdrukkelijke motivering van overheidshandelingen, en uit de schending van het motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, wegens het gebrek aan rechtens vereiste feitelijke grondslag voor de in het bestreden besluit opgenomen motivering,
>
> Doordat eerste onderdeel, het bestreden besluit als enig weigeringsmotief vermeldt dat de wijze waarop de constructie is opgevat het zonder meer mogelijk maakt deze -zelfs permanent- te bewonen,
>
> Terwijl, het bijkomend verslag, op 15 juni 1994 opgemaakt door de Stedebouwkundige Hoofdarchitect-Directeur van de Provinciale Technische Dienst voor de gebouwen, Architectuur en Stedebouw op dit vlak luidt als volgt :
>
> > 'Uit het bouwplan blijkt dat het gebouw niet voor normale bewoning geschikt is, wegens het ontbreken van sanitaire gebruiksinfrastructuur en van thermische voorzorgsmaatregelen bij de buitenwanden.'
>
> En terwijl, inderdaad uit het plan gevoegd bij de bouwaanvraag blijkt dat de opgetrokken constructie binnenin niet voorzien is van waterleiding en electriciteit, dat er geen opdeling is in verschillende kamers en dat er geen enkel sanitair is voorzien,
>
> Zodat, de motivatie in het bestreden besluit, als zou de door beroeper opgetrokken constructie dienstig zijn voor -zelfs permanente- bewoning van elke rechtens vereiste feitelijke grondslag is gespeend.
>
> En doordat, tweede onderdeel, het bestreden besluit vermeldt dat de opgetrokken jachthut voor -zelfs permanente- bewoning geschikt is, zonder zich hiervoor te baseren op de resultaten van een plaatsbezoek,
>
> en doordat, de Bestendige Deputatie zich voor de aflevering van de vergunning wél heeft gebaseerd op een plaatsbezoek,

Terwijl, het bestreden besluit het besluit van de Bestendige Deputatie van de toenmalige Provincie Brabant, dat op een grondige studie is gebaseerd, niet kan hervormen, zonder omstandig te motiveren waarom aan de door de lagere overheid uitgevoerde studie zonder meer wordt voorbijgegaan (...)".

2.1.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord wat volgt:

"Nergens kan verzoekende partij aantonen dat de bestreden beslissing op een verkeerde feitelijke basis zou steunen. Zij doet dat overigens niet in haar verzoekschrift. Enkel is zij van oordeel dat gelet op de feitelijke omstandigheden - gedachtengang die buiten de betwisting staat - verzoekende partij van oordeel (is) dat de constructie niet dienstig is voor zelfs permanente bewoning, daar waar de beslissende overheid van oordeel is dat deze constructie wel dienstig is voor zelfs permanente bewoning.

Uit de verschillende beoordelingen van de feiten kan echter niet worden besloten tot het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke grondslag. De feiten waarop de bestreden beslissing steunt zijn juist en afdoende.

In het tweede onderdeel van hetzelfde middel stelt verzoekende partij dat de bestreden beslissing werd genomen, zonder dat de beslissende overheid zich steunt op de resultaten van een plaatsbezoek, daar waar de Bestendige Deputatie dat wel zou gedaan hebben.

Nergens is enige formaliteit van plaatsbezoek voorzien, noch het rekening houden met een verslag daarvan. De beslissende overheid heeft met volledige kennis van de plaatsgesteldheid en de juridische en feitelijke gegevens haar beslissing genomen, zoals blijkt uit het administratief dossier en de bestreden beslissing zelf.

Uit de motivering van deze laatste beslissing blijkt waarom de beslissende overheid van mening is dat de constructie wel voor, zelfs permanente, bewoning dienstig kan zijn. Aldus is om die reden, minstens impliciet geantwoord op het advies waarnaar de Bestendige Deputatie verwijst".

2.1.3. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord wat volgt :

"De tegenpartij roept inderdaad als enig weigeringsmotief in dat de opgetrokken constructie dienstig zou zijn voor - zelfs permanente - bewoning.

Doch de overheid heeft nergens in de bestreden beslissing aangetoond of uiteengezet waarop zij zich baseert om tot die conclusie te komen. De afwerking in hout en de omvang kunnen onmogelijk als voldoende feitelijke grondslag beschouwd worden om te concluderen tot de - zelfs permanente - bewoonbaarheid van de constructie.

Beroeper stelt geenszins dat een plaatsbezoek wettelijk vereist is.

Doch, gezien de verplichte formele en materiële motivering, moet de weigerende overheid aantonen waarom zij de mening toegedaan is dat de besluiten die de Bestendige Deputatie getrokken heeft uit haar plaatsbezoek, met name dat de constructie geenszins voor bewoning vatbaar is, onjuist zijn.

Dit kan de overheid slechts doen door aan te tonen dat zij zelf ter plaatse is geweest en andere vaststellingen heeft gedaan, die haar tot een weigeringsbeslissing hebben genoopt.

Zo niet kan de beslissing onmogelijk als voldoende gemotiveerd worden beschouwd.

Immers de beslissing moet steunen op feiten, die bovendien juist moeten zijn, en concreet en ter zake dienend. (...) Concrete en ter zake dienende gegevens, die de weigeringsbeslissing zouden kunnen motiveren, ontbreken".

2.1.4. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie wat volgt :

"Verwerende partij merkt echter op dat de Bestendige Deputatie haar motivering aanvangt met de beoordeling van de omvang de constructie om te stellen dat het met geringe afmetingen niet dienstig kon zijn voor het nut waarvoor zij zou moeten worden opgericht, en de Bestendige Deputatie steunt daarbij op de omvang van het jachtgebied enerzijds, en het aantal leden van het gezelschap van de jacht.

Het is precies op dit eerste element bij de beoordeling van het bouwwerk als jagershut dat de beslissende overheid reeds verschilt van mening van de Bestendige Deputatie.

Vooreerst wordt opgemerkt dat in de bestreden beslissing precies concreet in aanmerking wordt genomen enerzijds de grootte van het jachtgebied, nl. 500 ha, en anderzijds het aantal leden van de jachtvereniging, nl. 9.

Het is voor deze 9 jagers dat de betwiste constructie werd opgericht.

Bij de beoordeling daarvan wordt dan in de bestreden beslissing geoordeeld dat zulke oppervlakte van het bouwwerk, nl. 59,5 m^2 (het bouwwerk is 7 meter bij 8,50 meter groot), samen met de graad van afwerking en kwalitatieve uitvoering, niet meer de wezenlijke kenmerken van een schuilhok vertoont en dat het gebruik als woonverblijf zondermeer mogelijk is.

Verwerende partij is dan ook van oordeel dat het Auditoraat ten onrechte stelt dat niet voorbij mag gegaan worden aan de andere criteria die de Bestendige Deputatie wel in aanmerking heeft genomen, nl. het niet voorhanden zijn van sanitaire infrastructuur of thermische voorzorgsmaatregelen van de buitenwanden.

Nu immers de beslissende overheid het allereerste element, nl. dat van de omvang (in combinatie met de afwerking) reeds beoordeelde als zijnde incompatibel met een schuilhok, moest de overheid dan ook niet meer verder de andere door de Bestendige Deputatie weerhouden elementen afzonderlijk bij de beoordeling betrekken.

In het redeneringsproces, dat zowel door de Bestendige Deputatie als de beslissende overheid werd gevolgd, is er een fundamenteel verschil over de beoordeling van de grootte en de afwerking - die op zich niet in betwisting zijn - om al dan niet te besluiten tot het karakter van schuilhok.

Het was aan de beslissende overheid om zich daarover een eigen beoordeling te vormen. De redenen van die beoordeling zijn in de bestreden beslissing zeer concreet - en niet in algemeenheden - terug te vinden.

De beslissende overheid hoeft dan ook niet te antwoorden op al de elementen die de Bestendige Deputatie heeft doen besluiten tot haar beslissing. De beslissende overheid kan zelfs om heel andere motieven tot een tegengesteld besluit komen zonder dat dit de motiveringsverplichting zou schenden. Het feit dat de minister zich, om de beslissing van de Bestendige Deputatie te vernietigingen, baseert op andere motieven dan die weerhouden door de Bestendige Deputatie, omdat hij zich een eigen concept van een goede ruimtelijke ordening heeft gevormd, wil het niet dat de beslissing uitdrukkelijk is gemotiveerd. (...)

Tot slot is bij de beoordeling van het bouwwerk als jagershut - en die beoordeling valt binnen de ruime appreciatiemarge van de beslissende overheid - precies de omvang van belang (...)".

2.2. Onderzoek van het middel

2.2.1. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn.

Artikel 6 van dezelfde wet bepaalt dat deze "slechts van toepassing is op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen". Uit een en ander volgt dat wat de motiveringsverplichting betreft de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen een wet van suppletoire aard is.

2.2.2. Het op het ogenblik dat het bestreden besluit werd genomen van toepassing zijnde artikel 55, § 3 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna stedenbouwwet) legt aan de bestendige deputatie en aan de Vlaamse regering, wanneer zij in beroep uitspraak doen over bouw- en verkavelingsaanvragen, een motiveringsverplichting op die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991. Deze beslissingen vallen derhalve niet onder de toepassing van laatstgenoemde wet.

2.2.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht moet worden te zijn afgeleid uit de schending van artikel 55, § 3 van de stedenbouwwet.

2.2.4. In het middel voert de verzoeker in wezen aan dat, gelet op de motieven van het vergunningsbesluit van de bestendige deputatie welke zijn gesteund op een plaatsbezoek, het motief van het bestreden besluit dat de betrokken constructie als zou de door hem opgetrokken constructie dienstig zijn voor -zelfs permanente- bewoning, feitelijke grondslag mist.

2.2.5. Artikel 13, 4.3.1 van het Inrichtingsbesluit bepaalt wat volgt :

> "De natuurgebieden omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden. In deze

gebieden mogen jagers- en vissershutten worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk".

Om te voldoen aan de haar opgelegde motiveringsverplichting dient de vergunningverlenende overheid duidelijk de redenen te vermelden waarop zij haar beslissing steunt om tot haar conclusie te komen dat de betrokken constructie niet als een jagershut in de zin van voormelde bepaling van artikel 13, 4.3.1 van het Inrichtingsbesluit kan worden beschouwd.

2.2.6. De bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant heeft op 29 september 1994 de stedenbouwkundige vergunning verleend om de volgende redenen :

"(...); dat een bijkomend onderzoek heeft uitgewezen dat het ingediende ontwerp niet in strijd is met deze bepalingen;
Gelet op dat bijkomend verslag d.d. 15 juni 1994 ref. 5.699/JS, van de Stedenbouwkundige Hoofdarchitect-Directeur van de Provinciale Technische Dienst voor de Gebouwen, Architectuur en Stedenbouw, luidende als volgt :
'Het voorstel voorziet het verkrijgen van een vergunning ter regularisatie van werken tot oprichten van een houten bouwwerk, zonder dat daartoe een voorafgaandelijke uitdrukkelijke vergunning was verkregen. De werken werden uitgevoerd op een terrein dat volgens het gewestplan Aarschot-Diest, zoals het bij koninklijk besluit is vastgesteld werd ondergebracht in een natuurgebied. Volgens het koninklijk besluit betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen en ontwerpgewestplannen, mag in het natuurgebied een jagershut worden opgericht, voor zover de constructie daartoe kan worden gebruikt en alleen daartoe geschikt is. Gezien de omvang van het jachtgebied en het aantal leden van het gezelschap der jacht, kan een hut, met geringe afmetingen niet dienstig zijn voor het nut waarvoor ze zou moeten worden opgericht. Uit het bouwplan blijkt dat het gebouw niet voor normale bewoning geschikt is, wegens het ontbreken van sanitaire gebruiksinfrastructuur en van thermische voorzorgsmaatregelen bij de buitenwanden. Om reden dat de uitwerking van het voorschrift uit het koninklijk besluit betreffende de inrichting en toepassing van de gewestplannen niet is gestuit door de besluiten van de Vlaamse Gemeenschap die daarop zijn gevolgd, kan gezien het voorgaande aan gegevens een gunstig advies worden uitgebracht. Er kan de Bestendige Deputatie dan ook worden voorgesteld het beroep in te willigen".

2.2.7. Het bestreden besluit willigt het beroep van de gemachtigde ambtenaar in op grond van de volgende overwegingen :

"Overwegende dat het gebouw aan alle kanten is afgesloten bij middel van volwaardige houten wanden, en dat de oppervlakte 59,5 m² bedraagt; dat zulke grootte, samen met de uit de foto's blijkende graad van afwerking en kwalitatieve uitvoering, zonder meer wijzen op een bouwwerk dat door schaal en aard niet meer de wezenlijke kenmerken van een louter schuilhok vertoont,

dat het gebruik als woonverblijf, zelfs permanent, zonder meer mogelijk is; dat de aanvraag dan ook in strijd komt met de bindende planologische voorschriften; dat geen enkele uitzonderingsmaatregel toepasbaar is zodat op grond van strijdigheid met de bestemming natuurgebied volgens het gewestplan, de vergunning dient geweigerd; dat het beroep wordt verworpen".

2.2.8. Onder "jagershut" in de zin van artikel 13, 4.3.1. van het Inrichtingsbesluit dient te worden verstaan een "hut", zijnde een rudimentaire constructie, dienstig voor de jacht.

De minister heeft, door op grond van de grootte, de graad van afwerking en de kwalitatieve uitvoering van de betrokken constructie te oordelen dat deze door haar schaal en aard niet meer de wezenlijke kenmerken van een schuilhok vertoont, het begrip "jagershut" in de zin van voormelde bepaling niet foutief geïnterpreteerd.

Dit vastgesteld zijnde is het zonder verder belang te weten of deze constructie ook nog als woonverblijf -eventueel permanent- kan worden gebruikt.

2.2.9. Het tweede middel is niet gegrond.

2.2.10. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat heeft zijn op grond van artikel 12 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opgemaakte verslag over de zaak met toepassing van artikel 24, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot het onderzoek van dit middel. Het is noodzakelijk voor de oplossing van het geschil dat ook de overige middelen door een lid van het auditoraat worden onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vier maart 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH. R. STEVENS, kamervoorzitter,
J. BOVIN, staatsraad,

de H. P. LEFRANC, staatsraad,
door de voorzitter van de Raad van State aangewezen ter vervanging van Mevr. Ch. BAMPS, wettelijk verhinderd na de debatten te hebben bijgewoond en na te hebben deelgenomen aan het beraad;

Mevr. A. TRUYENS, griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. TRUYENS. **R. STEVENS.**