RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 187.904 van 13 november 2008
in de zaak A. 73.573/X-7276.

In zake : Patrick DE RIJCK,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. MATTHIJS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Sint-Annaplein 34

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. AERTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Coupure 5.

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

Gezien het verzoekschrift dat Patrick DE RIJCK op 14 maart 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 16 januari 1997 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van zijn beroep tegen het besluit van 29 augustus 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, waarbij de bouwvergunning wordt geweigerd voor het herinrichten van een bestaande woning door het maken van 6 studio's te Denderleeuw, Guido Gezellestraat 66, kadastraal bekend sectie A, nr. 740/h/2;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 20 februari 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 verzoeker;

Gelet op de beschikking van 17 september 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 10 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad S. DE TAEYE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. MATTHYS, die verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat P. AERTS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

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 dient op 5 april 1996 (datum van het ontvangstbewijs) bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Denderleeuw een aanvraag in tot het herinrichten van een bestaande woning tot 6 studio's te Denderleeuw, Guido Gezellestraat 66, kadastraal bekend sectie A, nr. 740/h/2.

De voorgestelde werken bestaan in het inrichten van een eengezinswoning tot 6 woongelegenheden. Hiertoe worden op het gelijkvloers, de eerste verdieping en in de dakconstructie telkens twee woongelegenheden voorzien.

1.2. Voordien diende de verzoeker bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Denderleeuw een aanvraag in voor het bouwen van 6 garages achter zijn woning. Deze aanvraag werd achtereenvolgens geweigerd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Denderleeuw, door de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen en ten slotte door de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening bij besluit van 10 september 1996. Tegen deze weigeringsbeslissing werd door de verzoeker en zijn echtgenote een annulatieberoep ingesteld bij de Raad van State. De zaak is gekend onder het nr. A. 72.029/X-7054.

1.3. Het kwestieuze perceel is volgens het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem, vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 mei 1978, in woongebied gelegen. Het is niet gelegen binnen een gebied waar een door de Koning -thans de Vlaamse Regering- goedgekeurd bijzonder plan van aanleg bestaat, en evenmin binnen het gebied van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

1.4. Bij besluit van 6 mei 1996 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Denderleeuw de gevraagde vergunning. Dit besluit is als volgt gemotiveerd :

> "De vergunning aangevraagde door De Rijck - De Moor voornoemd, wordt geweigerd om de volgende redenen :
> - de herinrichting is in strijd met de bepalingen van het structuurplan, nl. voor de Guido Gezellestraat is (een) appartements(ge)bouw voorzien met een gelijkvloers (winkelruimte, twee verdiepingen en eventueel een dakappartement en één garage per woongelegenheid of parkeerruimte per 50 m² winkelruimte. De aanvraag tot oprichting van 6 garages werd op 13/11/1995 geweigerd, het ingestelde beroep werd bij besluit van 04/04/1996 van de Bestendige Deputatie niet ingewilligd,
> - de woning wordt getroffen door het ontwerp rooilijnplan dat inmiddels voor advies aan de Provinciale Technische Dienst en AROHM werd toegezonden,
> - gezien het gebouw gelegen is binnen een straal van 500 m van het centrum van de gemeente kan verdichting worden toegelaten, doch het ontwerp tot de herinrichting naar meergezinswoningen voorziet een al te beperkt wooncomfort, waarbij sommige woongelegenheden geen berging, geen keuken of badkamer hebben en waarbij het toilet rechtstreeks paalt aan de living,
> - het betreft in feite het omvormen van een grote herenwoning tot 6 studio's waarbij met bijzonder beperkte middelen (bv houten wanden) indelingen worden gemaakt die een beperkt wooncomfort bieden".

1.5. De verzoeker dient tegen deze weigeringsbeslissing een beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen. Bij besluit van 29 augustus 1996 oordeelt de bestendige deputatie het beroep van de verzoeker niet in te willigen.

1.6. Bij besluit van 16 januari 1997 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening wordt het beroep van de verzoeker tegen het voormelde besluit verworpen.

Dit is het bestreden besluit.

2. De rechtspleging

2.1. De verzoeker vraagt om de samenvoeging van de huidige zaak met het beroep tot nietigverklaring tegen het hoger vermeld besluit van 10 september 1996 van de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, gekend onder het nr. A. 72.029.

2.2. Het gaat hier evenwel om twee onderscheiden besluiten, waarvan de verknochtheid niet wordt aangetoond. De onwettigheid van het ene besluit heeft niet noodzakelijk de onwettigheid van het andere tot gevolg. Er wordt niet ingegaan op de vraag tot samenvoeging.

3. De gegrondheid van het beroep

3.1. Eerste middel

3.1.1. Standpunt van de partijen

3.1.1.1. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan van "de motiveringsplicht vervat in art. 55 § 3 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, alsook van de motiveringsplicht van de artt. 2 en 3 van de uitdrukkelijke motiveringswet van 29 juli 1991" :

> "Samengevat kan de motivering die heeft geleid tot de aangevochten beslissing worden opgesplitst in twee overwegingen:
> (1) Er is onvoldoende inzicht in de geplande werken bij gebrek aan de vereiste planaanduidingen, wat nochtans noodzakelijk is gelet op de belangrijke gebruikswijziging van het gebouw;
> (2) De aanvraag beantwoordt qua parkeerplaatsen niet aan de richtlijn dd. 20.10.1982 betreffende het scheppen van het vereiste aantal parkeerplaatsen.
> Geen van deze beide overwegingen zijn van aard om te beantwoorden aan de eisen van een afdoende motivering, met name een motivering die gesteund is op exacte feitelijke gegevens, die draagkrachtig is en pertinent.
> (1) Het is volstrekt onjuist dat onvoldoende inzicht zou zijn in de geplande werken, en de gegevens die daaromtrent in concreto in de aangevochten beslissing worden aangevoerd zijn manifest onjuist.
> In zijn beroepschrift en in zijn memorie, gericht aan de minister van ruimtelijke ordening, heeft verzoeker op gedetailleerde wijze uiteengezet hoe de geplande wijzigingen er zouden uitzien, en werden zelfs suggesties van wijzigingen voorgesteld voor het geval door de minister bepaalde bezwaren zouden worden gemaakt (...).

Verzoeker heeft er in dit verzoekschrift ook op gewezen dat een aantal voorwaarden werden opgelegd om een tegemoetkoming te ontvangen in de last van de door hem gecontracteerde hypothecaire lening, en heeft de bewijsstukken daarvan voorgelegd : het betreft voorwaarden op het vlak van volumes, hoogtes en oppervlakten, waaruit eens te meer kon worden afgeleid dat qua bewoonbaarheid van de ontworpen studio's zeker geen bezwaren zouden kunnen worden geformuleerd.

Hetzelfde geldt voor de normen, opgelegd door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, waarvan de bewijzen eveneens bij het verzoekschrift voor de minister werden gevoegd.

Verzoeker besluit nopens dit onderdeel van de schending van de motiveringsplicht : verweerster kan dan nog voorhouden dat de ingediende plannen niet beantwoorden aan de door art.2, e, van het ministerieel besluit van 6.02.1971 voorgeschreven dossiersamenstelling, zij kan daar zeker niet uit afleiden dat bijgevolg onvoldoende inzicht wordt verkregen in de geplande werken, reden waarom tot niet-inwilliging van het ingestelde beroep zou mogen worden besloten.

(2) Verzoeker betwist met de meeste klem dat de aanvraag niet beantwoordt aan de normen m.b.t. de voorziening van parkeerplaatsen : verweerster laat trouwens na te vermelden dat tegen de in laatste aanleg getroffen beslissing omtrent de bouwaanvraag voor de oprichting van de garages een annulatie-verzoekschrift voor de Raad van State werd ingediend.

Verzoeker kan zich trouwens van de indruk niet ontdoen dat dit bijkomend argument door verweerster werd aangevoerd omdat verweerster maar al te goed heeft moeten inzien dat de tot dan toe door de gemeente en de bestendige deputatie ingeroepen argumenten m.b.t. het ontwerp-gemeentelijk structuurplan en de ontworpen rooilijn aan verzoeker niet tegenstelbaar zijn. De aangevochten beslissing stelt dit laatste trouwens met zoveel woorden vast, doch laat na daarbij te vermelden dat de weigeringsbeslissing m.b.t. de garages precies op deze niet-tegenstelbare rooilijn- en structuur- plangegevens is gefundeerd en dus - op grond van een door verweerster zelf toegegeven redenering - manifest vernietigbaar.

Verzoeker wordt op die manier het slachtoffer van een cirkelredenering, die erop neerkomt dat zijn bouwaanvraag wordt verworpen omdat hij geen vergunning heeft bekomen voor de oprichting van garages, ofschoon de daartoe opgeworpen motieven aanvechtbaar zijn en tot de vernietiging van deze beslissing moeten leiden.

Vandaar nogmaals het belang van de sub III. hierboven gevraagde samenvoeging".

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

"In toepassing van artikel 55 § 3 van de Stedenbouwwet, thans artikel 53 § 3 van het Coördinatiedecreet van 4 maart 1997, en van de Wet van 29 juli 1991 op de motiveringsverplichting, moeten de beslissingen van de vergunningverlenende overheden met redenen zijn omkleed. De motiveringsverplichting houdt evenwel niet in dat de Vlaamse Regering als orgaan van het actief bestuur ertoe gehouden is alle tot staving van het beroep ingeroepen middelen of argumenten te beantwoorden (...).

Aan de motiveringsverplichting is daarentegen voldaan wanneer de beslissing de met een degelijke ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop zij is gesteund.

De eigendom van verzoekende partij is volgens de planologische voorzieningen van het bij K.B. van 30 mei 1978 vastgesteld Gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem gelegen in een woongebied.

Overeenkomstig artikel 5 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, zijn de woongebieden bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht- en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om reden van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociale culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

De in de regularisatie-aanvraag voorgestelde werken bestaan uit het inrichten van een ruime oude eengezinswoning tot zes woongelegenheden. Hiertoe worden op het gelijkvloers, de eerste verdieping en in de dakconstructie telkens twee woongelegenheden uitgewerkt. De technische ingrepen in de eerste en tweede bouwlaag bestaan in het verbouwen van binnenmuren voor de onderscheiden leefruimten.

Uit het administratief dossier blijkt dat verzoekende partij bij de bouwaanvraag naast de gegevens van de bestaande toestand (gevels - grondplan), enkel plannen in verband met de wijziging gevels en wijziging grondplan voorlegt. De dwars- en lengtedoorsneden, zoals voorzien in artikel 2, 3/, e) van het Ministerieel Besluit van 6 februari 1971 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier van de aanvraag om bouwvergunning, werden niet bij het bouwdossier gevoegd.

In het bestreden besluit wordt dan ook terecht aangegeven dat de voorgelegde plannen onvoldoende gegevens bevatten ter beoordeling van het voorwerp van de bouwaanvraag.

‘Dat de plannen geen inzicht verschaffen in de hoogte van de respectieve leefruimten, noch een voorstelling bevatten in hoeverre de in de dakconstructie ingerichte woongelegenheden voldoen aan de gangbare inzichten voor wat betreft hoogte der kabels; dat bovendien de inbouw van relatief kleine dakvlakvensters en een klein venstertje in de kopgevels een duidelijk ontoereikende verlichting inhouden van de onderscheiden leefruimtes in de dakconstructie; dat door het ontbreken van de dwars- en lengtedoorsneden van de te verbouwen constructie, het ontwerp niet voldoet aan de vereisten van dossiersamenstelling zoals opgesomd in artikel 2, e) van het Ministerieel Besluit van 6 februari 1971 en zijn latere wijzigingen betreffende de samenstelling van het dossier bouwaanvraag; dat in casu de plannen geen gegronde evaluatie van de uit te voeren werken toelaten;’ (...).

Verzoekende partij betwist dit wel in het annulatieverzoekschrift, doch verwijst tegelijkertijd naar het ‘gedetailleerde’ beroepschrift en memorie van verzoekende partij gericht aan de Minister van Ruimtelijke Ordening, waarbij ‘op gedetailleerde wijze werd uiteengezet hoe de geplande wijzigingen er zouden uitzien, en werden zelfs suggesties van wijzigingen voorgesteld voor het geval door de Minister bepaalde bezwaren zouden worden gemaakt’.

De uitvoerigheid op zich toont reeds aan dat de plannen inderdaad niet volledige duidelijkheid en inzichten geven zoals bedoeld in het voornoemde Ministerieel Besluit. Een bouwvergunning wordt nog steeds verleend op grond van een bouwaanvraag en de daarbijhorende bouwplannen, die tevens samen met de vergunning worden gedateerd en ondertekend en in voorkomend geval volledig deel uitmaken van een vergunning.

In een vergunningsbeslissing en/of in de loop van de administratieve procedure kunnen bepaalde aanvullende voorwaarden aan de bouwaanvrager

worden opgelegd, in zoverre deze niet de essentie van het voorwerp van de oorspronkelijke bouwaanvraag raken.

Wijzigingen aan de oorspronkelijk ingediende plannen, dan wel toevoegingen of bijkomende plannen die niet in eerste instantie aan het College van Burgemeester en Schepenen werden voorgelegd, kunnen niet in de loop van de administratieve procedure worden voorgelegd.

Behoudens in het geval van artikel 54 van de Stedenbouwwet, thans artikel 52 van het Coördinatiedecreet, moet steeds over elke bouwaanvraag worden beslist door het College van Burgemeester en Schepenen. Wanneer aan de initiële bouwplannen belangrijke wijzigingen worden aangebracht op het ogenblik dat het bouwdossier in beroep wordt behandeld, kan noch de Gemachtigde Ambtenaar noch de Minister met betrekking tot deze wijziging een beslissing treffen (...).

Bij nazicht van de administratieve beslissingen blijkt bovendien dat ook reeds tijdens de behandeling van de beroepsprocedure voor de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Oost-Vlaanderen, met name in de beslissing van 29 augustus 1996 van de Bestendige Deputatie reeds werd aangegeven dat, steunend op de voorliggende grondplannen, bepaalde wijzigingen aan de binnenindeling zouden moeten aangebracht worden. Hiervoor gelden dezelfde opmerkingen zoals hierboven.

Zonder de gedetailleerde bouwplannen, dwars- en lengtedoorsneden, zou in geval van een vergunning, de uitvoering der werken onmogelijk op hun juistheid kunnen gecontroleerd en getoetst worden.

Een bouwvergunning wordt verleend op grond van de voorliggende bouwplannen en niet op grond van documenten of eisen uitgaande van een hypothecaire leningsmaatschappij en/of de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Deze eisen kunnen enkel maar getoetst worden aan de hand van de concrete bouwplannen en deze werden in de vergunningsaanvraag niet voorgelegd.

Deze overwegingen kunnen volstaan om het beroep van de bouwaanvrager, minstens in het huidig stadium van de aanvraag, definitief af te wijzen.

In tweede, doch bijkomstige instantie, wordt tevens verwezen naar de aanpassing van de ontworpen rooilijn. Hierbij wordt verwezen naar het Ministerieel Besluit van 10 september 1996 waarbij de bouwaanvraag tot het bouwen van de garages langs de achterste perceelsgrens werd geweigerd.

In tegenstelling met hetgeen verzoekende partij tracht voor te houden, dient de bevoegde Minister met de huidige administratieve toestand van de bouwaanvraag (betreffende de garages) rekening te houden. De aanvraag tot het bouwen werd in laatste instantie door de bevoegde Minister geweigerd. Deze weigeringsbeslissing blijft bestaan zolang in voorkomend geval deze beslissing niet werd vernietigd door de Raad van State. Een annulatieberoep, zoals ingediend door verzoekende partij, staat op zich niet gelijk met een eventuele vernietiging.

In het bestreden besluit wordt dan ook terecht melding gemaakt van het weigeringsbesluit van 10 september 1996 en de overweging dat ‘huidig plan niet aangeeft in hoeverre wordt voldaan aan de richtlijn dd. 20 oktober 1982 betreffende het scheppen van het vereiste aantal parkeerplaatsen, zijnde zes parkeerplaatsen voor een evenredig aantal woningen’.

Een dergelijke motivering volstaat en is afdoende om de vergunningsaanvraag definitief te weigeren.

Het eerste middel is dan ook volstrekt ongegrond”.

3.1.1.3. De verzoeker dupliceert in zijn memorie van wederantwoord wat volgt :

“Verzoeker heeft nooit voorgehouden dat de motiveringsplicht zou zijn geschonden omdat de verwerende partij naliet alle door de verzoekende partij in de loop van de voorafgaande administratieve procedures opgeworpen argumenten te beantwoorden. In zijn annulatieverzoekschrift heeft de verzoeker de aangevochten beslissing geanalyseerd, en onderzocht welke motieven werden aangevoerd om de weigeringsbeslissing te treffen. Deze motieven werden vervolgens op hun draagkracht, hun consequentie en hun exactheid getoetst, en uit dit onderzoek is moeten blijken dat de motivering in diverse opzichten mank liep.

1.

In de aangevochten beslissing staat letterlijk te lezen dat het ontwerp ‘een belangrijke, weliswaar niet vergunningplichtige gebruikswijziging van het gebouw inhoudt’.

Desalniettemin oordeelt de verwerende partij dat m.b.t. deze bestemmingswijziging door de plannen geen voldoende inzicht wordt verschaft.

Nochtans heeft verzoekende partij - met bewijsstukken in de hand - aangetoond dat de samenstelling van het dossier misschien in een aantal ondergeschikte details niet beantwoordt aan het ministerieel besluit van 6.02.1971, maar dat het bewijs alvast voorligt dat daarmee helemaal geen belangen kunnen zijn geschonden, vermits op andere manieren (met name via het dossier van de hypothecaire lening en dit van de huisvestingsmaatschappij) de overheid meer dan voldoende inzicht bekwam omtrent de verlangde preciseringen.

De finaliteit van de dossiersamenstelling werd dus zeker bereikt, en verwerende partij heeft er geen enkel belang bij om de schending van het ministerieel besluit van 6.02.1971 in deze omstandigheden nog in te roepen.

In de memorie van antwoord schrijft verwerende partij dat in een vergunningsbeslissing en/of in de loop van de administratieve procedure bepaalde aanvullende voorwaarden aan de bouwaanvrager kunnen worden opgelegd, ‘in zoverre deze niet de essentie van het voorwerp van de oorspronkelijke bouwaanvraag raken’.

Welnu, wat verwerende partij wijzigingen aan de oorspronkelijk ingediende plannen noemt, is nooit meer geweest dan het aanbrengen van preciseringen en verduidelijkingen enerzijds, of van zeer lichte detailwijzigingen ter tegemoetkoming aan de wensen van de besturen anderzijds. Vandaar dat de op blz. 5 van de memorie van antwoord aangevoerde arresten van de Raad van State op deze situatie niet van toepassing zijn : voormelde arresten hebben het immers over belangrijke wijzigingen aan de initiële bouwplannen, iets wat ten dezen zeker nooit is gebeurd.

2. Het ministerieel besluit van 10.09.1996, houdende weigering tot het bouwen van de garages langs de achterste perceelsgrens, is gesteund op een richtlijn waarvan de afdwingbaarheid niet kan worden ingeroepen.

Dit wordt ten andere door verwerende partij met zoveel woorden op blz. 6 in fine van haar memorie van antwoord toègegeven : schrijft zij niet zelf

> ‘Maar zelfs zonder dat aan een richtlijn een bindend en verordenend karakter in de zin van art. 2 van de Stedenbouwwet of van het coördinatiedecreet moet worden verleend ...’ ?

Daarmee is het bewijs van de noodzaak tot samenvoeging van beide dossiers meer dan voldoende geleverd : wanneer immers zoals hierboven aangetoond vaststaat dat de beslissing tot weigering van de vergunning voor de garages is gesteund op een motief dat in de thans aangevochten beslissing (terecht) als ongegrond wordt beoordeeld, ligt meteen ook het bewijs voor dat de weigeringsgrond voor de woning, die verband houdt met de garages, eveneens een ongegrond karakter bezit”.

3.1.1.4. In zijn laatste memorie laat de verzoeker nog het volgende gelden :

"Eerste onderdeel

In het Auditoraatsverslag leest verzoeker dat het de Raad van State niet toekomt zich in de plaats te stellen van de vergunningverlenende overheid.

Dit werd door verzoeker ook nooit gevraagd.

Verzoeker is wel de mening toegedaan dat de door verweerster uitgebrachte motivering kennelijk onredelijk is en bovendien strijdig met de feitelijke gegevens.

(a) Kennelijk onredelijk doordat weliswaar in de beslissing te lezen staat waarom het ontbreken van de dwars- en lengtedoorsneden in het dossier een gegronde evaluatie van de uit te voeren werken in de weg staat, maar dat deze redengeving niet de minste concrete zin heeft en slechts kan worden aanzien als een stereotiepe formulering waar geen enkele toetsing aan de feitelijke gegevens of de gehanteerde of te hanteren normen tegenover staat.

Wat betekent immers in de gegeven redengeving (...): 'voldoen aan de gangbare inzichten voor wat betreft hoogte der kamers' ?

Nergens wordt uiteengezet wat die zogeheten gangbare inzichten dan wel zouden kunnen zijn en al evenmin wordt verduidelijkt waarom geen rekening zou kunnen worden gehouden met de in de loop van de administratieve procedure neergelegde stukken.

(...)

Verzoeker verwijst naar een aantal stukken die waren gevoegd bij zijn op 01/10/1996 aangetekend verstuurd beroep bij de bevoegde Minister:

- stuk 13 is de toelichting bij de tegemoetkoming in de last van hypothecaire leningen; deze bevat zeer duidelijk oppervlakte- en volumevoorwaarden waarvan de vervulling vereist is om de tegemoetkoming te verkrijgen.
  Men leest daarin ook, inzake woningen, welke de voorgeschreven minimum hoogtes zijn.
- stuk 15 is een oppervlakteberekening van de (deels reeds uitgevoerde) studio's, die dus eens te meer concrete gegevens qua afmetingen bevat.
- stukken 21-25 zijn foto's van de bestaande toestand, die dus een zeer nauwkeurige toetsing mogelijk maken.

De in voetnoot 1 van blz. 16 van het Auditoraatsverslag geciteerde rechtspraak illustreert duidelijk dat bij de beoordeling van de naleving der voorschriften van het M.B. van 06/02/1971 moet worden nagegaan of het normdoel al dan niet werd geschonden. In onderhavige zaak kan volgens verzoeker onmogelijk worden gesteld dat de adviserende of vergunningverlenende overheden in dwaling zouden zijn gebracht of nog dat zij niet bij machte zouden zijn geweest een oordeel te vellen ingevolge het ontbreken van een beslissend element ter toekenning van de vergunning.

In het licht van het bovenstaande, en aansluitend bij het derde annulatiemiddel, weze trouwens beklemtoond dat de Bestendige Deputatie bij de behandeling van het bij haar aanhangig gemaakte beroep geen enkel probleem zag in de mogelijke lichte schending, van art. 2, e, van het M.B. van 06/02/1971. De deputatie was kennelijk van oordeel dat zij meer dan voldoende inzicht had in de concrete hoogtes en volumes der ontworpen ruimtes, in zoverre zelfs dat zij suggesties opperde aangaande eventueel aan te brengen lichte wijzigingen.

(b) Strijdig met de feitelijke gegevens, vermits ten onrechte de valse indruk wordt gewekt dat door verzoeker in de loop van de beroepsprocedure ingrijpende wijzigingen aan het oorspronkelijk project zouden zijn voorgesteld.

Het ging nooit over meer dan het aanbrengen van preciseringen enerzijds en over het uitvoeren van detailwijzigingen anderzijds (het verplaatsen van de WC-deuren in de studio's). Alleen bij het aanbrengen van belangrijke wijzigingen aan de initiële plannen heeft de minister het recht op grond daarvan het ingestelde beroep af te wijzen (...).

Tweede onderdeel

In het Auditoraatsverslag wordt het tweede onderdeel onontvankelijk genoemd omdat het motief van de aangevochten beslissing waarop het tweede onderdeel betrekking heeft een overtollig motief zou zijn, nu de overige motieven door de Auditeur afdoende worden genoemd.

Alles wordt evenwel anders indien de Raad van State de stelling van verzoeker zou volgen en het eerste onderdeel van het eerste middel wel gegrond zou noemen.

In die veronderstelling kan het motief m.b.t. de garages helemaal niet meer overtollig worden genoemd, daar het als enig motief overeind zou blijven en dus vervolgens eveneens naar zijn rechtsgeldigheid zou moeten worden onderzocht.

(...)".

3.1.2. Beoordeling

3.1.2.1. Het bestreden besluit weigert de aanvraag op grond van, onder meer, de volgende overwegingen :

"Overwegende dat de voorgestelde werken bestaan uit het inrichten van een ruime oude eengezinswoning tot 6 woongelegenheden; dat hiertoe op het gelijkvloers, de eerste verdieping en in de dakconstructie telkens 2 woongelegenheden worden uitgewerkt; dat de technische ingrepen in de eerste en tweede bouwlaag bestaan in het verbouwen van binnenmuren voor de onderscheiden leefruimten; dat de plannen geen inzicht verschaffen in de hoogte van de respectieve leefruimten, noch een voorstelling bevatten in hoeverre de in de dakconstructie ingerichte woongelegenheden voldoen aan de gangbare inzichten voor wat betreft hoogte der kamers; dat bovendien de inbouw van relatief kleine dakvensters en een klein venstertje in de kopgevels een duidelijk ontoereikende verlichting inhouden van de onderscheiden leefruimtes in de dakconstructie; dat door het ontbreken van de dwars- en lengte doorsneden van de te verbouwen constructie het ontwerp niet voldoet aan de vereisten van dossiersamenstelling zoals opgesomd in artikel 2, e van het ministerieel besluit van 6 februari 1971 en zijn latere wijzigingen betreffende de samenstelling van het dossier bouwaanvraag; dat in casu de plannen geen gegronde evaluatie van de uit te voeren werken toelaten".

3.1.2.2.1. In het eerste onderdeel van het eerste middel voert de verzoeker aan dat de verwerende partij ten onrechte overweegt dat uit het ontbreken van de dwars- en lengtedoorsneden volgt dat de plannen geen gegronde evaluatie van de uit te voeren werken toelaten.

3.1.2.2.2. Hoewel het niet vervuld zijn van één van de voorschriften van het ministerieel besluit van 6 februari 1971 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier van de aanvraag om een bouwvergunning op zich niet volstaat om een bouwvergunningsaanvraag te weigeren, staat het aan de vergunningverlenende overheid om te oordelen of een bepaald stuk in een bouwaanvraagdossier essentieel is voor het beoordelen van de aanvraag. De Raad van State beschikt ter zake slechts over een marginaal toetsingsrecht en vermag zich niet in de plaats van de vergunningverlenende overheid te stellen.

De verzoeker toont niet aan, noch maakt hij aannemelijk, dat het oordeel van de verwerende partij dat het ontbreken van de dwars- en lengtedoorsneden in het bouwaanvraagdossier een gegronde evaluatie van de uit te voeren werken in de weg staat, gestoeld op de omstandigheid "dat de plannen geen inzicht verschaffen in de hoogte van de respectieve leefruimten, noch een voorstelling bevatten in hoeverre de in de dakconstructie ingerichte woongelegenheden voldoen aan de gangbare inzichten voor wat betreft hoogte der kamers", kennelijk onredelijk zou zijn. De verzoeker toont niet aan dat de stukken die hij in de loop van de administratieve beroepsprocedure omtrent de ontbrekende gegevens heeft neergelegd de vereiste duidelijkheid geven.

Het eerste onderdeel van het eerste middel kan niet worden aangenomen.

3.1.2.3.1. In het tweede onderdeel van het eerste middel betwist de verzoeker de overweging in het bestreden besluit waarin wordt gesteld dat de aanvraag op het vlak van de parkeerplaatsen niet beantwoordt aan de richtlijn van 20 oktober 1982 betreffende het scheppen van het vereiste aantal parkeerplaatsen.

3.1.2.3.2. Het eerste weigeringsmotief, door de verzoeker bekritiseerd in het eerste onderdeel van het middel, is een wettig en afdoend motief. Het tweede weigeringsmotief is derhalve overtollig, zodat de gebeurlijke onwettigheid ervan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit kan leiden.

Het tweede onderdeel van het eerste middel is niet ontvankelijk.

3.1.2.3.3. Het eerste middel kan in geen van zijn onderdelen tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

3.2. Tweede middel

3.2.1. Standpunt van de partijen

3.2.1.1. In een tweede middel voert de verzoeker de schending aan van "artikel 2 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw" :

> "De aangevochten beslissing zoekt steun in een richtlijn dd. 20 oktober 1982 betreffende het scheppen van het vereiste aantal parkeerplaatsen, doch bezit geen enkele bindende kracht in de zin van bovenvermeld art. 2 van de stedenbouwwet".

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

> "Naar aanleiding van het eerste middel werd aangetoond dat de weigeringsbeslissing, waartegen een annulatievoorziening werd ingesteld, niet louter en alleen steunt op de richtlijn dd. 20 oktober 1982.
>
> In eerste instantie werd in het bestreden besluit terecht gewezen op de onduidelijkheid en onvolledigheid van de bouwplannen gevoegd bij de bouwaanvraag.
>
> Dit maakt op zich een voldoende motivering uit voor een definitieve weigeringsbeslissing.
>
> Wanneer het perceel waarop de bouwaanvraag betrekking heeft, niet gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd Bijzonder Plan van Aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling, dient de vergunningverlenende overheid wegens het ontbreken van enig gedetailleerd ordeningsplan de voorliggende bouwaanvraag te evalueren aan de hand van de gebruikelijke inzichten en noden betreffende de goede aanleg der plaats, gebaseerd op de voorschriften van het vigerend Gewestplan.
>
> Richtlijnen, die de overheid verplichtingen willen stellen en nieuwe regels aan de bestaande toevoegen, dienen als rechtsregels gelijkgesteld te worden waardoor deze eveneens een verbindend karakter dienen toegekend te worden.
>
> Maar zelfs zonder dat aan een richtlijn een bindend en verordenend karakter in de zin van artikel 2 van de Stedenbouwwet of van het Coördinatiedecreet moet worden verleend, kan de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van een goede aanleg der plaats steunen op de voorliggende richtlijn van 20 oktober 1982 betreffende het scheppen van het vereiste aantal parkeerplaatsen.
>
> De bestreden beslissing is dan ook - weze het in bijkomstige orde - terecht gesteund op de richtlijn dd. 20 oktober 1982 betreffende het scheppen van het vereiste aantal parkeerplaatsen.
>
> Het middel is dan ook volkomen ongegrond".

3.2.1.3. De verzoeker dupliceert in zijn memorie van wederantwoord wat volgt :

"Verwerende partij voert een redenering die niet overtuigend klinkt : het feit is dat de richtlijn niet afdwingbaar is en dat desalniettemin precies deze richtlijn als één van de weigeringsmotieven werd aangevoerd.
Duidelijker kan het niet".

3.2.1.4. In zijn laatste memorie verwijst de verzoeker naar hetgeen in zijn verzoekschrift en memorie van wederantwoord werd gesteld.

3.2.2. Beoordeling

Zoals hoger, onder randnr. 3.1.2.3.2, uiteengezet, bekritiseert de verzoeker in zijn middel een overtollig motief.

Het tweede middel is onontvankelijk.

3.3. Derde middel

3.3.1. Standpunt van de partijen

3.3.1.1. In een derde middel voert de verzoeker de schending aan van "art. 6 E.V.R.M. en van de rechten van verdediging en van de fairplay-norm als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur" :

"Pas voor het eerst in de aangevochten beslissing wordt door verweerster de schending aangevoerd van de bepalingen van het ministerieel besluit van 6 februari 1971 met betrekking tot de voorgeschreven planaanduidingen.
Deze eisen werden in de behandeling van het dossier voor het college van burgemeester en schepenen en in graad van beroep voor de bestendige deputatie niet ter sprake gebracht, wat verzoeker in de overtuiging sterkte dat de overheid over voldoende gegevens beschikte om met kennis van zaken over de ingediende aanvraag uitspraak te kunnen doen.
Al evenmin werd hierover op de hoorzitting bij de minister enige allusie gemaakt : verzoeker kreeg samen met zijn raadsman de gelegenheid om op uitvoerige wijze, en aan de hand van een groot aantal toelichtende overtuigingsstukken, de plannen en voorgenomen werken te commentariëren zonder dat hem ooit werd gevraagd deze plannen formeel in overeenstemming te brengen met wat daaromtrent door het ministerieel besluit van 6.02.1971 wordt gesteld.
Ofschoon verweerster zeer goed op de hoogte is van hoe de geplande studio's er zullen uitzien, en alle inlichtingen heeft bekomen die maar konden worden gevraagd, wordt op volstrekt onverwachte en onaangekondigde wijze, voor het eerst in de aangevochten beslissing, de hele situatie in vraag gesteld door verwijzing naar dit ministerieel besluit.
Een dergelijke handelswijze is onbehoorlijk, want strijdig met de meest elementaire regels van fair-play en correcte procesvoering : indien immers door verweerster aan verzoeker de opmerking m.b.t. de dossiersamenstelling was gemaakt, had verzoeker nog probleemloos voor een formele rechtzetting

daarvan kunnen zorgen. Meer dan een formele rechtzetting zou het niet moeten zijn geweest, vermits op het vlak van de inhoudelijke kennis van de gegevens in hoofde van verweerster zeker geen onwetendheid kan hebben bestaan".

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

"Het in de Stedenbouwwet voorziene administratief beroep betreft een hervormingsberoep, waarbij aan de bevoegde Minister, gevat door een beroep, dezelfde beoordelingsbevoegdheden worden toegekend zoals aan het College van Burgemeester en Schepenen en, in voorkomend geval, aan de Gemachtigde Ambtenaar en de Bestendige Deputatie.

De bevoegde Minister beschikt over de volle beoordelingsbevoegdheid, zodat de vergunningsaanvraag opnieuw in haar geheel dient onderzocht te worden, zowel naar de legaliteit als naar de opportuniteit toe.

De bevoegdheid van de Minister is dan ook niet beperkt tot de door de verzoekende partij ingeroepen argumenten en evenmin tot de door het College van Burgemeester en Schepenen, in voorkomend geval de Gemachtigde Ambtenaar, en de Bestendige Deputatie ingeroepen overwegingen. De beslissing in beroep moet daarentegen steunen op een eigen onderzoek door de bevoegde Minister.

Het is dan ook volstrekt irrelevant dat de in het bestreden besluit ingeroepen onduidelijkheid en onvolledigheid voor het eerst ter sprake zou zijn gebracht in het bestreden besluit.

Terloops weze er nogmaals op gewezen dat reeds in de beslissing van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Oost-Vlaanderen werd gewezen op een noodzaak tot aanpassing van de plannen in verband met de binnenindeling.

De Stedenbouwwet voorziet de mogelijkheid voor de beroepindiener om gehoord te worden. Een dergelijke hoorzitting heeft de bedoeling de argumenten van het verzoekschrift toe te lichten, doch is niet bedoeld om deze argumenten te laten toetsen aan het standpunt van de administratie en/of de bevoegde Minister.

Bovendien wordt de hoorzitting geleid door een daartoe aangeduide ambtenaar van de administratie, terwijl de uiteindelijke beslissing wordt genomen door de bevoegde minister als orgaan van het actief bestuur.

De overwegingen waarop een eventuele weigering of verwerping van het beroep zou zijn gesteund, dienen dan ook niet vooraf of tijdens de hoorzitting te worden aangebracht.

Er is dan ook geen sprake van een schending van de door verzoekende partij in dit middel ingeroepen algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het middel is dan ook volkomen ongegrond".

3.3.1.3. De verzoeker dupliceert in zijn memorie van wederantwoord wat volgt :

"Verweerster verwart duidelijk twee van elkaar onderscheiden argumenten.

De Bestendige Deputatie wees op een noodzaak tot aanpassing van de plannen i.v.m. de binneninrichting.

De verwerende partij had het over een totaal andere kwestie: zij wees eenvoudigweg op het niet voldoen aan de voorschriften van het ministerieel

besluit van 6.02.1971 m.b.t. de samenstelling van het dossier. Deze argumentatie kreeg verzoeker nooit te horen : zij werd pas aangevoerd in de motivering van de aangevochten beslissing, zonder dat verzoeker ooit in de gelegenheid werd gesteld om zijn standpunt daaromtrent toe te lichten.
De gegrondheid van het derde middel is dan ook zondermeer niet te betwisten".

3.3.1.4. In zijn laatste memorie stelt de verzoeker nog wat volgt :

"In het (...)verslag wordt maar al te gemakkelijk over dit middel geoordeeld door te stellen dat het aan verzoeker toekwam erover te waken dat zijn dossier beantwoordde aan de voorschriften van het M.B. van 06/02/1971.

Het feit dat daaromtrent noch door het College van Burgemeester en Schepenen, noch door de Bestendige Deputatie een opmerking werd gemaakt wordt niet eens in overweging genomen.

Nochtans is dit van het grootste belang omdat de beweerde tekortkoming helemaal niet van aard was om een correcte beoordeling van het dossier in de weg te staan.

Vandaar dat verzoeker zich onbillijk en onzorgvuldig bejegend acht en het derde annulatiemiddel onverkort handhaaft : het feit dat een eventuele mineure tekortkoming (die tot dan toe zelfs nooit werd aangeklaagd) volgens een gevestigde rechtspraak (...) terzijde mag worden geschoven ontneemt aan verwerende partij het recht om deze tekortkoming desalniettemin ambtshalve als enig resterend argument aan te wenden om toch tot een weigeringsbeslissing te komen".

3.3.2. <u>Beoordeling</u>

3.3.2.1. Het kwam de verzoeker toe om bij zijn aanvraag alle de door het ministerieel besluit van 6 februari 1971 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier van de aanvraag om een bouwvergunning vereiste stukken te voegen. De omstandigheid dat noch het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Denderleeuw, noch de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, de verzoeker op het ontbreken van de vereiste stukken heeft gewezen, kan de verwerende partij niet ten kwade worden geduid. Evenmin heeft de omstandigheid dat de ambtenaar, aangesteld om de verzoeker te horen, hem niet op de onvolledigheid van zijn aanvraag heeft gewezen, niet de onwettigheid van het bestreden besluit tot gevolg.

Uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dat het geenszins "een mineure tekortkoming" betreft.

3.3.2.2. Het derde middel kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoeker.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DE CLERCQ. **R. STEVENS.**