

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.188 van 22 december 2009
in de zaak A. 83.767/X-8907.**

In zake: de n.v. INOCO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Desair
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Ankerrui 26-30
bij wie woonplaats wordt gekozen
en door advocaat Eric Dursin,
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 37

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Knaeps
kantoor houdend te 3500 HASSELT
Willekensmolenstraat 72, bus 1-2
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 april 1999, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 16 februari 1999 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van het beroep van de verzoekende partij ingesteld tegen het besluit van 11 juni 1998 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij de vergunning is geweigerd voor het regulariseren van 8 studio's en 8 studentenkamers in een vierkantshoeve gelegen te Hasselt, Singelbeekstraat, kadastraal bekend sectie D, nrs. 400/c-/l en 383/a2.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 oktober 2009.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kirby Van den Brande, die loco advocaat Els Desair verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Elke Baillien, die loco advocaat Bart Knaeps verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 24 november 1997 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoekende partij aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt een regularisatievergunning aan voor “8 studio’s en 8 studentenkamers, reeds bestaand in een vierkantshoeve”, aan de Singelbeekstraat 87 te Hasselt.

Het bij de aanvraag gevoegde schrijven van de verzoekende partij stelt dat “nadien (...) een aanvraag tot herbestemming-verbouwing van het resterende gebouw (woonhuis en stallen) (zal) ingediend worden”.

Bij proces-verbaal van 11 september 1997 was het niet vergund “ombouwen van hoeve tot woning met 8 kamers en 8 studio’s” vastgesteld.

3.2. Volgens het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan Hasselt-Genk is de hoeve gelegen deels in woongebied met landelijk karakter en deels in agrarisch gebied.

Het is niet gelegen in het beheersingsgebied van een bijzonder plan van aanleg of van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

3.3. Op 4 december 1997 verstrekt het college een ongunstig preadvies, luidend als volgt:

“In woongebied met landelijk karakter en landbouwzone kunnen 16 woongelegenheden niet aanvaard worden. Dit is een gebied met een geringe bewoningsdichtheid (ééngezinswoningen). 16 woongelegenheden is derhalve overdreven en niet aanvaardbaar. Op 25.11.97 werd als middel van herstel gevraagd max. 3 woongelegenheden”.

3.4. Op 2 februari 1998 brengt de gemachtigde ambtenaar omtrent de regularisatieaanvraag het volgend ongunstig advies uit:

“(…)

Door de voorziene bestemming, inplanting en architectuur brengt de ontworpen constructie de goede ordening van de plaats in het gedrang.

Het geheel is deels gelegen in een agrarisch gebied, deels in een landelijke woonzone.

De omgeving bestaat uit een zeer open landelijke bebouwing met een lage woondichtheid.

Het voorzien van 16 woongelegenheden is binnen deze ruimtelijke context dan ook onaanvaardbaar (...).”

3.5. Op 12 februari 1998 weigert het college van burgemeester en schepenen de regularisatievergunning te verlenen.

3.6. Op 11 juni 1998 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg het beroep tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij niet in. Het besluit overweegt, onder meer, het volgende:

“Overwegende dat in bijkomende orde dient gesteld dat het dossier onvolledig is; dat de aanvraag niet werd onderworpen aan een openbaar onderzoek hoewel noodzakelijk gezien de bouwdiepte t.o.v. de aangrenzende bebouwing en de residentiële bestemming binnen een agrarisch gebied (...).”

3.7. De verzoekende partij dient op 6 juli 1998 tegen dit laatste besluit beroep in bij de minister.

In een schrijven van 27 januari 1999 argumenteert de verzoekende partij tegen het motief van “de onvolledigheid van het dossier” als volgt:

“Het ontbreken van een openbaar onderzoek en adviezen van Bruggen en Wegen (en) de brandweer is uiteraard een administratieve opmerking waar wijzelf als dusdanig niets mee te maken hebben. Deze argumenten thans

inroepen als grondslag voor niet inwilliging van het beroep betekent in feite dat de eerste weigering door de Stad procedureel onjuist was. In dat geval kan deze hele procedure herbegonnen worden waarbij echter ons inziens niemand mee gebaat is”.

3.8. Met het bestreden besluit van 16 februari 1999 verwerpt de minister het beroep van de verzoekende partij. Het besluit overweegt onder meer wat volgt:

“Overwegende dat de voorliggende plannen geen enkele nadere aanduiding bevatten omtrent de ingrijpendheid der uitgevoerde verbouwingswerken op de bestaande constructies; dat met name niet wordt aangegeven wat de feitelijke en als vergund te beschouwen bebouwingstoestand was vóór de wederrechtelijke werken en in welke mate constructiedelen werden verwijderd of toegevoegd; dat de plannen dan ook in hoge mate onvolledig zijn en geen exact inzicht verschaffen noch een juiste afweging toelaten omtrent de omvang der uitgevoerde werken; dat tenslotte het bij het dossier gevoegde kadasterplan een enigszins andere en kleinere configuratie aangeeft, minstens een smaller gebouw voorstelt aan de linker zijde, dan voorgesteld op het huidige bouwplan als ‘bestaande toestand’;

(...)

Overwegende dat over de aanvraag geen openbaar onderzoek werd verricht; dat door de afdeling Land geen advies werd verstrekt; dat de afdeling Wegen eveneens terzake geen advies heeft uitgebracht; dat voorgaande procedurele vereisten van ondergeschikte aard zijn aan de vaststelling dat het gevraagde uit ruimtelijk ordenend oogpunt onaanvaardbaar is”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 53, § 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), en van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat het voormelde weigeringsbesluit van 12 februari 1998 van het college van burgemeester en schepenen “gehandtekend is door de toenmalige burgemeester van de stad Hasselt, de heer Steve Stevaert” en het bestreden besluit “de weigering bevestigt, en gehandtekend is door de huidige Minister van Ruimtelijke Ordening, de heer Steve Stevaert” waardoor haar “de facto een volwaardige aanleg (...) ontnomen” is omdat het “voor zich spreekt dat de Minister geen bouwvergunningsaanvraag zou

inwilligen in laatste aanleg, die hij zelf reeds geweigerd heeft in eerste aanleg, zodat de uitkomst van de beroepsprocedure reeds op voorhand vastlag”, “een normale en zorgvuldige Minister (zou) het dossier uit kiesheid en respect voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (...) gedelegeerd hebben aan één van zijn collega’s uit de Vlaamse regering”, en “het bestreden besluit een ongelijkheid creëert tussen enerzijds de aanvrager van een bouwvergunning, wiens aanvraag in eerste aanleg niet werd behandeld door de huidige Minister (...) en anderzijds de aanvrager (...) wiens aanvraag in eerste aanleg wel werd behandeld door de huidige Minister”.

Beoordeling

5. Er kan geen sprake zijn van een schending van artikel 53, § 2 van het gecoördineerde decreet vermits de verzoekende partij het georganiseerd administratief beroep heeft uitgeput en de respectieve, bevoegde besturen haar aanvraag en haar opeenvolgende beroepen daadwerkelijk hebben beoordeeld en afgehandeld middels een besluit. Bijgevolg is er evenmin sprake van een schending van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- of gelijkheidsbeginsel.

6. De verzoekende partij bevestigt impliciet in de laatste memorie de interpretatie in het auditorsverslag van het middel als het aanvoeren van een schending van het onpartijdigheidsbeginsel.

7. Dat beginsel komt erop neer dat iemand die een persoonlijk en rechtstreeks belang heeft bij een zaak, zich moet onthouden van deelname aan het besluitvormingsproces wat die zaak aangaat. Dit persoonlijk en rechtstreeks belang, kan ook een moreel belang zijn. Tot het bestaan van zo’n moreel belang moet worden besloten wanneer, zoals te dezen, de minister zich reeds eerder over de aangelegenheid in kwestie een eigen mening heeft gevormd, in die mate dat hij niet meer in staat kan worden geacht om deze zaak in alle objectiviteit te beoordelen of ze terug te beoordelen. Dit moreel belang komt erop neer dat de minister, door op zijn vroegere mening terug te komen, gezichtsverlies zou lijden, zodat voor hem een morele onmogelijkheid bestaat om zulks te doen.

De Raad van State kan op grond van de schending van het onpartijdigheidsbeginsel een beslissing slechts vernietigen voor zover de eigen aard, meer bepaald de specifieke structuur van het bestuur, de toepassing van het genoemde beginsel niet onmogelijk maakt. De toepassing ervan mag ook de totstandkoming van regelmatige beslissingen niet verhinderen.

De beschuldiging van partijdigheid van een bestuur of bestuurder, of tenminste de schijn ervan, kan slechts worden aangenomen indien zij gewettigd voorkomt, of dus voldoende gerechtvaardigd is door concrete en precieze feiten. Het geëigende sanctiemiddel in geval van verdenking van vooringenomenheid is in principe de wraking. In dit verband mag van de bestuurde ter zake een actieve opstelling worden verwacht.

8. Daargelaten de vaststelling dat niet de heer Steve Stevaert maar het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt met laatstgenoemde als burgemeester, de bouwvergunning heeft geweigerd na het bindend ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar, blijkt uit de gegevens van het dossier dat de verzoekende partij verzuimd heeft om de minister te wijzen op de eventuele bezwaren die bij hem konden rijzen wat het gebrek aan onpartijdigheid betreft van de minister als beslissende beroepsinstantie. Bijgevolg mag de verzoekende partij die grief niet meer op ontvankelijke wijze voor het eerst aanvoeren voor de Raad van State.

Het middel wordt verworpen.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

9. Het derde middel is afgeleid uit de schending van artikel 51 van het gecoördineerde decreet, van artikel 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 4 november 1997 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier voor de aanvraag om een bouwvergunning, van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet), van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, van de materiële motiveringsplicht, “en uit de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”. De verzoekende partij betoogt dat de minister ten onrechte “overweegt dat het bouwdoossier onvolledig zou zijn” omdat haar aanvraag “op 24 november 1997 ontvankelijk en volledig is verklaard”, de bestendige deputatie daarvan geen gewag heeft gemaakt, het bestreden besluit niet toelicht op welke grond die onvolledigheid werd vastgesteld en de verzoekende partij nimmer werd uitgenodigd “om meer gedetailleerde plannen mee te delen” en “in de onmogelijkheid verkeert om het initiële gebouw alsnog in detail te reconstrueren”.

Beoordeling

10. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de bij de regularisatieaanvraag gevoegde plannen vermelden dat het om een plan van de bestaande toestand gaat hetgeen de te regulariseren toestand is en derhalve niet de toestand daaraan voorafgaand. Aan deze vaststelling doet het feit dat de verzoekende partij niet werd verzocht om een dergelijk plan voor te leggen niets af. Ten onrechte houdt de verzoekende partij voor dat zij dergelijk plan niet kan voorleggen nu zulks vanuit technisch oogpunt niet onmogelijk kan zijn. De afgifte van het ontvangstbewijs met toepassing van artikel 51 van het gecoördineerde decreet houdt geen beslissing in omtrent de volledigheid van het dossier. Nadat door het gemeentebestuur een ontvangstbewijs is afgegeven, kon de gemachtigde ambtenaar krachtens deze decretale bepaling nog tot de bevinding komen dat het dossier niet volledig is, in welk geval het ontvangstbewijs als ongeschreven moest worden beschouwd, met het gevolg dat de procedure moest worden herbegonnen. In het bestreden besluit wordt derhalve terecht overwogen dat de ingediende plannen onvolledig zijn en werd deze leemte in het bouwdoossier terecht als een weigeringsgrond aangewend omdat de door de minister bedoelde plangegevens inzicht konden verschaffen in de toepasbaarheid van de afwijkmogelijkheden vervat in het toen geldende artikel 42, § 2 van het gecoördineerde decreet.

Het middel is ongegrond.

C. Eerste, tweede en vierde middel

Uiteenzetting van de middelen

11. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 2 van het gecoördineerde decreet, van artikel 6.1.2.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), van de motiveringswet, van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, van de materiële motiveringsplicht, “en uit de afwezigheid van de rechtens vereiste juridische en feitelijke grondslag”. De verzoeker betoogt dat “de Minister op geen enkele wijze motiveert waarom hij de verbouwingswerken die betrekking hebben op de vier kamers en zeven studio’s (die gelegen zijn in het woongebied met landelijk karakter) planologisch onverenigbaar acht met de gewestplanbestemming” en de “overwegingen van de Minister inzake de omvang van de hoeve en de

bebouwingsdensiteit geenszins de vermeende miskennen van de goede ruimtelijke ordening door interne verbouwingswerken kunnen dragen”.

Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 2, 43, § 6 en 53, § 3 van het gecoördineerde decreet, van artikel 11 van het inrichtingsbesluit, van de motiveringswet, van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, van de materiële motiveringsplicht, “en uit de afwezigheid van de rehtens vereiste juridische en feitelijke grondslag”. De verzoekende partij betoogt dat de minister voor “de verbouwingswerken aan het deel van de hoeve, gelegen in agrarisch gebied, tot vier kamers en één studio” ten onrechte beslist heeft “geen toepassing te kunnen maken van de zone-vreemde gebouwen-regeling” omdat “de materiële voorwaarden van artikel 43, § 6, a) in casu (wel) vervuld zijn” en “wegens het ontbreken van een openbaar onderzoek, het advies van de afdeling Land en het advies van de afdeling Wegen”.

Het vierde middel is afgeleid uit de schending van artikel 8, § 1, tweede lid van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers, van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel en van de materiële motiveringsplicht. De verzoeker betoogt dat de minister ten onrechte de vergunning weigert “op grond van de overweging dat bepaalde studentenkamers niet beantwoorden aan de 12-m2 oppervlakenorm van het Decreet van 4 februari 1997, terwijl voor studentenkamers, gerealiseerd voor de inwerkingtreding van het Decreet (...) slechts een oppervlakenorm van 8m2 geldt, waaraan alle studentenkamers voldoen” en “op grond van een vermeende miskennen van het Decreet van 4 februari 1997, terwijl de bepalingen hiervan geen uitstaans hebben noch met de bindende plannen van aanleg, noch met de goede ruimtelijke ordening van de plaats, en de naleving ervan dient voorzien te worden door middel van het in het Decreet van 4 februari 1997 daartoe voorziene sanctiemechanisme”.

Beoordeling

12. Het toentertijd geldende artikel 43, § 2 van het gecoördineerde decreet schreef voor de in het zesde en het vijftiende lid bedoelde werken of handelingen en gebruikswijzigingen voor dat de aanvraag wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek volgens de wijze bepaald door de Vlaamse regering. Deze openbaarmaking is voorgeschreven, eensdeels, om degenen die bezwaren of opmerkingen zouden hebben tegen de bouwaanvraag de mogelijkheid te bieden hun bezwaren en opmerkingen te doen gelden, anderdeels, aan de vergunningverlenende overheid de nodige inlichtingen en gegevens te verstrekken opdat zij met kennis van

zaken zou kunnen oordelen. Het openbaar onderzoek is een noodzakelijke voorwaarde en dus een substantiële pleegvorm voor de afgifte door de vergunningverlenende overheid van een bouwvergunning op grond van artikel 43, § 2, zesde en vijftiende lid van het gecoördineerde decreet. Krachtens het toentertijd geldende koninklijk besluit van 6 februari 1971 betreffende de behandeling en de openbaarmaking van de bouwaanvragen diende dit openbaar onderzoek plaats te vinden op het ogenblik dat de aanvraag door het college van burgemeester en schepenen werd behandeld. Dat brengt mee dat iedereen gedurende de periode van het openbaar onderzoek bezwaren of opmerkingen in verband met het ontwerp schriftelijk ter kennis van het college van burgemeester en schepenen kon brengen en dat dit college zich over de ingediende bezwaren en opmerkingen moest uitspreken.

13. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de minister terecht heeft overwogen dat “over de aanvraag geen openbaar onderzoek werd verricht”. Aan deze vaststelling doet de opmerking van de verzoekende partij dat haar geen schuld treft, niets af.

14. Uit het voorgaande volgt dat de regularisatieaanvraag van de verzoekende partij ab initio moet worden hernomen. Dientengevolge, ambtshalve, heeft de verzoekende partij geen belang bij haar eerste, tweede en vierde middel omdat de vernietiging op basis daarvan haar geen rechtstreeks voordeel kan opleveren.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 173,53 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig december 2009, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens