

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.487 van 3 oktober 2011
in de zaak A. 187.556/IX-7267**

In zake: de ORDE VAN ARCHITECTEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hugo Lamon
kantoor houdend te 3500 Hasselt
de Schiervellaan 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de gouverneur
van de provincie Vlaams-Brabant
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 maart 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant van 14 januari 2008 waarbij Peter De Meulemeester wordt gemachtigd om zelf de plannen op te maken voor het bouwen van een eigen woning, bestemd voor zijn persoonlijk gebruik, op zijn eigendom te Dilbeek met kadasternummer “sectie E, deel van nummer 3/B/2”, en om zelf toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de werken.

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.

Adjunct-auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 september 2011.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hugo Lamon, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Sebastian Martin, die loco advocaat Stijn Butenaerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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. Peter De Meulemeester, eigenaar van een perceel bouwgrond te Dilbeek met kadasternummer “sectie E, deel van nummer 3/B/2”, dient met een brief van 16 oktober 2007 bij de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant een aanvraag in om machtiging te verkrijgen voor het zelf opmaken van de plannen voor het bouwen van een eigen woning op dat perceel, bestemd voor zijn

persoonlijk gebruik, en voor het zelf uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de werken.

Hij voegt bij deze aanvraag vooreerst een attest van het Vrij Technisch Instituut, Centrum voor Volwassenenonderwijs, te Aalst van 13 juni 2007 waarbij de directeur van deze onderwijsinstelling verklaart dat de examencommissie belast met het afnemen van de eindexamens van het schooljaar 1993-1994, het diploma van de afdeling Bouw- en Houtconstructies, categorie hoger onderwijs voor sociale promotie, gerangschikt als technisch hoger onderwijs, met de vermelding “voldoening” heeft uitgereikt aan Peter De Meulemeester. Volgens dit attest omvatte de genoemde afdeling toentertijd twee studiejaren met, in het totaal, 1040 lestijden. Het studieprogramma is eveneens bijgevoegd.

Hij voegt tevens een verklaring bij betreffende zijn “praktijkervaring”, namelijk “jaren ervaring [...] bij [zijn] schoonvader, die algemeen aannemer was”, het leiden van een eigen bouwbedrijf gedurende twaalf jaar en zijn huidig werk als kwaliteitsinspecteur bij een woningbouwbedrijf waar zijn taak bestaat uit het controleren van de onderaannemer en de werfleiders en het nakijken van de bouwplannen en de stabiliteitsstudies.

3.2. Op 17 december 2007 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dilbeek een gunstig advies over de aanvraag van Peter De Meulemeester.

Dit advies steunt op de volgende motieven:

“ de aanvrager beschikt over een minimale opleiding hout- en bouw en dit mits naleving van de volgende voorwaarden;
de stabiliteitsstudie zal opgemaakt worden door een ingenieur
de stabiliteitsstudie zal aan de aanvraag stedenbouwkundige vergunning toegevoegd worden”.

3.3. De gouverneur neemt op 14 januari 2008 een besluit waarbij Peter De Meulemeester wordt gemachtigd om zelf de plannen op te maken voor het bouwen van een eigen woning, bestemd voor zijn persoonlijk gebruik, op zijn eigendom te Dilbeek met kadasternummer “sectie E, deel van nummer 3/B/2”, en om zelf toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de werken.

Dit besluit is als volgt gemotiveerd:

“Ingewonnen advies

Op 17 december 2007 heeft het college van burgemeester en schepenen een gunstig gemotiveerd voorstel uitgebracht mits naleving van de volgende voorwaarden:

- de stabiliteitsstudie zal opgemaakt worden door een ingenieur;
- de stabiliteitsstudie zal aan de aanvraag stedenbouwkundige vergunning toegevoegd worden.

Bepalende elementen bij de besluitvorming

- Uit de samenhang van alle elementen uit het dossier, te weten het door de verzoeker doorlopen studieprogramma en de door hem uitgeoefende functie van kwaliteitsinspecteur bij een woningbouwonderneming, kan redelijkerwijze afgeleid worden dat hij voldoende kennis en bekwaamheid bezit inzake het opmaken van de plannen en het houden van toezicht over de uitvoering van de werken voor het bouwen van zijn eigen woning.
- De woning die de belanghebbende wenst te bouwen is voor zijn persoonlijk gebruik bestemd”.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van artikel 4, “inzonderheid” het tweede lid, van de wet van 20 februari 1939 “op de bescherming van den titel en van het beroep van architect”, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, alsook de schending van “het materieel motiveringsbeginsel,

het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene rechtsbeginselen van behoorlijk bestuur” en “machtsoverschrijding”.

5. In een eerste onderdeel van het middel betoogt de verzoekende partij dat artikel 4 van de genoemde wet van 20 februari 1939, door onder meer aan particulieren de verplichting op te leggen beroep te doen op een architect voor het opmaken van bouwplannen en het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de bouwwerken, de bescherming beoogt van het algemeen belang en van het privaat belang van de burger. De mogelijkheid om van deze verplichting af te wijken, die wordt geboden door het tweede lid van het voormelde wetsartikel, moet dan ook restrictief worden geïnterpreteerd en het verlenen van een afwijking moet deugdelijk worden verantwoord. De aanvraag tot afwijking moet in elk specifiek geval afzonderlijk en concreet door de gouverneur worden onderzocht en beoordeeld. Uit diens beslissing moet kunnen worden afgeleid dat de beoogde constructie veilig kan worden gebouwd, zonder schade voor de bouwheer zelf en voor de omwonenden.

De verzoekende partij stelt dat voor zover het bestreden besluit verwijst naar het diploma van de afdeling Bouw- en Houtconstructies dat door Peter De Meulemeester in het hoger onderwijs voor sociale promotie werd behaald, erop moet worden gewezen dat blijkens het schema van de opleiding die tot dit diploma leidt, deze opleiding beperkt is en derhalve niet kan worden vergeleken met de kwalificaties die vereist zijn om het beroep van architect, dat een opleiding van academische aard van vijf jaar vereist, te kunnen uitoefenen. Volgens de verzoekende partij kon de gouverneur op basis van het desbetreffende studieprogramma niet in redelijkheid besluiten dat Peter De Meulemeester over afdoende technische kwaliteiten beschikt op het vlak van bouwtechniek en architectuur om zelf een woningplan op te maken en op de uitvoering daarvan toezicht uit te oefenen. Te dezen is, aldus de verzoekende partij, artikel 4, tweede lid, van de genoemde wet van 20 februari 1939 geschonden.

Voor zover het bestreden besluit verwijst naar de functie van kwaliteitsinspecteur die door Peter De Meulemeester bij een woningbouwonderneming wordt uitgeoefend, laat de verzoekende partij gelden dat daarmee niet is aangetoond dat de betrokkene over voldoende academische en technische bekwaamheid beschikt om zelf in te staan voor de noodzakelijke berekeningen, de conceptie en het toezicht op de bouwkundige werken. Bovendien wordt de kwestieuze ervaring niet in het bestreden besluit gepreciseerd en evenmin in verband gebracht met de door de wet vereiste kwalificaties. Volgens de verzoekende partij dateert het voorgelegde diploma van juni 2007 en kan de betrokkene dienvolgens onmogelijk bogen op een voldoende ruime relevante ervaring in het concreet toepassen van de beginselen die hem door zijn opleiding werden bijgebracht.

De verzoekende partij resumeert dat het bestreden besluit het redelijkheidsbeginsel schendt doordat het zich beroept op een recent diploma van een tweejarige cyclus in het onderwijs voor sociale promotie en op vage, oncontroleerbare antecedenten. Om dezelfde reden is het bestreden besluit volgens haar tevens het resultaat van een onzorgvuldige besluitvorming.

6. In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij aan dat het advies van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dilbeek van 17 december 2007 pertinente randvoorwaarden voorstelde, maar dat het bestreden besluit niet duidelijk maakt waarom daarop niet wordt ingegaan. Het bestreden besluit komt aldus te kort aan de formele motiveringsplicht.

Volgens de verzoekende partij is minstens de materiële motiveringsplicht geschonden, doordat niet in redelijkheid te verantwoorden valt dat het bestreden besluit aan Peter De Meulemeester een machtiging verleent om zonder architect een woning te bouwen, terwijl uit niets blijkt dat de betrokkene over de vereiste technische competenties beschikt en niet wordt geargumenteed

waarom de randvoorwaarden, voorgesteld door het college van burgemeester en schepenen, niet worden opgelegd.

7. De verwerende partij antwoordt op het eerste onderdeel van het middel dat zij wel degelijk de aanvraag van Peter De Meulemeester afzonderlijk en concreet heeft onderzocht. Zij wijst erop dat het bestreden besluit melding maakt van de gevraagde vrijstelling, de toepasselijke wetgeving, het behaalde diploma -waarvan een lijst met de gevolgde vakken, waaronder “stabiliteit” en “plantekenen”, bij de aanvraag was gevoegd- en de praktijkkennis van de betrokkene. Zij stelt dat zij uit de samenhang van alle elementen van het dossier kon besluiten dat de betrokkene voldoende kennis en bekwaamheid bezit voor het opmaken van de plannen van zijn eigen woning, bestemd voor persoonlijk gebruik, en voor het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de werken.

Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel werpt de verwerende partij vooreerst op dat Peter De Meulemeester te dezen wel degelijk een stabiliteitsstudie heeft laten uitvoeren door een bouwkundig studie- en adviesbureau en dat de bevindingen daarvan bij de stedenbouwkundige aanvraag werden gevoegd, zodat de verzoekende partij geen enkel belang heeft bij dit middelonderdeel. Voorts laat zij gelden dat het advies van het college van burgemeester en schepenen bindend is en dat de opgelegde voorwaarden betrekking hebben op de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning, maar niet op de machtiging om zelf het bouwplan op te maken en toezicht te houden op de werken. De verwerende partij wijst er ten slotte op dat het bestreden besluit uitdrukkelijk refereert aan het studieprogramma dat de betrokkene heeft gevolgd, waartoe het vak “stabiliteit” behoorde, waardoor het niet noodzakelijk was dat een stabiliteitsplan door een ingenieur werd opgemaakt.

8. De verzoekende partij repliceert dat de omstandigheid dat Peter De Meulemeester de bevindingen van een stabiliteitsonderzoek heeft gevoegd bij zijn stedenbouwkundige aanvraag, losstaat van het bestreden besluit dat op zich aan de motiveringsplicht dient te voldoen.

9. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat een verwijzing naar de vakken waarover de betrokkene examen heeft afgelegd, nog niet aantoont welke de “omvang” is van deze vakken, noch hoe ze in verband kunnen worden gebracht met de academische opleiding van architect. Een tweejarige opleiding in het avondonderwijs kan volgens de verzoekende partij niet bewerkstelligen dat de houder van het kwestieuze diploma over de vereiste kennis beschikt om de taken van architect op zich te nemen. De finaliteit van die opleiding bestaat er overigens niet in betrokken te zijn bij de conceptie van een gebouw en bij de uitoefening van het toezicht op de werken. De “specificiteit van de vakken” is geen criterium dat toelaat aan te nemen dat de betrokkene over een afdoende theoretische kennis beschikt om de taken van een architect te kunnen uitoefenen. De verzoekende partij benadrukt dat de betrokkene geen architect is en dit op basis van zijn genoten opleiding ook nooit kan worden. Het feit dat hij slechts éénmalig optreedt doet daaraan volgens haar geen afbreuk en impliceert niet dat er minder strenge eisen zouden moeten gelden.

Beoordeling

10. Artikel 4 van de wet van 20 februari 1939 “op de bescherming van den titel en van het beroep van architect” luidt als volgt:

“De Staat, de provincies, de gemeenten, de openbare instellingen en de particulieren moeten een beroep doen op de medewerking van een architect voor het opmaken van de plans en de controle op de uitvoering der werken, voor welke door de wetten, besluiten en reglementen een voorafgaande aanvraag om toelating tot bouwen is opgelegd.

Wat betreft de openbare instellingen en de particulieren, mogen er afwijkingen toegestaan worden door den Gouverneur, op voorstel van het Schepencollege der gemeente, waar de werken moeten uitgevoerd worden.

Bij een koninklijk besluit worden de werken aangeduid waarvoor de medewerking van een architect niet verplichtend zal zijn”.

Krachtens het eerste lid van de aangehaalde wetsbepaling dienen onder meer de particulieren, wanneer een voorafgaande aanvraag om toelating tot bouwen is opgelegd, beroep te doen op een architect voor het opmaken van de

bouwplannen en het uitoefenen van controle op de uitvoering van de werken. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid van een afwijking, die door de provinciegouverneur kan worden toegestaan op voorstel van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar de werken moeten worden uitgevoerd.

Bij de beoordeling van een aanvraag tot afwijking oefent de gouverneur een discretionaire bevoegdheid uit, die slechts de redelijkheid als grens heeft. Het komt de Raad van State dan ook niet toe zijn beoordeling van de aanvraag in de plaats te stellen van deze van de gouverneur. De Raad van State vermag te dezen slechts een marginale controle uit te oefenen, waarbij hij nagaat of de gouverneur op basis van de in aanmerking genomen gegevens van het dossier redelijkerwijze tot zijn besluit is kunnen komen dat een afwijking van de algemene regel verantwoord is.

11. Het bestreden besluit geeft aan op welke gronden de gouverneur machtiging verleent aan Peter De Meulemeester om zelf de bouwplannen van zijn woning op te maken en toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de bouwwerken, namelijk (1) de betrokkene is houder van het diploma van de afdeling Bouw- en Houtconstructies, categorie hoger onderwijs voor sociale promotie, gerangschikt als technisch hoger onderwijs, uitgereikt door het Vrij Technisch Instituut te Aalst, (2) de betrokkene oefent de functie van kwaliteitsinspecteur uit bij een woningbouwonderneming, (3) het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dilbeek heeft op 17 december 2007 een gunstig voorstel geformuleerd, en (4) de woning die de betrokkene wenst te bouwen, is uitsluitend bestemd voor zijn persoonlijk gebruik.

12. Het bestreden besluit vermeldt als eerste “bepalend element” voor het verlenen van de gevraagde machtiging: “het door de verzoeker doorlopen studieprogramma”.

Het attest dat de betrokkene dienaangaande bij zijn aanvraag heeft gevoegd, toont aan dat de examencommissie, belast met het afnemen van de eindexamens van het schooljaar 1993-1994, het diploma van de afdeling Bouw- en Houtconstructies, categorie hoger onderwijs voor sociale promotie, gerangschikt als technisch hoger onderwijs, met de vermelding voldoening, aan de betrokkene heeft uitgereikt. De genoemde afdeling omvatte toentertijd twee studie jaren met, in het totaal, 1040 lestijden. Het bijgevoegde studieprogramma vermeldt de volgende vakken: materialenkennis (theorie en labo); stabiliteit; labo informatica; labo CAD; constructieleer, planstudie en tekenen (theorie en labo); bedrijfsbeheer; kostprijs en organisatie (labo en oefeningen); technische uitrusting en elektriciteit; bouwfysica; bouwadministratie; wetgeving; gereedschappen en machines; topografie (theorie en labo); uitvoeringstechnieken; tekenen en eindwerk.

Vanzelfsprekend kan niet worden aangenomen, zoals ook de verzoekende partij lijkt aan te voeren, dat deze opleiding de betrokkene op het vlak van architecturale kennis en bekwaamheid op gelijke voet plaatst met een architect die een academische opleiding heeft genoten. Dit staat er evenwel niet aan in de weg dat de gouverneur, mede op grond van deze opleiding van de betrokkene, die specifiek “bouwconstructies” als voorwerp heeft en een studieprogramma omvat waarvan de verzoekende partij geenszins aantoonde dat het niet de minimale regels vermag bij te brengen van een veilige conceptie en opvolging van dergelijke constructies, tot het besluit kon komen dat de betrokkene op dit vlak voldoende kennis en bekwaamheid heeft verworven opdat hem een afwijking van de algemene verplichting om beroep te doen op een architect kan worden toegestaan.

De verzoekende partij heeft het bovendien verkeerd voor wanneer zij stelt dat Peter De Meulemeester het voormelde diploma pas in 2007 heeft behaald en daardoor niet over voldoende relevante ervaring kan beschikken. Hoewel het attest is uitgereikt op 13 juni 2007, maakt het duidelijk melding van het feit dat de betrokkene het diploma heeft behaald tijdens het schooljaar 1993-1994. Het eerste middelonderdeel mist in zoverre feitelijke grondslag.

13. Het bestreden besluit vermeldt als tweede “bepalend element”: “de door [de betrokkene] uitgeoefende functie van kwaliteitsinspecteur bij een woningbouwonderneming”.

Het administratief dossier bevat in dit verband een niet door de verzoekende partij betwiste verklaring van Peter De Meulemeester dat hij, na jarenlange ervaring bij zijn schoonvader die algemeen aannemer was en na twaalf jaar een eigen bouwbedrijf te hebben geleid, thans werkzaam is als kwaliteitsinspecteur bij een woningbouwbedrijf, waar zijn taak bestaat uit het controleren van de onderaannemer en de werfleiders en het nakijken van de bouwplannen en de stabiliteitsstudies.

Voorts blijkt uit het bestreden besluit dat de gouverneur zich heeft laten leiden door het gunstige advies van het college van burgemeester en schepenen en door het feit dat de aanvraag van Peter De Meulemeester eenmalig is, vermits ze betrekking heeft op het ontwerpen en bouwen van een eigen woning, bestemd voor persoonlijk gebruik.

14. De gouverneur kon op de voormelde gronden, die formeel vermeld worden in het bestreden besluit en materieel gestaafd worden door de stukken van het administratief dossier, in redelijkheid tot het besluit komen dat Peter De Meulemeester over voldoende kennis en bekwaamheid beschikt om zelf de bouwplannen van zijn eigen woning op te maken en zelf toezicht uit te oefenen op de werken.

Het eerste middelonderdeel is dan ook niet gegrond.

15. Het bestreden besluit verwijst naar het gunstige voorstel van het college van burgemeester en schepenen, waarin de volgende voorwaarden werden opgenomen: (1) de stabiliteitsstudie moet worden opgemaakt door een ingenieur en (2) deze studie zal aan de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning worden toegevoegd.

De formele motiveringsplicht vereist niet dat het bestreden besluit, dat enkel de rechtssituatie van Peter De Meulemeester bepaalt, uitdrukkelijk vermeldt waarom géén voorwaarden aan de verleende machtiging worden verbonden. Vanuit het oogpunt van de formele motiveringsplicht volstond het dat het bestreden besluit te kennen gaf om welke redenen aan de betrokkene een machtiging werd verleend tot afwijking van de verplichting om beroep te doen op een architect. De verzoekende partij toont niet aan dat het bestreden besluit op dit vlak tekortschiet.

Het tweede middelonderdeel kan derhalve in zoverre het de schending aanvoert van de formele motiveringsplicht niet worden aangenomen.

16. Voor zover de verzoekende partij in het tweede middelonderdeel aanvoert dat er voor de gouverneur geen deugdelijke redenen voorhanden waren om de door het college van burgemeester en schepenen voorgestelde voorwaarden niet aan de verleende machtiging te verbinden, dient te worden opgemerkt dat niet wordt betwist dat de betrokkene wel degelijk een stabiliteitsstudie heeft laten uitvoeren door een studie- en adviesbureau en de bevindingen daarvan bij zijn aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft gevoegd, zodat aan de door het college van burgemeester en schepenen voorgestelde voorwaarden is voldaan.

De verzoekende partij heeft derhalve geen belang bij het tweede middelonderdeel in zoverre het de schending aanvoert van de materiële motiveringsplicht.

17. Uit wat voorafgaat volgt dat het enige middel in geen enkel van zijn onderdelen gegrond is.

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 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 3 oktober 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche