

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 224.656 van 16 september 2013
in de zaak A. 207.959/X-15.355.**

In zake : Felix WILLEMS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Martin Lebbe
 kantoor houdend te 1050 BRUSSEL
 Louizalaan 106
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 13 februari 2013, strekt tot de cassatie van het arrest nr. A/2013/0003 van 9 januari 2013 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) in de zaak 1112/0641/A/4/0565 waarbij het beroep, ingesteld tegen het besluit van 29 maart 2012 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende weigering van een stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van de herbouw van een houten huis aan de Peerstraat zn te Diest, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 9491 van 25 februari 2013.

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 september 2013.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Martin Lebbe, die verschijnt voor de verzoeker, en Johan Guillemin, diensthoofd-jurist, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een 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. Het bestreden arrest verklaart het beroep van de verzoeker tot vernietiging van het besluit van 29 maart 2012 van de verwerende partij ongegrond en legt de kosten van het beroep ten laste van de verzoeker.

4. Met het voor de RvVb bestreden besluit van 29 maart 2012 verklaart de verwerende partij het administratief beroep van de verzoeker ongegrond. Het administratief beroep was ingesteld tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Diest van 5 december 2011 waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor “het regulariseren van een heropgebouwd houten huis”.

IV. Onderzoek van het enig cassatiemiddel

5. De verzoeker voert de schending aan van
- de artikelen 4.2.24, 4.4.10, 4.4.13, 4.4.17 en 4.4.20 VCRO,
 - de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 149 van de Grondwet, “de plicht te statueren op grond van gegevens die objectief uit het dossier blijken”,
 - de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Uiteenzetting van het eerste middelonderdeel

6. De verzoeker betoogt dat “het bestreden arrest [beslist] de aanvraag tot regularisatie te verwerpen op basis van de overwegingen dat op het ogenblik van die aanvraag de zonevreemde constructie niet meer bestond, dat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.4.20 VCRO en dat het overbodig is te onderzoeken of de aanvraag voldoet aan de artikelen 4.4.10 en 4.4.11 VCRO” terwijl “[h]et bestreden arrest [...] de aanvraag tot regularisatie [had] moeten beoordelen op grond van het bestaan van een zonevreemde woning (of constructie) vóór het verrichten van de handeling gesteld door verzoeker en bestaande uit de afbraak en de heropbouw van een bestaande zonevreemde woning (of constructie) en daarbij had moeten nagaan of de aanvraag voldoet aan de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.13 (of 4.4.17) VCRO”. De verzoeker besluit dat “[h]et bestreden arrest [...] aldus de artikelen 4.2.24 (dit artikel wegens schending van het principe van regularisatie), 4.4.10, 4.4.11, 4.4.13 (of 4.4.17) en 4.4.20” VCRO schendt.

Beoordeling

7. De RvVb beslist over de door de verzoeker aangevoerde schending van de artikelen 4.4.10, 4.4.20 en 4.2.24 VCRO, artikel 1 van het Eerste aanvullend protocol bij het EVRM, de materiële motiveringsplicht en de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, samengevat wat volgt:

- “[u]it de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partij de vroeger bestaande chalet heeft gesloopt en vervangen door een nieuwe chalet en dat zij deze werken heeft uitgevoerd vóór het indienen van de betrokken aanvraag”;
- “de decreetgever [heeft] met ‘bestaande’ constructies” van onderafdeling 2 van afdeling 2 van hoofdstuk IV van titel IV van de VCRO “bedoeld de op het ogenblik van de betrokken vergunningsaanvraag bestaande constructies”;
- “een vergunningverlenend bestuursorgaan [dient] bij een vergunningsaanvraag tot herbouwen van een zonevreemde constructie, [...] te beoordelen of een vergunningsaanvraag betrekking heeft hetzij op een op het ogenblik van deze vergunningsaanvraag bestaande zonevreemde constructie, hetzij op een afgebroken constructie” en “[a]rtikel 4.4.20 VCRO [...] vormt [...] een uitzondering op de voorwaarde dat zonevreemde constructies moeten ‘bestaan’ op het ogenblik van de vergunningsaanvraag”;
- “[d]e vaststelling van de verwerende partij dat de aanvraag voor een reeds afgebroken zonevreemde constructie niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.20 VCRO volstaat als motief om de vergunningsaanvraag te weigeren”;
- “[a]rtikel 4.2.24 VCRO vormt geen afzonderlijke vergunningsgrond”.

8. Artikel 4.2.1 VCRO voert een vergunningenstelsel in voor onder meer het afbreken en het herbouwen (artikel 4.1.1, 6° VCRO) van een constructie (artikel 4.1.1, 3° VCRO). Deze handelingen worden daardoor niet onmogelijk gemaakt maar wel in het algemeen belang aan toezicht onderworpen. In dat stelsel staat de bevoegde overheid die een stedenbouwkundige vergunning verleent voor het afbreken en/of herbouwen van een constructie iets toe wat tevoren niet geoorloofd was. Artikel 4.2.24 VCRO met betrekking tot de regularisatievergunning voor deze vergunningsplichtige handelingen is louter een bevestiging van dit vergunningenstelsel.

9. Overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a) VCRO geldt onder meer de regel dat de vergunning wordt geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften die reglementaire bepalingen zijn (artikel 1.1.2, 13° VCRO) of verordenende kracht hebben (artikel 7.4.4, § 1 VCRO).

Hoofdstuk 4 van titel IV van de VCRO somt de mogelijkheden op om bij de vergunningverlening afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften toe te staan. In afdeling 2 van dit hoofdstuk wordt onder meer wat betreft de handeling van het herbouwen op dezelfde plaats een onderscheid gemaakt tussen een aanvraag voor een bestaande zonevrije woning of constructie (artikel 4.4.13 en artikel 4.4.17 VCRO van onderafdeling 2) en een aanvraag voor een “recent afgebroken” zonevrije woning of constructie (artikel 4.4.20 VCRO van onderafdeling 3). Artikel 4.4.20 VCRO vormt een uitzondering op de vereiste van het bestaan van de woning / constructie op het ogenblik van een aanvraag bedoeld in de voormelde onderafdeling 2.

10. Hoewel het in de eerste plaats de aanvrager van de (regularisatie)vergunning is die de aanvraag kwalificeert, is de vergunningverlenende overheid door die kwalificatie niet gebonden en mag zij die - in graad van administratief beroep op grond van artikel 4.7.22 VCRO samengelezen met artikel 4.7.23, § 1 VCRO - herkwalficeren.

11. De RvVb kon derhalve oordelen “dat de verwerende partij terecht tot de conclusie kon komen de vergunningsaanvraag te weigeren op grond van de overwegingen dat het aangevraagde betrekking heeft op een reeds afgebroken zonevrije constructie en dat niet voldaan is aan de voorwaarden van artikel 4.4.20 VCRO”.

12. Het middelonderdeel faalt naar recht.

Uiteenzetting van het tweede middelonderdeel

13. De verzoeker formuleert dit middelonderdeel “in zoverre Uw Raad van oordeel zou zijn dat de beslissing van het bestreden arrest afzonderlijk zou steunen op het [...] motief” dat hij voor de RvVb niet betwistte “dat het voorwerp van de aanvraag een reeds afgebroken zonevrije constructie” is. Hij betoogt dat hij voor de RvVb “nooit [heeft] gesteld of laten blijken dat [hij] niet betwist dat het voorwerp van de aanvraag een reeds afgebroken zonevrije

constructie zou zijn”. “Het bestreden arrest, [...], geeft derhalve aan de inhoud van de geschriften van de verzoekende partij, [...] een uitleg die er totaal onverenigbaar mee is (schending van de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek)”. “De feiten, [...], en de stukken van het dossier laten objectief niet toe te beslissen dat het voorwerp van de aanvraag tot regularisatie een reeds afgebroken zonevreemde constructie is en nog minder dat de verzoekende partij dit niet betwist”.

Beoordeling

14. Uit de bespreking van het eerste middelonderdeel volgt dat het bestreden arrest niet afzonderlijk steunt op het door de verzoeker aangehaalde motief.

15. Het middelonderdeel kan niet tot cassatie leiden.

Uiteenzetting van het derde middelonderdeel

16. In ondergeschikte orde, betoogt de verzoeker dat “[i]ndien het feit dat de initiële (of oude) zonevreemde woning of constructie niet meer bestaat op het ogenblik van een aanvraag tot regularisatie van dergelijke handeling en artikel 4.4.20 VCRO tot gevolg zouden hebben dat een regularisatievergunning voor het herbouwen van een zonevreemde woning niet mogelijk is (omdat er een afbraak van die woning of constructie is gebeurd, waardoor de woning of constructie niet meer bestaat, en die afbraak zonder voorafgaandelijke vergunning tot verbouw of herbouw is gebeurd), brengt dit mee dat de persoon, die zonder vergunning een zonevreemde woning heeft herbouwd, onmogelijk een regularisatie kan bekomen voor de door hem verrichte handeling enkel en alleen omdat hij die handeling heeft verricht zonder vergunning” hetgeen “in strijd [is] met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu eenieder een regularisatievergunning kan bekomen voor vergunningsplichtige handelingen verricht zonder stedenbouwkundige vergunning indien de aanvraag tot regularisatie op alle stedenbouwkundige regels, voorschriften en criteria gunstig

wordt beoordeeld, maar dit recht niet geldt voor de persoon, die zonder stedenbouwkundige vergunning, een zonevreemde woning of constructie heeft herbouwd, enkel omdat hij de woning of constructie heeft afgebroken en hij voor de afbraak geen stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of herbouw had. Het bestreden arrest schendt aldus de artikelen 10 en 11 van de Grondwet”. De verzoeker vraagt “alvorens recht te doen volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen”:

“Uit artikel 4.2.24 VCRO volgt dat een regularisatievergunning mogelijk is voor vergunningsplichtige handelingen verricht zonder stedenbouwkundige vergunning indien de aanvraag tot regularisatie op alle stedenbouwkundige regels, voorschriften en criteria gunstig wordt beoordeeld.

Die regel geldt voor iedereen die vergunningsplichtige handelingen heeft verricht zonder stedenbouwkundige vergunning.

Het herbouwen van een zonevreemde woning of constructie (zijnde een handeling bestaande in de afbraak en vervanging door een nieuwe constructie) is een vergunningsplichtige handeling (artikel 4.4.13 en 4.4.17 VCRO).

Indien het feit dat de initiële (of oude) zonevreemde woning of constructie niet meer bestaat op het ogenblik van een aanvraag tot regularisatie van dergelijke handeling en artikel 4.4.20 VCRO tot gevolg zouden hebben dat een regularisatievergunning voor het herbouwen van een zonevreemde woning of constructie niet mogelijk is (omdat er een afbraak van die woning of constructie is gebeurd en dit zonder voorafgaandelijke vergunning tot verbouw of tot herbouw), brengt dit mee dat de persoon, die zonder vergunning een zonevreemde woning of constructie heeft herbouwd, onmogelijk een regularisatie kan bekomen voor de door hem verrichte handeling enkel en alleen omdat hij die handeling heeft verricht zonder vergunning.

Is dit niet in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu eenieder een regularisatievergunning kan bekomen voor vergunningsplichtige handelingen verricht zonder stedenbouwkundige vergunning indien de aanvraag tot regularisatie op alle stedenbouwkundige regels, voorschriften en criteria gunstig wordt beoordeeld, maar dit recht niet geldt voor de persoon, die zonder stedenbouwkundige vergunning, een zonevreemde woning heeft herbouwd, enkel omdat hij voor de afbraak geen aan die handeling voorafgaande stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of herbouw had?”

Beoordeling

17. Gelet op artikel 26, § 2 van de Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof wordt de aangehaalde prejudiciële vraag gesteld.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan het Grondwettelijk Hof wordt de volgende prejudiciële vraag gesteld:

“Uit artikel 4.2.24 VCRO volgt dat een regularisatievergunning mogelijk is voor vergunningsplichtige handelingen verricht zonder stedenbouwkundige vergunning indien de aanvraag tot regularisatie op alle stedenbouwkundige regels, voorschriften en criteria gunstig wordt beoordeeld.

Die regel geldt voor iedereen die vergunningsplichtige handelingen heeft verricht zonder stedenbouwkundige vergunning.

Het herbouwen van een zonevreemde woning of constructie (zijnde een handeling bestaande in de afbraak en vervanging door een nieuwe constructie) is een vergunningsplichtige handeling (artikel 4.4.13 en 4.4.17 VCRO).

Indien het feit dat de initiële (of oude) zonevreemde woning of constructie niet meer bestaat op het ogenblik van een aanvraag tot regularisatie van dergelijke handeling en artikel 4.4.20 VCRO tot gevolg zouden hebben dat een regularisatievergunning voor het herbouwen van een zonevreemde woning of constructie niet mogelijk is (omdat er een afbraak van die woning of constructie is gebeurd en dit zonder voorafgaandelijke vergunning tot verbouw of tot herbouw), brengt dit mee dat de persoon, die zonder vergunning een zonevreemde woning of constructie heeft herbouwd, onmogelijk een regularisatie kan bekomen voor de door hem verrichte handeling enkel en alleen omdat hij die handeling heeft verricht zonder vergunning.

Is dit niet in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu eenieder een regularisatievergunning kan bekomen voor vergunningsplichtige handelingen verricht zonder stedenbouwkundige vergunning indien de aanvraag tot regularisatie op alle stedenbouwkundige regels, voorschriften en criteria gunstig wordt beoordeeld, maar dit recht niet geldt voor de persoon, die zonder stedenbouwkundige vergunning, een zonevreemde woning heeft herbouwd, enkel omdat hij voor de afbraak geen aan die handeling voorafgaande stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of herbouw had?”

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien september 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust