RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 237.663 van 16 maart 2017
in de zaak A. 219.248/VII-39.794.

In zake : het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN VAN DE STAD AALST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Dorien Geeroms
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Geert VAN SIGHEM
2. Peggy DE HAESE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Jongbloet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Jan Jacobsplein 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 13 mei 2016, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1516/0837 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 22 maart 2016 in de zaak 1112/0131/A/4/0104.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 27 mei 2016 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 februari 2017.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Pieter Jongbloet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris 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. Bij arrest van 18 januari 2011 (nr. 210.448) vernietigt de Raad van State op vordering van G. Van Sighem - P. De Haese het besluit van 20 november 2006 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst (hierna: CBS) waarbij aan M. Roelandt - G. Van den Meersch de

stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een vrijstaande ééngezinswoning en een tuinhuis en de aanleg van verhardingen, na de vaststelling dat "het verval van de [...] verkavelingsvergunning [van 7 januari 1963] voor het kwestieuze perceel in toepassing van artikel 192, § 2 DRO" niet kan worden aangenomen en dat bijgevolg er in het bestreden besluit "ten onrechte van uitgegaan [werd] dat het kwestieuze perceel niet 'binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde en niet-vervallen verkaveling' is gelegen".

Met het besluit van 2 mei 2011 weigert het CBS vervolgens een stedenbouwkundige vergunning te verlenen aan M. Roelandt - G. Van den Meersch "wegens de strijdigheid met de verkavelingsvergunning", evenwel niet zonder te overwegen dat:

> "dit college in haar besluitvorming een administratieve rechtshandeling niet zonder meer buiten toepassing [kan] laten [...]. Elk orgaan van het bestuur is er immers toe gehouden de besluiten en verordeningen toe te passen zolang zij niet zijn opgeheven, ingetrokken of vernietigd [...]. Tot op heden kan het college [...] dan ook niet anders dan de verkavelingsvergunning van 7 januari 1963 toepassen op deze aanvraag".

4. Met een besluit van 25 augustus 2011 verleent de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) in graad van administratief beroep opnieuw een stedenbouwkundige vergunning aan M. Roelandt - G. Van Den Meersch voor het oprichten van een vrijstaande ééngezinswoning en een tuinhuis en de aanleg van verhardingen na de vaststelling dat "de verkaveling [van 7 januari 1963] is komen te vervallen".

5. Bij arrest nr. A/2014/0744 van 4 november 2014 verklaart de RvVb het beroep van G. Van Sighem - P. De Haese tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 25 augustus 2011 van de deputatie gegrond, vernietigt de vergunningsbeslissing en beveelt de deputatie een nieuwe beslissing te nemen binnen een termijn van drie maanden.

6. Bij arrest nr. 232.715 van 27 oktober 2015 vernietigt de Raad van State het voormelde arrest van 4 november 2014 van de RvVb.

7. Het bestreden arrest verklaart het beroep van G. Van Sighem - P. De Haese tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 25 augustus 2011 van de deputatie gegrond, vernietigt de vergunningsbeslissing en beveelt de deputatie een nieuwe beslissing te nemen binnen een termijn van vier maanden.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van het CBS

8. Het CBS voert de schending aan van de artikelen 149 en 159 van de Grondwet, artikel 56 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw (hierna: stedenbouwwet), het gezag van gewijsde van het voormelde arrest van de Raad van State van 27 oktober 2015.

Het CBS betoogt dat de RvVb zijn exceptie van onwettigheid van de verkavelingsvergunning van 7 januari 1963 voor wat betreft lot 13 verkeerd, minstens op duidelijk onvoldoende wijze, heeft weerlegd. Het CBS stelt dat het in de procedure voor de RvVb zeer uitvoerig argumenteerde waarom de verkavelingsvergunning onwettig zou zijn. De RvVb volgde zijn redenering niet zonder zijn "uitvoerige argumentatie [...] te weerleggen aan de hand van een studie van wetgeving, rechtspraak en rechtsleer" waardoor "de motiveringsplicht […] op flagrante wijze [is] geschonden [...] te meer nu de [RvVb] uitspraak deed na een vernietigingsarrest van [de Raad van State], zodat op [de RvVb] een verzwaarde motiveringsplicht lag".

Het CBS argumenteert voorts dat de RvVb een foutieve invulling geeft aan artikel 56 van de stedenbouwwet. De RvVb stelt dat de finaliteit van een verkavelingsvergunning niet enkel het bebouwbaar maken van kavels is terwijl artikel 56 van de stedenbouwwet destijds enkel verkavelingen voor woningbouw

toeliet. Het CBS stelt niet te betwisten “dat er met het oog op de goede ruimtelijke ordening groene en andere zones konden zijn binnen een verkaveling anno 1963” maar “hier is een verkavelingsvergunning gebruikt/misbruikt om een welbenoemde, niet aan de gemeente over te dragen kavel een bestemming buiten woningbouw te geven”, wat “manifest onwettig [is] en de RvVb […] in het kader van een wettigheidstoets niet anders [kon] oordelen”.

Het CBS voegt toe dat de stelling dat “er bij de bestemming van één enkele kavel tot woningbouw al sprake zou zijn van een verkaveling en dat de overige kavels eender welke andere invulling konden krijgen [...], maximaliseert [een enkel] arrest van [de Raad van State], dat nooit […] herhaald] is geworden” en “houdt vooral geen rekening met de toenmalige definitie van de verkavelingsvergunning en met de bedoeling van de wetgever”. Het verwijst nog naar haar door de deputatie bijgetreden argumentatie gesteund op de Steeno-doctrine, op basis waarvan de verkaveling als onbestaande dient te worden gehouden en als zijnde van rechtswege opgeheven door het latere gewestplan.

Beoordeling

9. Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van het gezag van gewijsde van het voormelde arrest van 27 oktober 2015 van de Raad van State en van artikel 159 van de Grondwet, zonder uiteen te zetten waarin deze schendingen zouden bestaan, is niet ontvankelijk.

10. Het middel gaat terug op het oordeel van de RvVb in het kader van de ontvankelijkheid van het eerste middel van G. Van Sighem - P. De Haese, dat de exceptie van het CBS “op de foutieve premisse [steunt] dat de verkavelingsvergunning van 7 januari 1963 onwettig is” omdat volgens het CBS “een verkavelingsvergunning dient om woonkavels te realiseren en niet om tuinbouwkavels te realiseren”.

11. Het bestreden arrest beantwoordt de exceptie van het CBS als volgt onder randnummer 2.2:

> "In het arrest nr. 147/2003 van 19 november 2003 stelde het Grondwettelijk Hof het als volgt:
>
> '[…]
>
> B.8.1. De verkavelingsvergunning roept niet alleen rechten en verplichtingen in het leven voor de kopers van verkavelde goederen : zij heeft ook, anders dan de bouwvergunning, en verordenend karakter. De verkavelingsvergunning heeft in dat opzicht een waarde die vergelijkbaar is met die van een bijzonder plan van aanleg doordat haar functie niet alleen erin bestaat de kopers en de gemeenten te beschermen, maar ook het algemeen belang te vrijwaren door een goede ruimtelijke ordening.
>
> […]'
>
> Ook in de recente rechtspraak van de Raad van State wordt gewezen op het hybride karakter van een verkavelingsvergunning. Een verkavelingsvergunning is enerzijds, ten aanzien van de begunstigde, een individuele akte die hem toelaat zijn terrein te verdelen, en anderzijds, zowel ten aanzien van de begunstigde als ten aanzien van derden, een reglementaire akte die door het vaststellen van een plan en van stedenbouwkundige voorschriften toelaat de goede ruimtelijke ordening te verzekeren.
>
> Het gevolg van die rechtspraak is dat, anders dan vroegere rechtspraak, wordt aanvaard dat de regelmatigheid van een verkavelingsvergunning bij wege van exceptie ter discussie kan worden gesteld in de mate dat ze een reglementaire akte is.
>
> De finaliteit van een verkavelingsvergunning is derhalve, anders dan de eerste tussenkomende partij voorhoudt, niet enkel het bebouwbaar maken van kavels, maar tevens, zoals blijkt uit het voorgaande, een instrument van goede ruimtelijke ordening. In dat opzicht is niet uit te sluiten dat er redenen van goede ruimtelijke ordening kunnen zijn om niet elke kavel van een verkavelingsgebied een bebouwbaar karakter te geven, maar integendeel te voorzien in onbebouwbare kavels.
>
> Het enkele feit dat een verkavelingsvergunning voorziet in onbebouwbare kavels -'tuinbouwgrond' genoemd in de verkavelingsvergunning van 7 januari 1963 - maakt ze niet onwettig.
>
> De exceptie van de eerste tussenkomende partij steunt derhalve op de foutieve premisse dat de verkavelingsvergunning van 7 januari 1963 onwettig is. De exceptie kan alleen al om die reden niet aangenomen worden".

12. Het bestreden arrest zet aldus duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteen die de RvVb ertoe brengen om de door het CBS aangevoerde exceptie van onontvankelijkheid van het eerste middel te verwerpen.

Door aldus te beslissen is het bestreden arrest niet behept met een gemis aan motivering en schendt het bijgevolg niet artikel 149 van de Grondwet dat niet de vraag of de motivering van het bestreden arrest omstandig of juist is aan de orde stelt.

13. Luidens het oorspronkelijke artikel 56, § 1, van de stedenbouwwet mag niemand een perceel begrepen in een verkaveling voor woningbouw, te koop stellen of verkopen, tenzij het college van burgemeester en schepenen voor die verkaveling vooraf een schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning heeft verleend.

Het middelonderdeel dat stelt dat de verkavelingsvergunning van 7 januari 1963 werd "gebruikt/misbruikt om een […] kavel een bestemming buiten woningbouw te geven" noopt tot een beoordeling van de zaak zelf waartoe de Raad van State overeenkomstig artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten niet bevoegd is. Het middelonderdeel is in zoverre niet ontvankelijk.

Door te oordelen in het licht van de aangenomen finaliteit van een verkavelingsvergunning dat er redenen van goede ruimtelijke ordening kunnen zijn om niet elke kavel van verkaveling een bebouwbaar karakter te geven en om ook te voorzien in onbebouwbare kavels, geeft het bestreden arrest geen foutieve invulling aan het aangehaalde artikel 56, § 1, van de stedenbouwwet met betrekking tot verkavelingen voor woningbouw. Het middelonderdeel is in zoverre niet gegrond.

14. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende patij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien maart tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**