

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 246.229 van 29 november 2019  
in de zaak A. 222.381/X-16.929.**

In zake :        de STAD BRUSSEL  
                    bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                    advocaten Manuela Von Kuegelgen en Mathieu Coppée  
                    kantoor houdend te 1050 Brussel  
                    Louizalaan 149/20  
                    bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Frédéric De Muynck  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Koningsgalerij 30  
bij wie woonplaats wordt gekozen  
en  
eveneens bijgestaan door advocaat Jan Roggen  
kantoor houdend te 3500 Hasselt  
Kempische Steenweg 303, bus 40 – Corda A

Tussenkommende partij :

1. de VZW ODISEE  
2. de KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN (KUL)  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Thomas Ryckalts  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Wolvengracht 38/2  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 10 juni 2017, strekt tot de nietigverklaring van “het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 februari 2017 dat het beroep ingesteld door de VZW HUB-EHSAL toewijst, bij ontstentenis van een beslissing genomen door de gemachtigde ambtenaar met

betrekking tot het gedeeltelijk slopen van een bestaand kantoorgebouw en het vervangen door een nieuwbouw met infrastructuur voor hoger onderwijs, het omvormen van een deel van het kantoorgebouw in studentenhuisvesting en het omvormen van de bestaande overdekte patio tot buitenruimte met binnentuin, in de Broekstraat en de Zandstraat, dat bijgevolg een stedenbouwkundige vergunning daaromtrent aflevert”.

## *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.

De vzw Odisee en de KUL hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 17 augustus 2017. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij, de verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 oktober 2019.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Mathieu Coppée, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Laura Sallaerts, die *loco* advocaat Frédéric De Muynck verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Thomas Ryckalts, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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 13 mei 2014 (datum van het ontvangstbewijs) dient de toenmalige vzw HUB-EHSAL, thans vzw Odisee genaamd, bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Brussel een aanvraag in voor het gedeeltelijk slopen van het bestaande kantoorgebouw en het vervangen door een nieuwbouw met infrastructuur voor hoger onderwijs, het omvormen van een deel van het kantoorgebouw tot studentenhuisvesting en het omvormen van de bestaande overdekte patio tot buitenruimte met binnentuin, op percelen, eigendom van de KUL, gelegen aan de Broekstraat en Zandstraat te Brussel, aldaar kadastraal gekend als afdeling 3, sectie C, nr. 1694g (hierna: de bouwplaats).

Volgens de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk bestemmingsplan van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (hierna: het GBP), vastgesteld bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 3 mei 2001, is de bouwplaats gelegen in een administratiegebied, in gebied van culturele, historische, esthetische waarde of voor stadsverfraaiing en langs een structurerende ruimte.

De bouwplaats is tevens gelegen binnen de vrijwaringszone van de voormalige “Presses socialistes”, beschermd als geheel (Zandstraat 29-35) en opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed van de Brusselse Vijfhoek.

3.2. Van 25 augustus 2014 tot en met 8 september 2014 wordt over de vergunningsaanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd, tijdens hetwelk 18 bezwaarschriften worden ingediend.

3.3. Op 12 juni 2014 brengt de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (hierna: de KCML) een negatief advies over de aanvraag uit. Zij stelt dat de aanvraag een historische studie en een milieueffectrapport bevat die bevestigen dat de panden eerder in goede toestand verkeren en een esthetisch en stedenbouwkundig coherent geheel vormen met nummer 31 van de Broekstraat en aanpalend gebouw in de Zandstraat. Daarom meent de KCML dat het onverantwoord is om deze gebouwen te slopen en door nieuwbouw te vervangen, ook vanuit het standpunt van duurzame ontwikkeling. Zij vraagt om de bestaande bebouwing op een inventieve manier te benutten en te renoveren zodat het programma gerealiseerd kan worden zonder het bestaande erfgoed te negeren en zonder tot grootschalige afbraak te moeten overgaan.

3.4. Op 25 september 2014 brengt het college van burgemeester en schepenen van de stad Brussel een negatief advies over de aanvraag uit, dat grotendeels de argumentatie van de KCML herneemt en er nog aan toevoegt dat vanuit het standpunt van duurzame ontwikkeling de afbraak niet gerechtvaardigd is, zodat het project niet strookt met het stedenbouwkundig karakter van het omliggend stedelijk kader en in tegenspraak is met de goede ruimtelijke aanleg. Tevens overweegt het college dat het project afwijkt van artikel 10 van Titel I van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening (hierna: de GSV).

3.5. Op 30 september 2014 vergadert de overlegcommissie over de aanvraag. Zij brengt een verdeeld advies uit, waarbij het meerderheidsadvies voorwaardelijk gunstig is en het minderheidsadvies van de stad Brussel ongunstig.

3.6. Bij ontstentenis van enige beslissing van de gemachtigde ambtenaar over de aanvraag stelt de aanvrager op 27 februari 2015 administratief beroep in bij de Brusselse Hoofdstedelijke regering (hierna: de beroepsinstantie),

overeenkomstig het bepaalde in artikel 180 van het Brussels Wetboek Ruimtelijke Ordening (hierna: het BWRO).

3.7. Op 11 mei 2015 deelt het stedenbouwkundig college mee dat het in de onmogelijkheid verkeert om een advies over de aanvraag te verlenen aangezien de gemachtigde ambtenaar het administratief dossier niet heeft overgemaakt.

3.8. Op 24 juni 2015 vindt de hoorzitting over de aanvraag plaats, waarbij besloten wordt dat de aanvrager op basis van artikel 173/1 BWRO nieuwe plannen zal indienen.

3.9. Op 7 juli 2016 dient de aanvrager gewijzigde plannen in.

3.10. Met het bestreden besluit van 23 februari 2017 verleent de beroepsinstantie de gevraagde stedenbouwkundige vergunning. Het besluit vergunt het project en motiveert de gedeeltelijke afbraak en de inpassing in het stedelijk weefsel als volgt:

“Dat het voorgestelde programma, studentenhuisvesting en onderwijsinfrastructuur op één site, duurzaamheid en toegankelijkheid als centrale uitgangspunten heeft;

Dat verzoeker een gecombineerd scenario voor ogen heeft waarin wordt voorgesteld een deel van de bestaande gebouwen te behouden en het resterende deel te slopen ten voordele van een architecturaal en ruimtelijk kwalitatieve nieuwbouw;

Dat rekening houdend met de historische studie in het dossier, kan worden geconcludeerd dat de historische waarde van de gevels en de gebouwen, gezien de vele aanpassingen en het verdwijnen van typische elementen en ornamenten, dus eerder relatief is. Door de verschillende renovaties zijn de gevels niet langer representatief voor de achterliggende structuren;

Dat gelet op de nodige aanpassingen om de gebouwen aan de Broekstraat te doen beantwoorden aan de eisen inzake duurzaamheid, energieprestatie alsook op het gebied van brandveiligheid, verregaande structurele ingrepen uitgevoerd zouden moeten worden die op hun beurt gevolgen voor de indeling en de inrichting van het gebouw zouden meebrengen;

Dat op vlak van duurzaamheid daarentegen er een aantal mogelijkheden zijn om een deel van de bestaande gebouwen in de Zandstraat te behouden en na geschiktmaking opnieuw in gebruik te nemen;

Dat in het bijzonder de flexibiliteit, de afmetingen van de ruimtes en de goede staat van het gebouw in de Zandstraat 3B met zijn achterbouw rond het atrium mogelijkheden bieden en zij behouden kunnen blijven;

Dat het terug open maken van het atrium (de glazen overkapping is in slechte staat) een ruimtelijk en architecturaal waardevolle ingreep is; Dat op die manier een open en groene patio licht en lucht zal verschaffen aan de omliggende binnenruimtes en deze een oase van rust zal creëren in de drukke binnenstad;

Dat de overige bebouwing vervangen zal worden door een nieuwbouw met een hedendaagse, innovatieve en kwalitatieve architectuur die past in de bestaande omgeving.

[...]

Overwegende dat de KCML in haar advies van 12 juni 2014 eveneens het slopen van de gebouwen afkeurt en een inventieve renovatie aanbeveelt, die de uitvoering van het geplande programma mogelijk zou maken zonder het bestaande erfgoed aan te tasten;

Overwegende echter dat de overlegcommissie een gunstig meerderheidsadvies uitbracht over voorliggende aanvraag en daaraan de volgende voorwaarden koppelde:

[...]

Dat het college van burgemeester en schepenen van de Stad Brussel op zijn beurt een ongunstig minderheidsadvies heeft uitgebracht dat kritiek bevat op het gebrek aan integratie van het project in de bestaande omgeving, in tegenstelling tot de andere gebouwen;

[...]

Dat de hogeschool past in de continuïteit van onderwijsinstellingen in de Broekstraat of in de nabijheid ervan (Atheneum Gatti de Gamond, Instituut Bischoffsheim, Instituut Galilée, Instituut Saint Louis en HUB);

Dat de geplande studentenkamers het bestaande aanbod aan woningen diversifiëren, dat deze bestemmingen het gemengde karakter van de bestemmingen versterken in een wijk die vooral kantoorgericht is;

Overwegende dat de verwijdering van de overdekking van de bestaande patio de omvorming ervan toelaat in een beplante buitenruimte, waarop de meeste vensters van de kamers en sommige lokalen van de hogeschool zicht zullen hebben; dat daardoor het project bijdraagt tot de verbetering van het binnenterrein van het huizenblok, conform algemeen voorschrift 0.6 van het GBP;

Overwegende dat, wat voorschrift 21 van het GBP betreft, blijkt dat de adviezen van instanties in eerste aanleg niet met elkaar overeenkomen qua beoordeling van de bouwkundige coherentie van het nieuwe gebouw, dat de schoolinfrastructuur bevat, met de omgeving van het goed dat zich bevindt in een GCHEWS;

Dat de overlegcommissie enkel de impact van de volumetrie van de gevelkap van het geplande gebouw bekritiseert;

Dat zij met betrekking tot de bestaande gebouwen stelt dat ‘alle historische en/of waardevolle interieurelementen en -ornamenten tijdens de opeenvolgende bouwcampagnes volledig zijn verdwenen, met uitzondering van 6 bas-reliefs (zgn. putti) op de middelste gevelpartij’ en voorts ‘dat de gevels door de verschillende renovaties niet langer representatief zijn voor de achterliggende structuren’;

Dat ze zich echter terecht positief uitlaat over de potentiële interactie tussen het openbare domein en de ingang/foyer van de geplande school, de evenwichtige integratie van de gevels, waarvan de verticale samenstelling aan de omringende historische gebouwen herinnert en tenslotte de bekroning van dit hoekgebouw, die het openbare karakter ervan benadrukt;

[...]

Dat deze wijzigingsplannen meer bepaald tot doel hebben een antwoord te bieden op de opmerkingen van de overlegcommissie die terecht vindt dat, gelet op de bestaande gebouwen, de verwezenlijking van een schoolinfrastructuur een nieuw aangepast gebouw vereist, in tegenstelling tot het geheel van de studentenkamers, die ingericht kunnen worden in een deel van de bestaande gebouwen, mits die gerenoveerd worden;

[...]

Dat het project kwaliteitsvol is door de oordeelkundige materiaalkeuze en de gekozen architectuur, dat het past in het stadsweefsel;

Dat het project er bovendien in slaagt een open, toegankelijke en aangename hogeschoolinfrastructuur te realiseren waar studenten op een innovatieve en prikkelende manier onderwijs kunnen volgen en waar een deel van hen tegelijkertijd een kamer kunnen huren;

Dat dergelijk project zijn plaats heeft binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

###### *Uiteenzetting van het middel*

4.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet), de artikelen 2, 3, 143 en 190 BWRO en de bijzondere voorschriften E.7.4, H.21 en H.24 van het GBP, alsook van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en van “het algemeen beginsel dat een kennelijke beoordelingsfout verbiedt”.

4.1.1. In een *eerste middelonderdeel* uit de verzoekende partij kritiek op het feit dat de verwerende partij de afbraak van de bestaande gebouwen toestaat en zich hiervoor baseert op het historisch onderzoek dat bij de

vergunningsaanvraag werd gevoegd. Deze conclusie is volgens haar onverzoenbaar met de inhoud van dit historisch onderzoek, dat de kennelijke patrimoniale waarde van de bestaande gevels vaststelt niettegenstaande de wijzigingen die sinds hun oprichting zijn aangebracht. De beperkte draagwijdte die de verwerende partij aan het historisch onderzoek geeft, is in werkelijkheid deze die de vergunningsaanvrager in zijn verklarende nota voorstelt en niet deze die door de deskundige wordt weergegeven. De beweerde relatieve waarde van het bestaande gebouw wordt volgens de verzoekende partij ook geenszins door haar eigen advies en het advies van het KCML bevestigd.

Verder meent de verzoekende partij dat het loutere feit dat de gevels voor de achterliggende structuren niet langer representatief zouden zijn en dat de elementen van binnendecoratie verdwenen zouden zijn, niet pertinent zijn om de conformiteit van het project aan de bijzondere voorschriften E.7.4, H.21 en H.24 van het GBP te beoordelen, nu deze hoofdzakelijk de patrimoniale kwaliteit beschermen van de bouwelementen die vanaf voor het publiek toegankelijke plaatsen zichtbaar zijn.

4.1.2. Een *tweede middelonderdeel* heeft betrekking op het milieueffectrapport dat de informatie opgesomd in artikel 143 BWRO moet bevatten, en meer in het bijzonder een schets van de voornaamste alternatieve oplossingen die door de bouwheer bestudeerd werden en een indicatie van de voornaamste redenen voor zijn keuze, gelet op de gevolgen voor het leefmilieu.

De verzoekende partij meent dat zowel uit het milieueffectrapport als uit de verklarende nota gevoegd bij de vergunningsaanvraag voortvloeit dat de aanvrager niet overgegaan is tot een adequate evaluatie van de alternatieven voor de afbraak van de meerderheid van de bestaande constructies. Een dergelijk onderzoek dringt zich *in casu* nochtans des te meer op, rekening houdend met de onmiskenbare patrimoniale waarde van de bestaande gebouwen zoals die blijkt uit het historisch onderzoek uitgevoerd door de begunstigde van de vergunning zelf.

Zij wijst er verder op dat de KCMI in haar principeverslag van 25 maart 2013, dat het belang van een wijziging van het gebouw benadrukt, in het bijzonder voor wat de duurzaamheid betreft, uitdrukkelijk “een dergelijk onderzoek” eist. De loutere vaststelling dat het behoud van de bestaande gebouwen verregaande structurele ingrepen vergt, is volgens de verzoekende partij geenszins voldoende om de afbraak van de bestaande gebouwen met onmiskenbare patrimoniale waarde te verantwoorden.

4.2.1. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat uit het administratief dossier blijkt dat het gehele bouwwerk, en meer in het bijzonder de gevels waarvan de afbraak toegestaan wordt, een uitzonderlijke historische, esthetische en patrimoniale waarde bezit, waarvan de inschrijving in de inventaris van het gewestelijke patrimonium een eerste tastbaar bewijs is. Bovendien blijkt deze waarde duidelijk uit het historisch onderzoek dat in juli-augustus 2013 verricht werd.

Het standpunt van de verwerende en tussenkomende partij dat de opeenvolgende aanpassingen en uitbreidingen een groot deel van de patrimoniaal belang van het gebouw en *a fortiori* van de gevels zouden hebben doen verliezen, is manifest onjuist en volgt nergens uit het historisch onderzoek, dat eerder het tegendeel aantoonst. In haar verklarende nota vat de aanvrager volgens de verzoekende partij de besluiten van het historisch onderzoek manifest vertekend samen. Er wordt nergens in het historisch onderzoek gesteld dat de minimale wijzigingen die de gevel gekend heeft hem zijn esthetische en historische waarde hebben doen verliezen. Voor het overige staat er niks aan in de weg om de objectiviteit en de pertinentie van de besluiten van deze studie, die door de vergunningsaanvrager werd bevolen en door een gespecialiseerde en onafhankelijke vereniging werd opgesteld, in twijfel te trekken.

De vergunningverlenende overheid moet op een behoorlijke manier met de aangetoonde informatie rekening houden, en haar beslissing op juiste en pertinente gegevens gronden. De beoordeling is evenwel door de

onjuiste weergave van de besluiten van het historisch onderzoek in de verklarende nota beïnvloed, hetgeen van de onjuistheid van de motieven getuigt waarop de beslissing is gegrond, alsook van een gebrek aan zorgvuldigheid en een manifeste beoordelingsfout. Volgens de verzoekende partij staat het vast dat de miskennen van de waarde van de bestaande gebouwen een determinerende invloed heeft gehad op de beslissing van de verwerende partij om de afbraak ervan toe te staan.

Voorts betoogt verzoekster dat de motivering van het bestreden besluit niet toelaat te begrijpen waarom meer gewicht aan het meerderheidsadvies van de overlegcommissie wordt toegekend dan aan haar advies en het advies van de KCML.

De onderwaardering van de patrimoniale waarde van de bestaande gebouwen heeft volgens de verzoekende partij op een determinerende wijze de beoordeling van de conformiteit van het project met de bijzondere voorschriften H.21 en H.24 GBP beïnvloed. Deze bepalingen schrijven in essentie voor dat werken die belangrijke wijzigingen aanbrengen aan gebouwen die vanaf de voor het publiek toegankelijke ruimten zichtbaar zijn, de culturele, historische of esthetische kwaliteit van het stedelijk landschap dienen te verbeteren of op zijn minst te behouden.

4.2.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stelt de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord dat het onderzoek van de alternatieve oplossingen in het milieueffectrapport niet beantwoordt aan hetgeen artikel 143 BWRO voorschrijft, nu dit rapport niets anders doet dan het vermelden van de hypothese van een behoud van de bestaande gebouwen en/of hun gevels, zonder enige beschrijving noch verduidelijking van de redenen waarom deze alternatieven verworpen worden. Aangezien het behoud het enige alternatief is, diende dit overeenkomstig artikel 143, 6°, BWRO onderzocht te worden.

Bovendien laat de informatie vervat in de verklarende nota volgens de verzoekende partij niet toe om de lacunes van het milieueffectrapport

op te vullen. Het besluit dat de technische beperkingen het behoud van het bestaande gebouw onverenigbaar maken met het programma is niet op een objectief element gesteund en is manifest betwistbaar. Het is evenmin een deugdelijk motief om de patrimoniale waarde van het gebouw te verwaarlozen.

Volgens de verzoekende partij erkent de vergunningsaanvrager dat het behoud van de gevels technisch gezien haalbaar is, maar heeft zij dit niet in aanmerking genomen, rekening houdend met de beweerde afwezigheid van voldoende historische waarde. Hieruit volgt volgens haar dat de effecten van de afbraak van de bestaande gebouw niet op een behoorlijke manier beoordeeld werden, hetgeen de beslissing van de verwerende partij beïnvloed heeft.

4.3.1. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij, met betrekking tot het *eerste middelonderdeel* nog gelden dat er een duidelijke tegenstelling is tussen de conclusies van het historisch onderzoek en de interpretatie ervan door de vergunningsaanvrager. De verwerende partij beperkt er zich toe het historisch onderzoek te citeren en er kennelijk onjuiste conclusies uit te trekken.

4.3.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stelt de verzoekende partij in haar laatste memorie dat haar kritiek “hoofdzakelijk betrekking [had] op de lacunaire aard van de voornaamste bestudeerde alternatieven en de redenen die de totale afbraak zouden rechtvaardigen in het milieueffectenrapport en de verklarende nota”.

### *Beoordeling*

5.1.1. De Raad van State mag in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht zijn beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats van die van de bevoegde administratieve overheid stellen. Hij is wel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, namelijk of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct

heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

5.1.2. De verzoekende partij wijst op het negatief advies van de KCML en op haar eigen negatief advies. De KCML benadrukt dat het pand gelegen is in de vrijwaringszone van de voormalige “Presses socialistes” en opgenomen is in de inventaris van het bouwkundig erfgoed van de Vijfhoek. Zij leidt uit de bij de aanvraag gevoegde historische studie af dat “de panden eerder in goede toestand verkeren en een esthetisch en stedenbouwkundig coherent geheel vormen met nummer 31 van de Broekstraat en aanpalend gebouw in de Zandstraat”, waarbij zij besluit dat “het onverantwoord is om deze gebouwen te slopen en door nieuwbouw te vervangen ook vanuit het standpunt van duurzame ontwikkeling”. Het advies van de stad Brussel sluit zich hierbij aan en stelt dat “het project niet strookt met het stedenbouwkundig karakter van het omliggend stedelijk weefsel en in tegenspraak is met de goede ruimtelijke aanleg”.

5.1.3. De citaten uit de historische studie die de verzoekende partij in haar verzoekschrift herneemt, laten niet toe te besluiten dat de vergunningverlenende overheid van onjuiste feitelijke gegevens is uitgegaan waar zij oordeelt dat “rekening houdend met de historische studie in het dossier, kan worden geconcludeerd dat de historische waarde van de gevels en de gebouwen, gezien de vele aanpassingen en het verdwijnen van typische elementen en ornamenten, dus eerder relatief is”, en dat door de verschillende renovaties “de gevels niet langer representatief [zijn] voor de achterliggende structuren”.

In haar verzoekschrift verengt de verzoekende partij de beoordeling van de historische waarde van de gebouwen tot die van de gevels, maar toont zij niet aan dat de beoordeling dat de gevels niet langer representatief zijn voor de achterliggende structuren onjuist zou zijn.

5.1.4. Voorts toont de verzoekende partij in haar verzoekschrift niet aan dat de vergunningverlenende overheid niet in redelijkheid tot het besluit kon komen dat “gelet op de nodige aanpassingen om de gebouwen aan de Broekstraat

te doen beantwoorden aan de eisen inzake duurzaamheid, energieprestatie alsook op het gebied van brandveiligheid, verregaande structurele ingrepen uitgevoerd zouden moeten worden die op hun beurt gevolgen voor de indeling en de inrichting van het gebouw zouden meebrengen ”.

5.1.5. Wat de inpasbaarheid van het gevraagde in de onmiddellijke omgeving betreft, wordt in het bestreden besluit overwogen dat de nieuwbouw een hedendaagse, innovatieve en kwalitatieve architectuur heeft die past in de bestaande omgeving en past in de continuïteit van onderwijsinstellingen in de Broekstraat of in de nabijheid ervan (Atheneum Gatti de Gamond, Instituut Bischoffsheim, Instituut Galilée, Instituut Saint Louis en HUB). In het bestreden besluit wordt er ook op gewezen dat de adviezen in eerste aanleg niet met elkaar overeenkomen qua beoordeling van de bouwkundige coherentie van het nieuwe gebouw dat de schoolinfrastructuur bevat, met de omgeving van het goed dat zich in een “GCHEWS” bevindt, en dat de overlegcommissie zich terecht positief uitlaat over de potentiële interactie tussen het openbare domein en de ingang/foyer van de geplande school, de evenwichtige integratie van de gevels, waarvan de verticale samenstelling aan de omringende historische gebouwen herinnert en tenslotte de bekroning van dit hoekgebouw, die het openbare karakter ervan benadrukt. Verder wordt er in het bestreden besluit op gewezen dat er wijzigingsplannen werden ingediend die tot doel hebben een antwoord te bieden op de opmerkingen van de overlegcommissie die terecht vindt dat, gelet op de bestaande gebouwen, de verwezenlijking van een schoolinfrastructuur een nieuw aangepast gebouw vereist, in tegenstelling tot het geheel van de studentenkamers, die ingericht kunnen worden in een deel van de bestaande gebouwen mits die gerenoveerd worden. Vervolgens worden de doorgevoerde wijzigingen in het bestreden besluit besproken, waarbij met betrekking tot de gevels wordt gesteld dat de bouwkundige uitdrukking ervan wordt verbeterd door de gordijnmuur op het gelijkvloers te vervangen door een bekleding in natuursteen Ceppo Di Gre en het buitenschrijnwerk in aluminium/brons te voorzien, enerzijds, en door de bekleding van de sportzaal, die de hoek van het gebouw domineert, te vervangen door metselwerk in een ander metselverband dan voorgesteld op de verdiepingen in plaats van geprefabriceerd beton,

anderzijds. Besloten wordt dat het project kwaliteitsvol is door de oordeelkundige materiaalkeuze en de gekozen architectuur, en dat het past in het stadsweefsel. (zie randnummer 3.10)

5.1.6.            Uit de in het bestreden besluit uitgedrukte motieven blijkt aldus afdoende waarom de ongunstige adviezen van de KCML en de stad Brussel niet worden gevolgd en er voor geopteerd wordt om, wat de schoolinfrastructuur betreft, een nieuwbouw te vergunnen.

5.1.7.            De verzoekende partij geeft klaarblijkelijk een andere invulling aan wat volgens haar binnen de betrokken omgeving toelaatbaar is, maar toont daarmee nog niet aan dat de opvatting van de vergunningverlenende overheid onjuist of onredelijk zou zijn. Noch de onjuistheid, noch de onredelijkheid van het bestreden besluit wordt aangetoond. Evenmin wordt aangetoond dat het bestreden besluit op onzorgvuldige wijze is tot stand gekomen.

5.1.8.            Wat de ingeroepen schending van de bijzondere voorschriften E.7.4, H.21 en H.24 van het GBP betreft, is het verzoekschrift beperkt tot het hernemen van het voorschrift H.21 en het parafraseren van de bijzondere voorschriften E.7.4 en H.24.

5.1.9.            De bijzondere voorwaarden waarvan sprake is in het bijzonder voorschrift H.21, worden volgens dit voorschrift vastgesteld bij bijzonder bestemmingsplan, bij stedenbouwkundige verordening of krachtens de wetgeving inzake het behoud van het onroerend erfgoed. Bij ontstentenis daarvan, worden zij vastgesteld na advies van de overlegcommissie. De verzoekende partij laat in haar verzoekschrift na te verduidelijken op welke wijze hieraan tekortgekomen is. Het middel is op dit punt niet voldoende uiteengezet en onontvankelijk.

5.1.10.           Het bijzonder voorschrift E.7.4 bepaalt:

“De stedenbouwkundige kenmerken van de bouwwerken en installaties stemmen overeen met het omliggend stedelijk kader; wijzigingen eraan zijn onderworpen aan de speciale regelen van openbaarmaking.”

Het bijzonder voorschrift H.24 bepaalt:

“Handelingen en werken die een wijziging tot gevolg hebben van de bestaande feitelijke toestand van die ruimten en van hun naaste omgeving, zichtbaar vanaf de voor het publiek toegankelijke ruimten, behouden en verbeteren de kwaliteit van het stedelijk landschap.

Bovendien moeten de structurerende ruimten met bomen op een continue en regelmatige wijze worden beplant.”

5.1.11. In het verzoekschrift wordt niet uiteengezet hoe de ingeroepen bijzondere voorschriften door het bestreden besluit zouden geschonden worden. De verzoekende partij slaagt er in haar verzoekschrift meer bepaald niet in om de onjuistheid of onredelijkheid van het oordeel van de vergunningverlenende overheid omtrent de “overeenstemming met het omliggend stedelijk kader” (E.7.4) en het “behoud en de verbetering van de kwaliteit van het stedelijke landschap” (H.24) aan te tonen.

5.1.12. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

5.2.1. De verzoekende partij steunt haar tweede middelonderdeel op artikel 143 BWRO, dat ten tijde van het bestreden besluit onder punt 6° bepaalde dat het effectenverslag een schets dient te bevatten van de voornaamste alternatieve oplossingen die door de bouwheer werden bestudeerd en een indicatie van de voornaamste redenen voor zijn keuze, gelet op de gevolgen voor het leefmilieu.

5.2.2. Waar de verzoekende partij erop wijst dat de KCML in haar principeverslag van 25 maart 2013 “een dergelijk onderzoek” eist, blijkt zij eraan voorbij te gaan dat de KCML in haar advies van 12 juni 2014 erkent dat de huidige aanvraag een historische studie en een milieueffectrapport bevat.

5.2.3. Het milieueffectrapport dat bij de kwestieuze aanvraag werd gevoegd, maakt duidelijk dat de volgende mogelijke alternatieven werden onderzocht maar niet werden aangenomen:

“Behoud van alle gebouwen en renovatie van het geheel

Onder meer gezien de ligging van de dragende elementen en de onmogelijkheid om te voldoen aan de eisen inzake brandpreventie en duurzaamheid, is (tenminste) het bestaande gebouw aan de kant van de Broekstraat, niet geschikt bevonden om er de diverse leslokalen, het auditorium en de turnzaal in onder te brengen.

▫ Afbraak van het hele gebouwencomplex en volledige nieuwbouw

Dit alternatief is financieel niet haalbaar in vergelijking met de nu voorgestelde oplossing.

▫ Behoud van de gevel van het gebouw in te richten voor hoger onderwijs

De conclusies van het bouwhistorisch onderzoek, in combinatie met de vaststelling dat het bestaande gebouw enkel na sloop en heropbouw (en niet via renovatie) aan de gestelde doeleinden geschikt kan voldoen, hebben de aanvrager doen besluiten dat het behoud van enkel de gevel, voor gebouwdelen die dienen te worden gesloopt, niet verantwoord is (zie Verklarende Nota)

Om deze redenen heeft de bouwheer er de voorkeur aan gegeven om een deel van het gebouwencomplex af te breken en om in het afgebroken gedeelte - middels een nieuwbouw - zijn programma voor hoger onderwijs te realiseren. Het deel dat behouden wordt, wordt gerenoveerd en herbestemd voor studentenhuisvesting.”

5.2.4. De verklarende nota waarnaar in het milieueffectrapport wordt verwezen, gaat in op de verschillende wijzigingen die de gebouwen in de loop der jaren hebben ondergaan (op basis van het bouwhistorisch onderzoek dat aan het document wordt gehecht) en op de mogelijkheden en beperkingen van de site (de historische waarde, de interne structuur, de duurzaamheid en energieprestatie, de brandveiligheid en de toegankelijkheid worden besproken). Het besluit luidt:

“Besluitend kan men stellen dat de bouwdelen langsheen de Broekstraat 33 en het daarop aansluitend bouwdeel in de Zandstraat 3A over een aantal kwaliteiten beschikken. In theorie zouden ze in een renovatieproject kunnen worden behouden en zelfs versterkt, ware het niet dat er grote beperkingen zijn op vlak van functionaliteit, duurzaamheid, veiligheid en toegankelijkheid. Bovendien is de historische waarde eerder beperkt.

Dat de architectuur zich integreerde binnen een neoclassicistische stedelijke omgeving is een feit, maar dat de historische relevantie afneemt met het - door de jaren heen - verdwijnen van net deze omgeving valt evenmin te ontkennen. En zoals eerder gesteld, is het precies om die reden dat het behoud van de gevels enkel gerechtvaardigd is, indien ook de achterliggende gebouwen kunnen behouden worden, wat niet het geval is.

Anderzijds bieden de flexibiliteit, de afmetingen van de ruimtes en de goede staat van het gebouw in de Zandstraat nr 3B met zijn achterbouw rond het atrium wél mogelijkheden, hetgeen heeft geleid tot de beslissing dit gebouw - inclusief de gevel - te behouden.”

5.2.5. De verzoekende partij gaat in haar verzoekschrift niet op de inhoud van het milieueffectrapport en de verklarende nota in. Zij komt niet verder dan het louter poneren dat “de aanvrager van de vergunning niet overgegaan is tot een adequate evaluatie van de alternatieven voor de afbraak van de meerderheid van de bestaande constructies”. Dit gebrek aan uiteenzetting van het middelonderdeel kan in de memorie van wederantwoord niet worden rechtgezet. Waar de verzoekende partij eerst in die memorie de concrete inhoud van het voormelde rapport en verklarende nota bekritiseert, is dit laattijdig.

5.2.6. Het *tweede middelonderdeel* wordt verworpen.

5.2.7. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

#### *B. Tweede middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

6.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, de artikelen 153, § 2, en 174 BWRO, de artikelen 4, 6 en 10 van Titel I GSV, en van de materiële motiveringsplicht, alsook machtsoverschrijding.

Zij bekritiseert dat het project afwijkt van de artikelen 4, 6 en 10 van Titel I GSV, en wijst erop dat de artikelen 153, § 2, en 174 BWRO afwijkingen op de GSV toelaten op voorwaarde dat de gevraagde afwijkingen aan de essentiële elementen van het regelmatig stedenbouwkundig document geen afbreuk doen. Bovendien zijn deze artikelen uitzonderingsbepalingen die volgens de verzoekende partij restrictief geïnterpreteerd moeten worden en moet hun toepassing afdoende gemotiveerd zijn.

De verzoekende partij bekritiseert dat de afwijking van artikel 4 van Titel I GSV enkel gegrond is op het feit dat het gebouw een schoolinfrastructuur betreft, daar waar de doelstelling van dit artikel het behoud is

van het architecturale karakter van wijken, hun harmonie en de levenskwaliteit in een huizenblok. De bestemming van het goed kan de toelating van de gevraagde afwijking dan ook niet wettig motiveren. Daarnaast wordt volgens de verzoekende partij de afwijking van artikel 10 van Titel I GSV, wat de uitsprong van het gebouw over 2,50 m hoogte betreft, niet gemotiveerd.

6.2.1. De verzoekende partij betwist in haar memorie van wederantwoord inzake de afwijking van artikel 4 van Titel I GSV dat het kenmerk dat het een hoekperceel betreft een pertinent motief zou zijn. Artikel 4, § 3, van Titel I GSV bevestigt immers uitdrukkelijk de toepassing van de regels van de diepte van gebouwen op hoekpercelen. In ieder geval valt volgens haar niet in te zien hoe een dergelijk motief pertinent kan zijn, gelet op het feit dat artikel 4 precies het respecteren van de regels inzake diepte voor hoekpercelen oplegt.

Het tweede motief dat de afwijking op artikel 4 zou rechtvaardigen, en dat gegrond is op de toekomstige bestemming van het gebouw, is volgens de verzoekende partij evenmin pertinent. De bestemming van het gebouw is volgens haar volledig vreemd aan de doelstellingen van het behoud van de harmonie, de architectuur en de levenskwaliteit in een wijk of huizenblok.

Het bestreden besluit zet volgens de verzoekende partij geen andere motieven uiteen die zouden toelaten te begrijpen waarom de afwijking toelaatbaar is. Een uitdrukkelijke motivering dringt zich nochtans op, gelet op de gewichtigheid van de toegekende afwijking, nu de door het bestreden besluit toegestane inplanting van het gebouw zich tot de achtergrens van het perceel uitstrekt.

De motieven van het bestreden besluit met betrekking tot de wijzigingsplannen die de vergunningsaanvrager heeft ingediend, zijn volgens de verzoekende partij evenmin pertinent, aangezien ze slechts uiterst minimale wijzigingen aan de toegestane diepte van de eerste verdieping van het gebouw aanbrengen, zonder de inplanting van de andere verdiepingen te wijzigen. Het

bestreden besluit laat voor de rest niet toe te begrijpen waarom de afwijkingen als “toelaatbaar” te beschouwen zijn.

6.2.2. Voor wat de afwijking op artikel 10, § 1, van Titel I GSV betreft, repliceert de verzoekende partij dat zelfs indien de wijzigingsplannen deze afwijking voor de eerste 2,50 m van de gevel ongedaan zouden maken, de afwijking voor de bouwlaag die hoger is dan deze hoogte nog niet opgeheven is.

Verder blijkt volgens haar ontegensprekelijk uit het bestreden besluit dat de verwerende partij zelf van oordeel is dat een afwijking op artikel 10 van Titel I GSV vereist is. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij niet *a posteriori* op haar beoordeling kan terugkomen door zich op een verschillende opinie van de vergunningsaanvrager te beroepen. In ieder geval legt de zorgvuldigheidsplicht aan de verwerende partij op om een en ander minstens “te verduidelijken voor het afleveren van de vergunning op straffe van het begaan van een kennelijke beoordelingsfout.”

6.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij nog gelden dat de aangevoerde motieven om af te wijken van artikel 4 van titel I van de GSV niet pertinent zijn, en dat de wijzigende plannen slechts uiterst minieme wijzigingen aanbrengen en “niet van aard [zijn] de afwijking op artikel 4 § 3 op te heffen”.

### *Beoordeling*

7.1. Met de verwerende en de tussenkomende partij moet vastgesteld worden dat in het verzoekschrift niet wordt uiteengezet op welke wijze de artikelen 153, § 2, en 174 BWRO volgens de verzoekende partij zouden geschonden zijn. Het middel is in zoverre onontvankelijk.

7.2. De afwijkingen van Titel I GSV worden in het bestreden besluit als volgt gemotiveerd:

“ Overwegende dat het project afwijkt van Titel I van de GSV, aangezien:

- het geplande gebouw, met dezelfde grondbezetting als het bestaande gebouw, de volledige diepte van het perceel bezet, wat afwijkt van artikel 4; dat deze afwijking aanvaardbaar is, daar het enerzijds om een hoekperceel en anderzijds om een schoolinfrastructuur-programma gaat;

- de hoogte van de gevels groter is dan die van de mandelige bouwwerken, wat een afwijking van artikel 5 vormt; dat de overschrijding in hoogte van het hoekgebouw het een functie van herkenningsteken geeft in het stadsweefsel, zodanig dat de afwijking van artikel 5 aanvaardbaar is;

- de overschrijdingen, in hoogte, van het profiel van het geplande bouwwerk ten opzichte van de profielen van de mandelige bouwwerken (technische verdieping, liftschachten...) afwijken van artikel 6; dat het om bovengenoemde redenen aannemelijk is dat het hoekgebouw hoger is dan de mandelige gebouwen, maar het er wel beter op moet aansluiten;

- de geplande uitsprong ten opzichte van de ronde rooilijn op de hoek van de Broekstraat en de Zandstraat meer dan 0,12m en meer dan 1m bedraagt respectievelijk op een hoogte van minder en meer dan 2,50 m, wat afwijkt van artikel 10;

[...]

Overwegende dat verzoeker, naar aanleiding van de indiening van het beroep, een pakket van 17 wijzigingsplannen heeft neergelegd;

[...]

Overwegende dat de voornaamste wijzigingen die aangebracht werden aan de aanvankelijke aanvraag, ertoe strekken:

[...]

- in de onderwijsinrichting

- o de leesbaarheid van de hiërarchie van de toegangen en uitgangen te verbeteren door de hoofdingang van de onderwijsinrichting te plaatsen op de hoek van de Zandstraat en de Broekstraat; de opening van deze hoek laat bovendien toe om de afwijking van artikel 10 van Titel I van de GSV weg te werken met betrekking tot de uitsprong van het gebouw op minder dan 2,50 m vrije hoogte van de stoep;

[...]

- o de volumetrische samenstelling van het gebouw en meer bepaald deze van de hoogste bouwlagen evenwichtig te maken door enerzijds de hoogte van het hoekvolume en de insprong van de laterale delen aan te passen en anderzijds de overschrijdingen door de liften weg te werken; dat de afwijkingen van de artikelen 4 en 6 van Titel [I] die blijven bestaan, aanvaardbaar zijn”

7.3. Een afwijking kan geen afbreuk doen aan de essentiële elementen van de GSV en mag niet onverzoenbaar zijn met de erin opgenomen doelstellingen van de ruimtelijke ordening, maar het BWRO verleent, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, geen uitzonderlijk karakter aan de afwijkingen die de overheid kan toekennen.

7.4. In het verzoekschrift wordt niet uiteengezet op welke wijze artikel 6 van Titel I GSV volgens de verzoekende partij zou geschonden zijn. In zoverre is het middel onontvankelijk.

7.5. De verzoekende partij ziet artikel 4, § 3, van Titel I GSV geschonden omdat de afwijking van dit artikel “enkel gegrond is op het feit dat het gebouw een schoolinfrastructuur zal zijn”.

Zij gaat eraan voorbij dat het bestreden besluit overweegt dat het geplande gebouw dezelfde grondbezetting heeft als het bestaande gebouw (dat ook de volledige diepte van het perceel bezet), hetgeen aanvaardbaar wordt geacht, en dit niet enkel omdat het om een schoolinfrastructuur-programma gaat, maar ook omdat het een hoekperceel betreft. Daarnaast gaat de verzoekende partij voorbij aan de motivering van het bestreden besluit met betrekking tot de ingediende gewijzigde plannen, die beogen aan de bezwaren omtrent de afwijkingen van de GSV tegemoet te komen.

7.6. Artikel 4, § 3, van Titel I GSV luidt:

“§1 [...]

2° a) wanneer de twee naastliggende terreinen bebouwd zijn, mag het bouwwerk:

- niet dieper zijn dan het mandelig profiel van het diepste naastliggende bouwwerk;

- maximaal 3 meter dieper zijn dan het mandelige profiel van het minst diepe naastliggende bouwwerk. Een diepte van meer dan 3 meter kan toegestaan worden als een zijdelingse inspringstrook van minstens 3 meter in acht genomen wordt. Het opmeten gebeurt loodrecht op het referentie-element.

[...]

§2. Voor de kelderverdieping wordt de ondergrondse maximumdiepte van het bouwwerk bepaald overeenkomstig de regels voorgeschreven in artikel 13.

[...]

§ 3. Op een hoekterrein wordt de maximumdiepte van het mandelig bouwwerk bepaald op grond van de regels van voornoemde §1, 2° en §2 van dit artikel.”

7.7. De verzoekende partij licht de schending van deze bepaling in haar verzoekschrift niet nader toe en betreft de diepte van de mandelige bouwwerken niet bij haar uiteenzetting. Zij beperkt zich in haar verzoekschrift tot de stelling dat de bestemming van het goed de afwijking niet wettig kan verantwoorden, maar toont niet aan dat het bestreden besluit aan de essentiële elementen van de GSV afbreuk doet of met de erin opgenomen doelstellingen van ruimtelijke ordening onverzoenbaar is. De verzoekende partij toont de onjuistheid of de onredelijkheid van de motieven niet aan.

7.8. Wat de naleving van artikel 10 van Titel I GSV betreft, is verzoeksters kritiek in haar verzoekschrift beperkt tot de stelling dat het bestreden besluit “geenszins de afwijking op artikel 10 van Titel I van de GSV motiveert wat betreft de uitsprong van het gebouw over 2.50m hoogte”.

7.9. Uit het bestreden besluit blijkt dat de plannen werden aangepast teneinde het project met de voormelde bepaling in overeenstemming te brengen, en dat de goedgekeurde plannen de afwijking van artikel 10 hebben weggewerkt met betrekking tot de uitsprongen van het gebouw op minder dan 2,50 m vrije hoogte van de stoep. De verzoekende partij gaat hier in haar verzoekschrift volledig aan voorbij.

7.10. Waar de verzoekende partij eerst in haar memorie van wederantwoord dieper op de wijzigingsplannen ingaat, is dit laattijdig en is haar kritiek onontvankelijk.

7.11. Het middel wordt verworpen.

8. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

## *V. Kosten*

9. In de gegeven omstandigheden past het de kosten van het beroep, inbegrepen een rechtsplegingsvergoeding, ten laste van de verzoekende partij te leggen.

De kosten van de tussenkomst blijven ten laste van de tussenkomende partij. Artikel 30/1, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State sluit haar uitdrukkelijk uit van het krijgen van een rechtsplegingsvergoeding.

## **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 een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.**

**De tussenkomende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig november tweeduizend negentien, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| Pierre Barra,     | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Frank Bontinck,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Frank Bontinck**

**Johan Lust**