

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.282 van 5 december 2019
in de zaak A. 227.688/VII-40.515**

In zake : Georges VANDEPUT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2600 Berchem
 Uitbreidingstraat 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE STAD ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 20 maart 2019, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1819-0571 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 5 februari 2019 in de zaak 1718-RvVb-0124-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 24 april 2019 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

Verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock 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 (hierna: cassatieprocedurebesluit).

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 november 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Emile Plas, die loco advocaat Gregory Verhelst verschijnt voor verzoeker, is gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. Met een besluit van 8 september 2017 beslist de verwerende partij om de opname van het pand van verzoeker “‘inclusief drie woonentiteiten in de voorbouw’ in het vergunningenregister als vergund geacht goed te keuren” na het oordeel “dat 3 woonentiteiten in aanmerking komen om op te nemen als vergund geacht, doch niet de functie van studentenhuus met 21 woonentiteiten”.

4. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van verzoeker tot vernietiging van de registratiebeslissing van de verwerende partij.

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt van verzoeker

5. Verzoeker voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de artikelen 99, § 1, 7° en 204 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: decreet van 18 mei 1999), artikel 44 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna: stedenbouwwet), en het rechtszekerheidsbeginsel.

Hij betoogt in een eerste onderdeel dat het bestreden arrest erkent dat vóór de inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 geen vergunningsplicht bestond voor de wijziging van het aantal woongelegenheden binnen een bestaand gebouw “maar niettemin oordeelt dat de zuiver interne verbouwingswerken binnenin een pand in functie van deze opdeling vergunningsplichtig zouden geweest zijn op grond van de toenmalige Stedenbouwwet”. Verzoeker stelt dat de RvVb “aldus een lezing geeft aan art. 44 van de oude Stedenbouwwet die niet alleen strijdig is met deze bepaling, voor zover correct geïnterpreteerd, maar ook met een decennialange praktijk op grond van voormelde wet waarbij nooit ofte nimmer bouwvergunningen werden aangevraagd voor zuiver interne werken”. Dit kan volgens verzoeker “niet anders [...] begrepen worden dan als een retroactieve wijziging van de wetgeving zoals zij destijds bestond, en die geen vergunningsplicht bevatte voor de aanpassing van het aantal woongelegenheden binnen een bestaand gebouw”. Het bestreden arrest voert “via een omweg alsnog een vergunningsplicht in[...] voor kleine ‘werken’ die gepaard gingen met de inrichting van afzonderlijke woongelegenheden”. Verzoeker stelt dat “zuiver interne werken binnenin een pand, die niet zichtbaar zijn van buitenaf en die niet raken aan de stabiliteit van het gebouw, nooit vergunningsplichtig zijn geweest” en dat zulks wordt bevestigd in de rechtsleer. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie blijkt volgens verzoeker dat artikel 99

van het decreet van 18 mei 1999 “die de vergunningsplicht regelt, geen vergunningsplicht bevat voor de ‘inrichting’ van een gebouw” en “dat zulks bijgevolg *a fortiori* geldt voor de oudere Stedebouwwet”. Verzoeker stelt dat het koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigd ambtenaar (hierna: vrijstellingsbesluit) “onwettig is, en buiten toepassing dient verklaard te worden, in zoverre het een vergunningsplicht zou bepalen die ruimer is dan deze voorzien in de [stedenbouw]wet”. Verzoeker betoogt “dat een zgn. spraakgebruikelijke lezing van de term verbouwen niet toelaat om werken die in de volksmond (minstens destijds) niet beschouwd worden als verbouwingswerkzaamheden maar als zuivere inrichting van een gebouw, binnen het bereik van de vergunningsplicht te brengen”. Het bestreden arrest gaat volgens verzoeker in “tegen de visie zoals ze destijds bestond en in de praktijk werd gevolgd”. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich ertegen “dat wetsbepalingen na verloop van decennia plots anders geïnterpreteerd worden, waardoor aan de wet een totaal andere lezing wordt gegeven”.

Verzoeker voert in de volgende middelonderdelen aan dat het bestreden arrest tegenstrijdig gemotiveerd is door te concluderen “dat er sprake zou zijn geweest van vergunningsplichtige werken, waardoor de indeling van het pand niet meer onder het vermoeden van vergunning zou vallen” op grond van de overwegingen dat “ook interne verbouwingswerken [...] vergunningsplichtig” zijn en dat uit de gegevens van het dossier niet blijkt “welke werken precies werden uitgevoerd [...], maar dat er werken zijn uitgevoerd wordt meermaals door de verzoekende partij zelf bevestigd”.

In het tweede middelonderdeel argumenteert verzoeker dat het bestreden arrest tegenstrijdig gemotiveerd is door “de conclusie van verwerende partij [bij te vallen] dat de ‘constructie’ van de woning als vergund geacht kan opgenomen worden in het vergunningenregister” en tegelijkertijd te stellen “dat in het gebouw zogezegd illegale werken zouden uitgevoerd zijn, waardoor de

bestaande woongelegenheden niet onder het vermoeden van vergunning zouden vallen”. Volgens verzoeker impliceert “de registratie van de ‘constructie’ van de woning als zijnde vergund geacht evenwel [...] dat er geen illegale werken werden uitgevoerd aan de woning”.

Verzoeker betoogt in het derde middelonderdeel dat het bestreden arrest tegenstrijdig gemotiveerd is door enerzijds te stellen “dat er verbouwingswerken werden uitgevoerd, maar anderzijds dat het niet geweten is welke werken er precies werden uitgevoerd”. Hij stelt nog dat het bestreden arrest “de draagkracht van de door [hem] ingediende procedurestukken miskent wanneer het stelt dat verzoeker meermaals zou bevestigd hebben dat er werken werden uitgevoerd in het pand, want verzoeker heeft dit steeds betwist”.

Beoordeling

6. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen” bevatten.

Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen.

Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

Het middel dat de schending aanvoert van de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO, artikel 99, § 1, 7° en 204 van het decreet van 18 mei 1999 zonder uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest deze bepalingen schendt, wordt verworpen.

Het middel wordt hierna onderzocht in zover het de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet, artikel 44 van de stedenbouwwet en het rechtzekerheidsbeginsel.

7. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het eerste onderdeel van het middel van verzoeker waarin hij onder meer “in essentie aan[voert] dat het betrokken pand in 21 studentenkamers werd opgedeeld vóór de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden, die werd ingevoerd door het decreet [van 18 mei 1999] en in werking is getreden op 1 mei 2000” en “dat uit de bestreden [registratie]beslissing niet kan worden afgeleid waarom de opname van 21 studentenkamers niet werd toegestaan”.

8. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het bestreden arrest overeenkomstig de wet is genomen.

Luidens artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, treedt de Raad van State immers “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

In zoverre het middel de Raad van State noopt tot het in tweede instantie overdoen van de feitelijke beoordeling van de RvVb, is het onontvankelijk.

Het middel wordt hierna onderzocht zonder in de beoordeling van de zaak zelf te treden.

Eerste onderdeel

9. Artikel 44, §§ 1 en 2, van de stedenbouwwet en vervolgens artikel 42, §§ 1 en 2, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening,

gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: gecoördineerde decreet), bepaalden dat:

- niemand “zonder voorafgaande schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning” mag “bouwen, een grond gebruiken voor het plaatsen van één of meer vaste inrichtingen, afbreken, herbouwen, verbouwen van een bestaande woning, instandhoudings- of onderhoudswerken uitgezonderd”;
- de Koning/Vlaamse regering de lijst kan vaststellen van de werken en handelingen waarvoor, wegens hun geringe omvang, geen vergunning vereist is.

De wet- en vervolgens de decreetgever heeft met de invoering van een vergunningenstelsel elk werk of handeling aan een bestaande woning in het algemeen belang aan toezicht onderworpen. Het bouwen, afbreken, herbouwen en verbouwen van een bestaande woning is bijgevolg onder gelding van deze bepalingen niet geoorloofd zonder vergunning tenzij het om instandhoudings- of onderhoudswerken gaat.

De handeling “verbouwen” moet worden onderscheiden van de werken of handelingen ‘bouwen, afbreken en herbouwen’ en is niet omschreven in de stedenbouwwet en het gecoördineerde decreet. Voor het verbouwen in de zin van de stedenbouwwet of het gecoördineerde decreet geldt bijgevolg de spraakgebruikelijke betekenis. Het verbouwen van een woning is het wijzigen ervan, anders van bouw maken of anders bouwen zonder dat de woning wordt afgebroken of herbouwd en met uitsluiting van instandhoudings- en onderhoudswerken.

10. Het bestreden arrest besluit op basis van deze wettelijke en decretale bepaling dat “[o]ok interne verbouwingswerken [...] derhalve vergunningsplichtig” zijn.

11. Het middel dat uitgaat van de rechtsopvatting dat interne verbouwingswerken aan een bestaande woning niet vergunningsplichtig zijn onder

gelding van artikel 44 van de stedenbouwwet en artikel 42 van het gecoördineerde decreet, faalt naar recht.

Het middel dat de schending aanvoert van artikel 44 van de stedenbouwwet en van het rechtszekerheidsbeginsel, wordt verworpen.

12. Artikel 2, 2° en 3°, van het vrijstellingsbesluit, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar (Belgisch Staatsblad van 1 augustus 1996) bepaalde:

“Geen bouwvergunning is vereist voor de volgende werken en handelingen:
[...]

2° de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings-, of verluchtingsinstallaties binnen een gebouw, voor zover ze noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming of -wanneer het een woongebouw betreft- de wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengt. Wonen, kantoorfunctie, landbouw, handel en horeca, industrie en ambacht worden als van elkaar onderscheiden wijzen van gebruik of bestemming aanzien;

3° de inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw of de werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen voor zover ze noch de oplossing van een constructieprobleem, noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming of van het architectonisch karakter van het gebouw, of -wanneer het een woongebouw betref- de wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengen. Wonen, kantoorfunctie, landbouw, handel en horeca, industrie en ambacht worden als van elkaar onderscheiden wijzen van gebruik of bestemming aanzien;
[...].”

13. Het bestreden arrest oordeelt dat:

- uit deze bepalingen van het vrijstellingsbesluit “blijkt dat bepaalde interne verbouwingswerken slechts vanaf deze [...] wijziging van het Vrijstellingsbesluit zijn vrijgesteld van vergunning en dan nog enkel onder bepaalde voorwaarden, waaronder de niet-wijziging van het aantal woongelegenheden”;

- verzoeker “het eerste onderdeel van het middel derhalve op de foutieve premisse [steunt] dat aanpassingswerken voor het opdelen van een pand in kamers sowieso niet vergunningsplichtig zijn”.

14. Het middel dat uitgaat van de rechtsopvatting dat artikel 2, 2° en 3°, van dit vrijstellingsbesluit een vergunningsplicht bepaalt “die ruimer is dan deze voorzien in de [stedenbouw]wet”, faalt naar recht in het licht van de overwegingen hiervoor (randnummers 9-11).

Tweede en derde onderdeel

15. Het bestreden arrest verwerpt het eerste onderdeel van het middel van verzoeker op grond van het besluit dat:

- “geen bewijs voorligt dat de werken om het betrokken pand op te delen in studentenkamers werden uitgevoerd vóór de inwerkingtreding van het gewestplan”;
- “er sprake is van uitvoering van vergunningsplichtige werken of handelingen aan het pand na die inwerkingtreding” van het gewestplan.

16. De middelonderdelen die ervan uitgaan dat “het bestreden arrest tot de conclusie komt dat er sprake zou zijn geweest van vergunningsplichtige werken, waardoor de indeling van het pand niet meer onder het vermoeden van vergunning zou vallen”, missen feitelijke grondslag.

17. Artikel 4.2.14, § 3, VCRO bepaalt:

“Indien met betrekking tot een vergund geachte constructie handelingen zijn verricht die niet aan de voorwaarden van § 1 en § 2, eerste lid, voldoen, worden deze handelingen niet door de vermoedens, vermeld in dit artikel, gedekt”.

18. Het bestreden arrest overweegt dat:

- de bestreden registratiebeslissing “de oprichting van de woning en de achterliggende werkplaats -en derhalve het geheel van voorbouw en achterliggend

gebouw als ‘constructie’- beoordeelt als vergund geacht” op basis van door de partijen niet betwiste feitelijke gegevens;

- verzoeker niet aantoont dat de bestreden registratiebeslissing foutief heeft geconcludeerd “dat er onvoldoende bewijs voorligt om aan te nemen dat het betrokken pand voor de inwerkingtreding van het gewestplan is opgedeeld in studentenkamers”;

- verzoeker het eerste onderdeel van het middel steunt “op de foutieve premisse dat aanpassingswerken voor het opdelen van een pand in kamers” na de inwerkingtreding van het gewestplan “sowieso niet vergunningsplichtig zijn”;

- welke werken voor de opdeling van het pand in studentenkamers “werden uitgevoerd [...] niet [blijkt] uit de gegevens van het dossier, maar dat er werken zijn uitgevoerd [...] meermaals door de verzoekende partij zelf [wordt] bevestigd”.

19. Door aldus te overwegen is het bestreden arrest in het licht van artikel 4.2.14, § 3, VCRO niet tegenstrijdig gemotiveerd.

20. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf december tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys