

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.879 van 24 juni 2020
in de zaak A. 223.363/X-17.026**

In zake : Hannes DE ZUTTER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michiel Deweirdt
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Doorniksewijk 66
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 september 2017, strekt tot de nietigverklaring van de uiterlijk op 14 juli 2017 genomen beslissing van onbekende datum van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed om niet over te gaan tot de definitieve bescherming als monument van de voormalige Sint-Gerardusschool met ommuurde speelplaats, voorliggende voetpadstrook en muurkapel met Onze-Lieve-Vrouw met Kindbeeld, gelegen te Gent, Harelbekestraat 64, bekend ten kadaster als Gent, 8ste afdeling, sectie H, nr. 467/g2.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd An Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 maart 2020.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michiel Deweydt, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Sander Kaïret, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd An Van Mingeroet heeft 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. Verzoeker woont in de onmiddellijke omgeving van de begin 20ste-eeuw in bak- en zandsteen opgetrokken Sint-Gerardusschool aan de achterkant van een terrein aan de Harelbekestraat 64 te Gent (hierna: het betrokken terrein). Vóór de Sint-Gerardusschool bevindt zich de parking en de supermarkt

van nv Aldi.

4.1. Zoals blijkt uit het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen nr. RvVb/UDN/1516/0118 van 16 oktober 2015, wordt op 16 januari 2015 door de eigenaar van het betrokken terrein een vergunningsaanvraag ingediend die de sloop van de Sint-Gerardusschool impliceert.

Over de sloop van de Sint-Gerardusschool brengt het agentschap Onroerend Erfgoed van de verwerende partij (hierna: het agentschap van de verwerende partij) op 3 maart 2015 een ongunstig advies uit. Op 11 maart 2015 adviseert ook de dienst Monumentenzorg en Architectuur van de stad Gent ongunstig over die sloop.

4.2. Met een besluit van 21 mei 2015 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent aan de eigenaar van het betrokken terrein een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden die onder meer de sloop van de Sint-Gerardusschool impliceren.

4.3. Verzoeker en de leidend ambtenaar van het agentschap van de verwerende partij stellen bij de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie) administratief beroep in tegen de laatstgenoemde vergunning.

De provinciale dienst Erfgoed brengt op 4 augustus 2015 een ongunstig advies uit over het slopen van de Sint-Gerardusschool.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 28 augustus 2015 om de beroepen in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“De erfgoedwaarde van het schoolgebouw, althans het centrale deel (6 traveeën), is bijzonder, omdat het een van de weinige overblijfsels is van de gebouwen die deel uitmaakten van de Wereldtentoonstelling van 1913. Het werd toen gebouwd als modeltype van een plattelandschooltje en geeft in een notedop weer hoe de architecten toen een ideaal schooltje zagen.

[...]

Er werd [...] door 3 deskundige adviesinstanties zeer omstandig gemotiveerd waarom niet kan ingestemd worden met de sloop van het schoolgebouw. Er zijn geen redenen voorhanden om van deze adviezen af te wijken. Vermits niet kan ingestemd worden met de sloop van de bestaande gebouwen is het niet meer relevant een beoordeling te maken van het nieuw op te richten gebouw dat de huidige bebouwing moet vervangen.”

4.4. Op 3 september 2015 verleent de deputatie aan de eigenaar van het betrokken terrein een stedenbouwkundige vergunning die de sloop van de Sint-Gerardusschool impliceert.

5. Op vordering van verzoeker schorst de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij arrest nr. RvVb/UDN/1516/0118 van 16 oktober 2015 de tenuitvoerlegging van de laatstgenoemde vergunning. In dit arrest wordt onder meer het volgende gesteld:

“De Raad stelt vast dat de verwerende partij de ongunstige adviezen, inclusief de bevindingen ter zake in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, waarbij de erfgoedwaarde van het schoolgebouw duidelijk erkend wordt, opneemt in haar bestreden beslissing en deze op eerder algemene wijze vergelijkt doch geen eigen concrete en afdoende beoordeling van de erfgoedwaarde aanbrengt waarbij de overwegingen van deze adviezen worden tegengesproken.

De verwerende partij kan zich niet beperken tot een verwijzing naar het deskundigenverslag bijgebracht door de eerste belanghebbende, waarin opmerkingen worden gemaakt rond de bouwfysische staat van het schoolgebouw en gewezen wordt op de hoge kost van noodzakelijke ingrepen, waarbij de economische haalbaarheid voor het behoud en de energetische kwaliteit na deze ingrepen in vraag worden gesteld. Of een pand al dan niet erfgoedwaarde heeft en desgevallend verdient behouden te blijven, hangt immers niet af van de financiële draagkracht of de armlastigheid van de eigenaar ervan.

De in de bestreden beslissing gehanteerde motieven, die als ze al betrekking hebben op de erfgoedwaarde van het schoolgebouw de vaststellingen van de uitgebrachte adviezen enkel tegenspreken, kunnen in redelijkheid niet volstaan om zonder meer voorbij te gaan aan de betrokken adviezen en het erfgoedkundig karakter van het schoolgebouw waarvan de afbraak beoogd wordt.”

Op vordering van verzoeker vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij arrest nr. RvVb/A/1516/0318 van 1 december 2015 de laatstgenoemde vergunning.

Op vordering van de leidend ambtenaar van het agentschap van de verwerende partij vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij arrest nr. RvVb/A/1516/1187 van 7 juni 2016 de door de deputatie op 3 september 2015 aan de nv Aldi verleende vergunning om, onder meer op het betrokken terrein, een handelsruimte met bijhorende parking te bouwen.

6. In juni 2016 bereidt het agentschap van de verwerende partij de voorlopige bescherming als monument van de Sint-Gerardusschool voor.

Er wordt een inhoudelijk dossier opgemaakt, waarin het beschrijvend gedeelte, het evaluerend gedeelte, de beheersvisie en de bronnen worden weergegeven en waarbij als bijlagen een omgevingsplan, een fotoreportage en kaarten en figuren worden gevoegd.

7. Op 19 september 2016 deelt de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed aan het agentschap van de verwerende partij een gunstig advies mee over de voorlopige bescherming.

8. Op 29 september 2016 maakt het agentschap van de verwerende partij aan de minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed het beschermingsdossier over, bestaande uit het inhoudelijk dossier, de uitgebrachte adviezen en een ontwerp van ministerieel besluit voor de voorlopige bescherming, met inbegrip van de bijlagen.

9. Op 21 oktober 2016 stelt de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed het besluit tot voorlopige bescherming als monument van de voormalige Sint-Gerardusschool met ommuurde speelplaats, voorliggende voetpadstrook en muurkapel met Onze-Lieve-Vrouw met Kindbeeld vast.

10. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 18 november tot 18 december 2016, worden twee bezwaarschriften ingediend.

11. Op 21 juni 2017 maakt het agentschap van de verwerende partij aan de minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed het beschermingsdossier over, bestaande uit het inhoudelijk dossier, de uitgebrachte adviezen en een ontwerp van ministerieel besluit voor de definitieve bescherming, met inbegrip van de bijlagen.

In een begeleidende nota aan de minister stelt de administrateur-generaal van het agentschap van de verwerende partij het volgende:

“[...]

De bescherming van ‘het schooltje van de Wereldtentoonstelling 1913’ is inhoudelijk wél, maar maatschappelijk gezien géén evidentie, en vormt de inzet van een conflict tussen [...] belangengroepen.

[...] de eigenaar van het schooltje [...] wil het oude gebouw graag ruilen met de discounter Aldi. De discounter wil na sloop van het schooltje een uitbreiding van zijn winkel realiseren, en biedt de [eigenaar van het betrokken terrein] een nieuwbouw [...] aan [...].

Occasioneel wordt het scenario van de verplaatsing geopperd. Dit zou moeten toelaten én de erfgoedwaarde te vrijwaren, én de uitbreiding van de discounter en de daaraan gekoppelde nieuwbouw [...] te realiseren.

[...]

Onze analyse is [...] dat het scenario ‘verplaatsing’ een [...] weinig doordacht en dus weinig haalbaar scenario is [...]. Er is [...] geen indicatie dat de discounter bereid zou zijn om de kosten van een ‘correcte’ verplaatsing van het volledige beschermde gebouwtje te bekostigen. [...]

Gezien de hoge erfgoedwaarde blijft het agentschap overtuigd van de beschermenswaardigheid van de Sint-Gerardusschool in Gent.[...]”.

12. Met een brief van 14 juli 2017 deelt het agentschap van de verwerende partij aan de eigenaar van het betrokken terrein het volgende mee:

“De minister [heeft] beslist [...] voor de Sint-Gerardusschool niet over te gaan tot definitieve bescherming. Dit betekent dat [de] voorlopige bescherming en de bijhorende rechtsgevolgen aflopen op 27.07.2017.

De minister heeft deze beslissing genomen op basis van de door verschillende partijen ingediende bezwaren.”

Deze beslissing, waarvan geen tekst wordt neergelegd, is het bestreden besluit.

13. Op 28 juli 2017 zendt verzoeker, in zijn hoedanigheid van lid van de werkgroep “Red het Laatste Gebouw van Expo 1913 in Gent”, een e-mail naar het kabinet van de minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed, waarin hij vraagt de beslissing om niet over te gaan tot definitieve bescherming als monument te herzien.

Met een e-mail van 9 augustus 2017 antwoordt het kabinet het volgende:

“De beschermingsprocedure werd niet verder gezet gelet op de ingediende bezwaren.
De minister-president nam hierin een definitieve beslissing na het dossier met al zijn aspecten grondig te hebben doorgenomen”.

IV. Ontvankelijkheid

De aangevoerde excepties

14.1. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij meerdere excepties van onontvankelijkheid van het beroep aan.

14.2. De verwerende partij voert vooreerst als exceptie aan dat verzoeker een *actio popularis* heeft ingesteld en geen rechtsreeks belang heeft bij zijn beroep.

De verwerende partij stelt dat voor zover verzoeker de schending van de culturele identiteit van de wijk en de aantasting van het erfgoed in de buurt aanvoert, hij zich beroept op het algemeen belang en derhalve een *actio popularis* instelt, hetgeen niet kan worden aanvaard.

De verwerende partij vervolgt dat de visuele hinder die verzoeker aanvoert, meer bepaald dat de Sint-Gerardusschool zou vervangen worden door een banaler gebouw, hypothetisch is en geen nadeel vormt dat voortvloeit uit het bestreden besluit.

Het is daarenboven niet omdat er niet wordt overgegaan tot definitieve bescherming dat het gebouw geen erfgoedwaarden zou bevatten. De vergunningverlenende overheid zal volgens de verwerende partij met die waarden steeds rekening moeten houden bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.

14.3.1. De verwerende partij voert vervolgens als exceptie aan dat verzoeker geen voordeel zou halen uit een vernietiging van het bestreden besluit en er alleszins geen persoonlijk belang bij heeft.

14.3.2. De verwerende partij voert aan dat na een gebeurlijke nietigverklaring geen definitief beschermingsbesluit meer kan worden uitgevaardigd, daar – door het verstrijken van de tijd – de voorlopige bescherming van rechtswege vervallen is. De bevoegde minister kan dan niet anders dan de hele procedure overdoen.

14.3.3. De verwerende partij vervolgt dat de vraag of een beschermingsprocedure kan opgestart worden, tot de ruime discretionaire bevoegdheid van de Vlaamse regering, of – bij delegatie – de bevoegde minister behoort. Indien er niet was besloten om over te gaan tot het opstarten van een beschermingsprocedure, dan had de verzoekende partij daar niets kunnen tegen ondernemen. Indien de beschermingsprocedure wordt opgestart maar dienvolgens wordt stopgezet, dan heeft een derde evenmin een persoonlijk belang om zich daartegen te verzetten.

15. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat het werkelijke voorwerp van het beroep een gewilde onthouding is, meer bepaald de weigering om gebruik te maken van een louter facultatieve bevoegdheid. De

impliciete beslissing van de verwerende partij om geen gebruik te maken van haar beschermingsbevoegdheid is geen voor vernietiging vatbare handeling in de zin van artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Beoordeling

16. Verzoeker streeft het maximale behoud na van de in zijn onmiddellijke woonomgeving gelegen Sint-Gerardusschool. Het nadeel dat dit gebouw niet de status krijgt die garant staat voor het maximale behoud ervan, vloeit wel degelijk rechtstreeks uit het bestreden besluit voort. Gelet op de potentiële impact op zijn leefomgeving van het verdwijnen van het meergenoemde gebouw, beschikt verzoeker over het vereiste persoonlijke belang bij zijn beroep.

17. Klaarblijkelijk steunt de in randnummer 14.3.2 weergegeven argumentatie van de verwerende partij op artikel 7 van het decreet van 3 maart 1976 ‘tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten’, krachtens hetwelk er voor het vaststellen van een besluit tot definitieve bescherming een beslissingstermijn gold, daar slechts de goederen met een niet-vervallen inschrijving op de ontwerplijst in aanmerking kwamen voor definitieve bescherming. Het decreet van 3 maart 1976 is evenwel opgeheven door artikel 12.2.1 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013. Dit op 1 januari 2015 in werking getreden Onroerenderfgoeddecreet bepaalt:

“Afdeling 1 Beschermingsprocedure

Onderafdeling 1 Voorlopige bescherming

[...]

Artikel 6.1.4. § 1. De Vlaamse Regering stelt het besluit tot voorlopige bescherming vast.

[...]

Artikel 6.1.11. Het besluit tot voorlopige bescherming vervalt van rechtswege als de Vlaamse Regering binnen de termijn, vermeld in artikel 6.1.9, geen besluit tot definitieve bescherming genomen heeft.

Onderafdeling 2 Definitieve bescherming

[...]

Artikel 6.1.13. De Vlaamse Regering stelt het besluit tot definitieve bescherming vast.”

Noch het hiervoor geciteerde artikel 6.1.13, noch enige andere decretale bepaling legt voor het vaststellen van een besluit tot definitieve bescherming een beslissingstermijn op. Het – door het verstrijken van de tijd – inmiddels ingetreden verval van de voorlopige bescherming, blijft – anders dan de verwerende partij voorhoudt – zonder gevolg voor de mogelijkheid om een besluit tot definitieve bescherming vast te stellen.

19. Zoals de van de verwerende partij zelf uitgaande stukken van het administratief dossier bevestigen, heeft de minister het bestreden besluit genomen na onderzoek van het dossier en meer bepaald op basis van de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaarschriften.

20. De bestreden beslissing om de Sint-Gerardusschool niet definitief te beschermen, is een weloverwogen en doelbewuste weigering. Deze beslissing, die uitdrukkelijk beoogt bepaalde rechtsgevolgen te beletten, is wel degelijk voor vernietiging vatbaar.

De eventuele nietigverklaring van de weigering om de Sint-Gerardusschool definitief te beschermen, heeft tot gevolg dat de minister zich opnieuw over de aangelegenheid kan, zo al niet moet, uitspreken.

21. De excepties worden verworpen.

VI. Heropening van het debat

22. Aangezien het enige middel niet in het auditorsverslag wordt onderzocht, is er reden tot het opstellen van een aanvullend verslag.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig juni tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stefan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust