

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.951 van 30 juni 2020
in de zaak A. 229.244/VII-40.648**

In zake : Els DE SMET
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kris Lens
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Grote Nieuwedijkstraat 417
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE STAD MECHELEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen en Sarah Jacobs
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 101
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 30 september 2019, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1819-1320 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 20 augustus 2019 in de zaak 1718-RvVb-0778-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 16 oktober 2019.

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

Eerste 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).

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 juni 2020, om 9.30 uur.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evert Vervaeke, die *loco* advocaat Kris Lens verschijnt voor verzoekster en advocaat Sarah Jacobs, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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

3.1. Met een besluit van 9 februari 2018 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen (hierna: college) om “het gebouw met kantoren op de gelijkvloerse verdieping, één woongelegenheden op de

eerste verdieping en één woongelegenheid op de tweede verdieping [...] gedeeltelijk als ‘vergund geacht’ in het vergunningenregister op te nemen en gedeeltelijk te weigeren als ‘vergund geacht’ in het vergunningenregister op te nemen”.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van verzoekster tot vernietiging van de registratiebeslissing van het college.

IV. Onderzoek van het middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster voert de schending aan van artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: DBRC), de artikelen 149 en 159 van de Grondwet, de artikelen 4.2.14 en 5.1.3, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) in samenhang gelezen met artikel 99, §1, 7°, van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: decreet van 18 mei 1999) en artikel 44, §1, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna: stedenbouwwet) en het legaliteitsbeginsel.

Verzoekster betwist de conclusie in het bestreden arrest dat “de stedenbouwkundige handeling van het opdelen in meerdere woongelegheden ook vóór 1 mei 2000 vergunningsplichtig was als de opdeling gepaard ging met vergunningsplichtige verbouwingen”.

In een eerste middelonderdeel zet verzoekster uiteen dat het bestreden arrest tegenstrijdige motieven bevat. De RvVb overweegt namelijk enerzijds dat verzoekster een verkeerde lezing geeft aan de destijds toepasselijke regelgeving door aan te nemen dat de opdeling in meerdere woongelegheden, ook wanneer dat het uitvoeren van verbouwingswerken inhoudt, pas vanaf 1 mei

2000 vergunningsplichtig was. Vervolgens stelt de RvVb dat er pas een vergunningsplicht was vanaf 1 mei 2000 voor zover die opdeling niet gepaard ging met verbouwingswerken. Beide motieven zijn volgens verzoekster in strijd met elkaar.

In een tweede onderdeel zet verzoekster uiteen dat de eerste algemene bouwvergunningsplicht werd ingevoerd door de stedenbouwwet. Artikel 44 van die wet somt de vergunningsplichtige handelingen en werken op. Volgens verzoekster bevatte dit artikel geen bouwvergunningsplicht voor het opdelen van een pand in meerdere woongelegenheden, noch voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een pand. De vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden als een afzonderlijke vergunningsplichtige handeling, los van de vraag of deze handeling gepaard gaat met het uitvoeren van bepaalde (vergunningsplichtige) verbouwingswerken, werd pas vanaf 1 mei 2000 ingevoerd bij artikel 99, §1, eerste lid, 7°, van het decreet van 18 mei 1999. Bijgevolg was elke wijziging van het aantal woongelegenheden, uitgevoerd voor 1 mei 2000, niet onderhevig aan een stedenbouwkundige vergunningsplicht. Het vermoeden van vergunning kan dan ook worden doorgetrokken naar elke wijziging van het aantal woongelegenheden, doorgevoerd voor 1 mei 2000. Volgens verzoekster moet het vermoeden van vergunning dat voortvloeit uit artikel 4.2.14 VCRO worden uitgebreid naar alle wijzigingen van het aantal woongelegenheden waarvan wordt aangetoond dat zij werden doorgevoerd voor 1 mei 2000, zijnde de datum van inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 waarbij deze vergunningsplicht voor het eerst in de ‘Vlaamse’ geschiedenis werd ingevoerd.

Het oordeel van de RvVb dat de stelling van verzoekster dat de opdeling in meerdere woongelegenheden hoe dan ook pas per 1 mei 2000 vergunningsplichtig is, een verkeerde lezing is van de destijds toepasselijke regelgeving, is volgens verzoekster niet “afdoende gemotiveerd” en miskent artikel 99, §1, 7°, van het decreet van 18 mei 1999 en artikel 44, §1, van de Stedenbouwwet “in samenhang gelezen met het legaliteitsbeginsel en het beginsel van niet-retroactieve werking van de wet”.

Met het oordeel dat “het wijzigen van het aantal woongelegenheden weliswaar niet vergunningsplichtig was voor 1 mei 2000, maar alleen voor zover die opdeling niet gepaard ging met vergunningsplichtige verbouwingen” voegt de RvVb volgens verzoekster een decretale vergunningsplicht toe die niet in de regelgeving vóór 1 mei 2000 was ingeschreven. Volgens verzoekster kan het wijzigen van het aantal woongelegenheden niet gekwalificeerd worden als een ‘verbouwing’. Indien het werkelijk de intentie was van de decreet- of wetgever om het wijzigen van het aantal woongelegenheden altijd als een bouwwerkzaamheid te kwalificeren, dan had zij geen enkele reden om deze afzonderlijke vergunningsplicht in te voeren, minstens was een bijkomende vergunningsplicht volstrekt nutteloos.

Een derde middelonderdeel heeft betrekking op het oordeel van de RvVb dat verzoekster niet aannemelijk maakt welk voordeel zij zou putten uit de opname in het vergunningenregister van de woning ingevolge het vergund karakter van de opdeling. Verzoekster ziet niet in van welk voordeel zij blijf zou moeten geven. Zij wijst erop dat zij mede-eigenaar is van het betrokken pand en dat de opname in het vergunningenregister haar de noodzakelijke rechtszekerheid biedt. Volgens verzoekster komt het oordeel van de RvVb erop neer dat geen enkele eigenaar nog belang heeft om een ongunstige registratiebeslissing aan te vechten, wanneer er geen voordeel wordt aangetoond. Verzoekster licht vervolgens toe welk voordeel een opname in het vergunningenregister haar biedt. Zij wijst erop dat zij dat voordeel ook uitdrukkelijk heeft vermeld in haar wederantwoordnota. Bijgevolg kon de RvVb niet aannemen dat verzoekster haar voordeel niet aannemelijk zou hebben gemaakt. Het bestreden arrest ontbeert op dat punt elke motivering en gaat in tegen de ingeroepen wettelijke en decretale bepalingen.

Beoordeling

5. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het middel van verzoekster.

De RvVb verwerpt het middel – samengevat – op volgende gronden:

- verzoekster voert in haar aanvraag geen bewijs aan van haar stelling dat de wijziging van het aantal woongelegenheden door het creëren van bijkomende woongelegenheden op de zolderverdieping al bestond voor 22 mei 1962 en bewijst evenmin dat de inrichtingswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode tussen 22 mei 1962 en 13 oktober 1976, zodat de bewijsregeling in artikel 5.1.3, §2, VCRO niet toepasselijk is; procespartijen betwisten niet dat de tweede woongelegenheden gecreëerd is in 1983;
- verbouwingen werden overeenkomstig artikel 44 van de stedenbouwwet vergunningsplichtig onder voorbehoud van een door de Koning vast te stellen lijst van vrijstellingen voor werken en handelingen met een geringe omvang;
- het opdelen van een woning in meerdere woongelegenheden op zich werd pas vergunningsplichtig vanaf de inwerkingtreding van artikel 99, §1, 7°, van het decreet van 18 mei 1999;
- de interne inrichtingswerkzaamheden, zoals het plaatsen van een badkamer en keuken, waardoor het gebouw met kantoren en één woongelegenheden met zolder wordt omgevormd naar een gebouw met kantoren en twee woongelegenheden, zijn overeenkomstig artikel 44, §1, van de stedenbouwwet vergunningsplichtige verbouwingswerken; verzoekster moet aantonen dat die werken ook onder toepassing vallen van een vermoeden van vergunning;
- het college heeft beslist dat verzoekster niet bewijst dat die werken uitgevoerd zijn voor 13 oktober 1976 (datum inwerkingtreding gewestplan Mechelen) en dat er op dat ogenblik ook geen vrijstelling was voor die werken, zodat ze bijgevolg niet kunnen worden vermoed ‘vergund geacht’ te zijn en de opname van de woongelegenheden op de zolder in het vergunningenregister geweigerd moet

worden en het gebouw/de constructie niet in zijn geheel moet opgenomen worden in het vergunningenregister;

– het is niet kennelijk onredelijk dat het college omwille van de gegevens van het bevolkingsregister stelt dat de opdeling in woongelegenheden in 1983 gebeurde en dat dit, omwille van de in de tweede woongelegheden aanwezige voorzieningen, gepaard ging met vergunningsplichtige verbouwingswerken;

– het eerste middelonderdeel waarin wordt aangevoerd dat de bestreden registratiebeslissing onzorgvuldig is genomen omdat het college geen onderscheid maakt tussen de constructie, de functie en het aantal woongelegenheden, is ongegrond;

– de stelling van verzoekster dat de opdeling in meerdere woongelegenheden, ook wanneer er daartoe verbouwingswerken zijn uitgevoerd, pas per 1 mei 2000 vergunningsplichtig is, is een verkeerde lezing van de destijds toepasselijke regelgeving; het wijzigen van het aantal woongelegenheden was voor 1 mei 2000 niet vergunningsplichtig voor zover die opdeling niet gepaard ging met vergunningsplichtige verbouwingswerken;

– het behoort tot de bevoegdheid van het college om de logische veronderstelling te maken dat de opdeling, door de omvorming van een zolder naar een woongelegheden in een bestaand gebouw, vergunningsplichtige verbouwingswerken veronderstelt; bij gebreke van vergunning daarvoor, is dat een niet vergunde toestand;

– het college stelt terecht dat het moet onderzoeken of de wijziging van het aantal woongelegenheden gepaard ging met vergunningsplichtige verbouwingswerken;

– verzoekster stelt ten onrechte dat het college het opdelen van het aantal woongelegenheden automatisch gelijkstelt met het uitvoeren van vergunningsplichtige verbouwingswerken.

6. Verzoekster zet in het verzoekschrift niet uiteen, zoals vereist overeenkomstig artikel 3, §2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit, op welke wijze artikel 159 van de Grondwet wordt geschonden door het bestreden arrest.

Het middel dat de schending van artikel 159 van de Grondwet aanvoert, is onontvankelijk.

7. De RvVb heeft onaantastbaar vastgesteld dat verzoekster niet bewijst dat de wijziging van het aantal woongelegenheden door het creëren van bijkomende woongelegenheden op de zolderverdieping al bestond voor 22 mei 1962, evenmin dat de inrichtingswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode tussen 22 mei 1962 en 13 oktober 1976 en dat de partijen niet betwisten dat de tweede woongelegenheden gecreëerd is in 1983.

Het cassatieberoep komt niet op tegen het oordeel van de RvVb dat de bewijsregeling in artikel 5.1.3, §2, VCRO niet toepasselijk is.

Het middel dat de schending aanvoert van de artikelen 4.2.14 en 5.1.3, §2, VCRO kan niet tot cassatie leiden.

8. 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.

Artikel 2, 2° en 3°, 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, 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 verluchtinstallaties 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 betreft- 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; [...]”.

9. Het bestreden arrest besluit dat interne inrichtingswerkzaamheden, zoals het plaatsen van een badkamer en keuken, waardoor het gebouw met kantoren en één woongelegenheden met zolder wordt omgevormd naar een gebouw met kantoren en twee woongelegenheden, overeenkomstig artikel 44, §1, van de stedenbouwwet vergunningsplichtige verbouwingswerken zijn.

10. Het middel dat uitgaat van de rechtsopvatting dat voormelde verbouwingswerken 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 99, §1, 7°, van het decreet van 18 mei 1999 en artikel 44, §1, van de stedenbouwwet “in samenhang gelezen met het legaliteitsbeginsel en het beginsel van niet-retroactieve werking van de wet”, wordt verworpen.

11. Het arrest van de RvVb moet met redenen worden omkleed.

De aan de RvVb grondwettelijk opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet -al ware die redengeving verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Wanneer een motivering leidt tot onjuiste gevolgtrekkingen in rechte, levert dit een schending van de wet op maar geen motiveringsgebrek. Alleen een gemis aan motivering -of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven- maakt een schending uit van de aan de rechter opgelegde motiveringsverplichting.

12. Het middel dat een niet afdoende motivering aanvoert, gaat uit van een andere rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

13. Het bestreden arrest is niet tegenstrijdig gemotiveerd door enerzijds te overwegen dat verzoekster verkeerdelijk stelt dat de opdeling in meerdere woongelegenheden pas vanaf 1 mei 2000 vergunningsplichtig was en anderzijds te overwegen “dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden weliswaar niet vergunningsplichtig was voor 1 mei 2000, maar alleen voor zover die opdeling niet gepaard ging met vergunningsplichtige verbouwingen”.

14. Het middel dat de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken op dertig juni tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys