

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.782 van 3 juni 2021
in de zaak A. 231.114/VII-40.864**

In zake : Marina VANWESEMAEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Ryckalts
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolvengracht 38, bus 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Steven VANDENBROECK
2. Heidi SLAGMOLEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kris Lens
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Grote Nieuwedijkstraat 417
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 24 juni 2020, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1920-0838 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 19 mei 2020 in de zaak 1819-RvVb-0567-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 3 september 2020.

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

Eerste auditeur An Van den broeck 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.

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 20 mei 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Julie Lauwers, die *loco* advocaat Thomas Ryckalts verschijnt voor verzoekster en advocaat Leen Vanbrabant, die *loco* advocaat Kris Lens verschijnt voor de verwerende 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. De deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: deputatie) verleent op 20 december 2018 aan Marina Vanwesemael een stedenbouwkundige vergunning “voor het bouwen van een eengezinswoning in open bebouwing”.

3.2. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van Steven Vandenbroeck en Heidi Slagmolen de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van Marina Vanwesemael

4.1. Marina Vanwesemael voert de schending aan van artikel 4.7.21, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), “de hiërarchie der normen waarbij de grondslag gelegen is in het algemeen rechtsbeginsel ‘lex superior derogat legi inferiori’, in artikel 159 van de Grondwet en in de bevoegdheidsverdelende regels van Titel III van de Grondwet”:

“Doordat artikel 4 van het APA Keerbergen bepaalt dat ‘voor de, op het ogenblik van de goedkeuring door Koninklijk Besluit van onderhavig algemeen plan van aanleg, bestaande percelen, welke aan de minima oppervlakten en breedten niet beantwoorden, zullen er in zekere gevallen, waarover, op voorstel van het schepencollege of zijn afgevaardigde zal beoordelen, afwijkingen kunnen toegestaan worden’;

En doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het bestreden arrest oordeelt dat de Deputatie van de Provincie Vlaams-Brabant geen toepassing kan maken van artikel 4 van het APA Keerbergen zonder dat een voorstel voorligt van het Schepencollege of haar afgevaardigde, ook niet gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep;

Terwijl artikel 4.72.21 VCRO bepaalt dat bij het behandelen van een beroep de deputatie de aanvraag in haar volledigheid onderzoekt en over volheid van bevoegdheid beschikt;

En terwijl het Algemeen Plan van Aanleg van de gemeente Keerbergen slechts een gemeentelijk reglement betreft dat per besluit van de Vlaamse Regering dd. 30 maart 2001 behouden werd voor o.m. voor het bestemmingsgebied ‘landelijke zone’ waarin ook het perceel van verzoeker in cassatie gelegen is;

En terwijl volgens de hiërarchie der normen (c-waarvan de grondslag gelegen is in het algemeen rechtsbeginsel ‘lex superior derogat legi inferiori’, artikel 159 van de Grondwet en in de bevoegdheidsverdelende regels van Titel III van de Grondwet het zo is dat een hogere norm

prevaleert op een lagere en dat een lagere norm moet uitgelegd worden overeenkomstig de hogere;
Zodat het bestreden arrest de bepalingen en beginselen opgeworpen ter hoogte van het middel heeft geschonden”.

Zij licht toe dat het bestreden arrest de “decretaal ingeschreven devolutieve werking van een administratief beroep [...] met eenvoudige slagzin ongemotiveerd buiten spel zet”, “niet verder [komt] dan te stellen dat het ontbreken van een voorstel van het schepencollege of zijn afgevaardigde een legaliteitsbelemmering uitmaakt die niet via de devolutieve werking van het administratief beroep kan opgevangen worden”. Artikel 4 van het Algemeen Plan van Aanleg van de gemeente Keerbergen “moet geïnterpreteerd worden op grond van de decreetswijzigingen en structurele wijzigingen op organisatorisch vlak [...]. De deputatie oefent dan ook op vandaag een door het Vlaamse Gewest gedelegeerde opdracht uit om in graad van beroep te oordelen. Het is volstrekt in strijd met de hiërarchie der normen en de bevoegdheidsverdelende regels van de grondwet om te oordelen dat een Algemeen Plan van Aanleg, zijnde een gemeentelijk reglement, deze (devolutieve beoordelings-)bevoegdheid van de deputatie zou kunnen beperken”. De RvVb heeft nagelaten de lagere norm te interpreteren overeenkomstig de hogere norm en “het artikel 4 van het Algemeen Plan van Aanleg van de gemeente Keerbergen *contra legem* [...] geïnterpreteerd. Het was nl. evident nooit de bedoeling van de decreetgever om de draagwijdte van de devolutieve werking van een administratief beroep en dus de bevoegdheid van een hogere overheid te laten beperken door een gemeentelijke verordening met een geringere rechtskracht dan een wettelijke en later vastgestelde decretale norm. [...] doordat een hogere rechtsregel, t.w. artikel 4.7.21 § 1 VCRO, aan de deputatie het onderzoek van een vergunningsaanvraag in haar volledigheid heeft toevertrouwd in graad van administratief beroep, is de enige mogelijke [...] rechtsgeldige interpretatie van artikel 4 van het Algemeen Plan van Aanleg van de gemeente Keerbergen dat de deputatie eveneens een afwijking kan verlenen zoals door dat artikel mogelijk gemaakt [wordt] voor de overheid in eerste aanleg. Hierdoor kon het afwijkingsartikel 4 zeker wél toegepast worden door de deputatie zonder dat

een voordracht van het schepencollege of een afgevaardigde diende voor te liggen”.

Beoordeling

4.2. Er is geen betwisting over de toepasselijkheid van artikel 4 van het gemeentelijk algemeen plan van aanleg, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 4 december 1963, en bij besluit van de Vlaamse regering van 30 maart 2001, deels behouden in het plannenregister (hierna: APA), dat luidt:

“Voor de, op het ogenblik van de goedkeuring door koninklijk besluit van onderhavig algemeen plan van aanleg, bestaande percelen, welke aan de minima oppervlakten en breedten niet beantwoorden, zullen er in zekere gevallen, waarover, op voorstel van het schepencollege of zijn afgevaardigde zal oordelen, afwijkingen kunnen toegestaan worden”.

4.3. Artikel 4.7.21, § 1°, VCRO bepaalt in de in het geding toepasselijke versie:

“Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid”.

Over deze bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding het volgende toegelicht:

“In de ‘oude’ vergunningenprocedure volgens het Coördinatiedecreet is er een administratief beroep mogelijk bij de deputatie, maar enkel voor de aanvrager. [...]

In de ‘nieuwe’ vergunningenprocedure volgens het DRO wordt de mogelijkheid van een administratief beroep verruimd [...].

Alvorens tot de bespreking van één en ander over te gaan, dient te worden benadrukt dat aan de traditionele bevoegdheid van de deputatie in beroepsmateries niet wordt geraakt.

Er wordt nu zelfs uitdrukkelijk vermeld dat de deputatie de aanvraag bij het behandelen van het beroep in haar volledigheid onderzoekt [...]. Dat sluit aan bij de vaste rechtspraak volgens dewelke het hoger beroep een

administratief en geen jurisdictioneel karakter heeft. De deputatie treedt niet op als administratieve rechter, maar als bestuurlijke overheid, zulks om te oordelen over de vraag of een bepaalde bouw- of verkavelingswijze overeenstemt met het recht en de goede ruimtelijke ordening. De zaak wordt daarbij in haar geheel bij de deputatie aanhangig gemaakt, ook wanneer het beroep slechts tegen een gedeelte van het bestreden besluit gericht is.^[...] Het instellen van het beroep draagt de beslissingsbevoegdheid aldus over naar de deputatie [...] met het gevolg dat de beslissing van de deputatie in de plaats komt van deze van het college” (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, p. 182-183).

De decreetgever bevestigt aldus de traditionele beslissingsbevoegdheid van de deputatie in beroepsmateries in de nieuwe administratieve beroepsprocedure van de reguliere procedure. Door het instellen van het administratief beroep in de nieuwe vergunningenprocedure gaat enkel de beslissingsbevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen over naar de deputatie.

4.4. Het middel dat uitgaat van de rechtsopvatting dat de deputatie ingevolge de in het geding toepasselijke versie van artikel 4.7.21, § 1, VCRO, in de administratieve beroepsprocedure van de reguliere procedure in de plaats komt van het “schepencollege of zijn afgevaardigde” om het toestaan van “afwijkingen” voor te stellen overeenkomstig artikel 4 APA, faalt naar recht.

4.5. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van Marina Vanwesemael

4.6. Marina Vanwesemael voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden:

“Doordat het bestreden arrest beluit tot de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning op grond van volgende motivering:

‘In het arrest van 26 juni 2018 (nummer RvVb/A/1718/1047) heeft de Raad reeds geoordeeld dat, nog daargelaten de vraag of dit artikel 4 werd meegenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 30 maart 2001, er geen voordracht van het college van burgemeester en schepenen of zijn afgevaardigde voorligt zodat op grond van dit artikel geen afwijking kan worden toegestaan.

Er kan niet betwist worden dat dergelijk voorstel nog steeds niet aanwezig is en dat de verwerende partij geen afgevaardigde is van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Keerbergen, zodat zij geen toepassing kan maken van de voorziene uitzonderingsbepaling. In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, is het ontbreken van een dergelijk voorstel een belemmering die niet via de devolutieve werking van het administratief beroep kan opgevangen worden’.

En doordat in het bestreden arrest géén motieven ontwikkeld worden dewelke duiden waarom de devolutieve werking van een administratief beroep zoals bedoeld in artikel 4.7.21 § 1 VCRO het ontbreken van een voorstel van het schepencollege of zijn afgevaardigde niet kan opvangen”.

Zij betoogt dat het eerste middel van Steven Vandenbroeck en Heidi Slagmolen “enkel betrekking had op het feit dat art. 4 van het Algemeen Plan van Aanleg van de gemeente Keerbergen [...] niet behouden zou zijn” en dat het bestreden arrest “het eerste middel niet als dusdanig [heeft] beoordeeld” maar “zich [heeft] beperkt tot het stellen dat van art. 4 van het Algemeen Plan van Aanleg van de gemeente Keerbergen geen toepassing gemaakt kan worden daar geen voorstel van het college van burgemeester en schepenen tot het toestaan van een afwijking voorligt”. Het bestreden arrest “maakt [...], zonder dat er door partijen daaromtrent enige betwisting werd gevoerd, [...] abstractie van de [...] omstandige motivering van de deputatie”.

Zij licht verder toe dat het bestreden arrest niet motiveert “waarom het devolutieve karakter van een administratief beroep, het ontbreken van een voorstel van het schepencollege of zijn afgevaardigde niet zou kunnen verhelpen zoals in de vernietigde [vergunnings]beslissing zelf wordt aangegeven. Nochtans werd in de door het bestreden arrest vernietigde vergunningsbeslissing van 21 december 2018, in het administratief dossier en door [Marina Vanwesemael] wél concreet geduid waarom de devolutieve werking van een administratief beroep diende te betekenen dat de deputatie eveneens een afwijking

kan verlenen op grond van artikel 4 van het Algemeen Plan van Aanleg van de gemeente Keerbergen. Van deze motieven in de vernietigde beslissing werd volledige abstractie gemaakt, meer nog heeft de [RvVb] géén eigen argumentatie aangenomen waarom [hij] dan wel meent tot een tegengestelde conclusie te moeten komen”.

Beoordeling

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

De aan de RvVb 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.

4.8. Het bestreden arrest verklaart het eerste middel waarin Steven Vandenbroeck en Heidi Slagmolen betogen dat de deputatie “ten onrechte gebruik gemaakt heeft van de afwijkingsmogelijkheid die het algemeen plan van aanleg van de gemeente Keerbergen voorziet”, gegrond met volgende overwegingen:

“De verwerende partij beroept zich aldus op de devolutieve werking van het administratief beroep om de afwijkingsmogelijkheid, zoals voorzien in artikel 4 van het algemeen plan van aanleg, op de aanvraag toe te passen en de vergunning te verlenen. Artikel 4 stelt:

‘...’

Voor de, op het ogenblik van de goedkeuring door koninklijk besluit van onderhavig algemeen plan van aanleg, bestaande percelen, welke aan de minima oppervlakte en breedte niet beantwoorden, zullen er in zekere gevallen, waarover, op voorstel van het schepencollege of zijn afgevaardigde zal oordelen, afwijkingen kunnen toegestaan worden.

...’

In het arrest van 26 juni 2018 (nummer RvVb/A/1718/1047) heeft de Raad reeds geoordeeld dat, nog daargelaten de vraag of dit artikel 4 werd meegenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 30 maart 2001, er geen voordracht van het college van burgemeester en schepenen of zijn afgevaardigde voorligt zodat op grond van dit artikel geen afwijking kan worden toegestaan.

Er kan niet betwist worden dat dergelijk voorstel nog steeds niet aanwezig is en dat de verwerende partij geen afgevaardigde is van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Keerbergen, zodat zij geen toepassing kan maken van de voorziene uitzonderingsbepaling. In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, is het ontbreken van een dergelijk voorstel een belemmering die niet via de devolutieve werking van het administratief beroep kan opgevangen worden”.

4.9. Het middel dat het bestreden arrest een gemis aan motivering aanwrijft, mist feitelijke grondslag.

4.10. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie juni tweeduizend eenentwintig, 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