

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.159 van 2 december 2022
in de zaak A. 234.206/VII-41.180**

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

tegen :

het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE STAD HASSELT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 28 juli 2021, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-1120 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 17 juni 2021 in de zaak
1920-RvVb-0446-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
31 augustus 2021.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot heeft op 21 april 2022 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’.

De verzoekende partij 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 oktober 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Brecht Geebelen, die *loco* advocaat Thomas Ryckalts verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Liesbeth Peeters, die *loco* advocaat Bert Beelen verschijnt voor de verwerende partij, 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. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt (hierna: college) weigert bij besluit van 5 december 2019 de door de verzoekende

partij gevraagde “opname van negen studio’s op de vierde verdieping van een appartementsgebouw in het vergunningenregister als ‘vergund geacht’”.

4. Het bestreden arrest verwerpt het middel en bijgevolg het beroep van de verzoekende partij tegen voormelde registratiebeslissing van het college.

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt van de verzoekende partij

5. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 1 “OBW en het algemeen rechtsbeginsel van de niet-retroactiviteit van de wet”, de artikelen 4.2.14, 5.1.2, § 2, en 5.1.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), “het praetoriaans vermoeden van vergunning”, artikel 44, § 1, van de wet van 29 maart 1962 ‘houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw’ (hierna: stedenbouwwet), artikel 42, §§ 1 en 2, van het decreet ‘betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996’ (hierna: stedenbouwdecreet 1996), artikel 2, 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’, en de “jurisdictionele motiveringsplicht”.

Zij licht toe dat het bestreden arrest de aangevoerde bepalingen en beginselen schendt “door te oordelen dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden niet kan genieten van het praetoriaans vermoeden van vergunning omdat op het tijdstip van de handeling in 1987/1988 de inrichtingswerkzaamheden die er mee gepaard gingen niet vrijgesteld waren van

de vergunningplicht en de latere op heden ook nog van toepassing zijnde vrijstelling enkel geldt voor zover het aantal woongelegenheden niet wijzigt”. Zij stelt dat zij zich “voor het verzoek tot opname in het vergunningenregister [heeft] beroepen op het praetoriaans vermoeden van vergunning” dat “louter een toepassing [is] van de temporele werking van wetgeving. Nieuwe normen omtrent de vergunningsplicht kunnen niet worden toegepast op het verleden, omdat op het ogenblik van het stellen van de bewuste handelingen men niet kon voorzien dat deze later vergunningsplichtig zouden worden”. Zij benadrukt “dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden op zichzelf pas vergunningsplichtig is geworden vanaf 1 mei 2000”. Het bestreden arrest dat oordeelt “dat de wijziging van het aantal woongelegenheden onderworpen was aan de vergunningplicht op grond van het gebrek aan vrijstelling voor de met het verhogen van het aantal woongelegenheden gepaard gaande inrichtingswerkzaamheden in het Koninklijk Besluit van 16 december 1971 [...] faalt dan ook naar recht”. Zij betwist dat de werken aan de vierde verdieping verbouwingswerken waren in de zin van het toenmalige artikel 44, § 1, van de stedenbouwwet en hierdoor vergunningsplichtig. De wetgever had niet de bedoeling om verbouwingen die enkel bestonden uit inrichtingswerkzaamheden aan een bouwvergunning te onderwerpen. Het bestreden arrest miskent ook de na het verhogen van het aantal woongelegenheden in werking getreden uitdrukkelijke vrijstelling voor inrichtingswerkzaamheden middels de artikelen 2, 2° en 3°, van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996, “met name voor ‘de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings-, of verluchtingsinstallaties binnen een gebouw’, alsook ‘de inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw of werkzaamheden voor geschiktmaking van lokalen’”. Uit voormelde bepalingen blijkt dat het plaatsen van sanitaire installaties, alsook inrichtingswerken binnen het gebouw, alleszins vanaf dat ogenblik niet meer vergunningsplichtig waren. Ook nu zijn de destijds uitgevoerde binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken dus vrijgesteld van vergunning, zoals het plaatsen van een nieuwe keuken of badkamer. “Het bestreden arrest weigert evenwel kennelijk de toepassing van de latere vrijstellingsregeling op grond van de voorwaarde dat van de vrijstelling slechts gebruik kon/kan gemaakt worden mits het aantal woongelegenheden niet wijzigt

terwijl die verhoging al 10 jaar eerder had plaatsgevonden op een ogenblik dat deze verhoging zoals supra aangetoond op zichzelf niet vergunningsplichtig was. Door de toepassing van de mildere vergunningswet kan echter op vandaag enkel rekening gehouden met het feit dat bewezen wordt dat de realisatie van de studio's is verwezenlijkt vooraleer het wijzigen van het aantal woongelegenheden vergunningsplichtig werd én dat daarvoor interne binnenverbouwingen zijn gebeurd dewelke op vandaag alleszins principieel niet vergunningsplichtig zijn. Om dit te beoordelen moet abstractie worden gemaakt van de huidige voorwaarde dat bij deze interne binnenverbouwingen het aantal woongelegenheden ongewijzigd moet blijven aangezien dit *in illo tempore* zelfs niet vergunningsplichtig was. Het [is] immers op deze basis dat het praetoriaans vergoeding tot uiting is gekomen binnen de doctrine en rechtspraak. Deze leer betreft niet zozeer een afzonderlijk vermoeden als wel een loutere toepassing van de gebruikelijke regelen aangaande de inwerkingtreding en gelding van rechtsnormen (F. CHARLIER, 'Onvermoede aspecten van het vermoeden van vergunning', *T.Gem.* 2011, afl. 2, 95-98). Deze loutere toepassing van de gebruikelijke regelen aangaande de inwerkingtreden van rechtsnormen moet natuurlijk consequent worden toegepast. Het is net deze temporele werking van de wetgeving dewelke de grondslag vormt van het praetoriaans vermoeden van vergunning. Deze temporele werking stopt niet bij het beginsel van de niet-retroactiviteit van de strengere strafwet maar moet ook worden bekeken vanuit het beginsel van de retroactiviteit van de mildere strafwet".

Beoordeling

6. Het middel dat het voor de RvVb aangevoerde middel herneemt, is niet gericht tegen het bestreden arrest en bijgevolg onontvankelijk en dwingt de Raad van State tot een beoordeling van de zaak zelf waarvoor hij overeenkomstig artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet bevoegd is.

7. Laatstvermelde bepaling maakt de afdeling Bestuursrechtspraak bevoegd om uitspraak te doen bij wijze van arresten over de cassatieberoepen

ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen.

Het middel dat de schending van “het praetoriaans vermoeden van vergunning” aanvoert, voert geen overtreding van de wet of de schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen aan zoals vereist in de voormelde wetsbepaling en is derhalve onontvankelijk.

8. Het middel dat de schending aanvoert van “artikel 1 OBW” is bij gebrek aan nauwkeurigheid niet ontvankelijk.

9. Het bestreden arrest gaat terug op de verwerping door de RvVb van het middel van de verzoekende partij op - samengevat - volgende gronden:

- het college moet bij zijn beoordeling of een bestaande constructie kan genieten van het vermoeden van vergunning in beginsel geen rekening houden met een loutere gebruikswijziging voor 9 september 1984 dan wel een wijziging van het aantal woongelegenheden voor 1 mei 2000 “die als het ware ook worden geacht vergund te zijn”;

- de verzoekende partij toont niet aan dat de beoordeling in de bestreden registratiebeslissing van het college van haar aanvraag foutief is of kennelijk onredelijk en dat het college de hem toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend;

- de studio's kunnen niet genieten van het vermoeden van vergunning in artikel 4.2.14 VCRO en als “vergund geacht” worden opgenomen in het vergunningenregister conform artikel 5.1.3 VCRO aangezien de verzoekende partij zelf stelt “dat de inrichting van de zolderverdieping van het appartementsgebouw met negen studio's gebeurde in 1987/1988, en [dus niet] betwist [...] dat dit gebeurde na 22 april 1962 dan wel na 7 juni 1979”;

- de verzoekende partij toont niet aan dat “deze interne verbouwingswerken in 1987/88” niet vergunningsplichtig waren op basis van artikel 44, §§ 1 en 2, van de stedenbouwwet en vervolgens op basis van het stedenbouwdecreet 1996 waarin

werd bepaald dat niemand zonder voorafgaande schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning een bestaande woning mag verbouwen, met uitzondering van instandhoudings- of onderhoudswerken, of op grond van artikel 2 van het voormelde koninklijk besluit van 16 december 1971 dat geen vrijstelling voorzag voor het uitvoeren van inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw zoals het plaatsen van een nieuwe badkamer of keuken;

- hoewel er na de omvorming van de zolderverdieping tot negen studio's vanaf 1 augustus 1996 op basis van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 1971 op basis van artikel 2 geen bouwvergunning meer was vereist voor de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings-, of verluchttingsinstallaties binnen een gebouw en voor inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw of werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen, gold dit enkel in zoverre dit geen wijziging van het aantal wooneenheden met zich meebracht;

- artikel 2, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 'tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is', voorziet in dezelfde zin dat er geen vergunning is vereist voor binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken als het aantal wooneenheden ongewijzigd blijft;

- de verzoekende partij stelt tevergeefs dat het college enkel rekening moet houden met de vaststelling dat er in 1987/1988 nog geen vergunningsplicht was voor het wijzigen van het aantal wooneenheden in een gebouw, maar abstractie moet maken van de vaststelling dat de werken die hiervoor werden uitgevoerd op dat ogenblik en ook naderhand vergunningsplichtig waren;

- de verzoekende partij gaat voorbij aan de vaststelling dat "een weigering tot opname van een bestaande constructie in het vergunningenregister als 'vergund geacht' een administratieve rechtshandeling betreft zonder punitief karakter en dus niet kan worden beschouwd als een strafvervolging in de zin van artikel 6, lid 1 EVRM, zodat de procedurele en materiële waarborgen voor strafvervolging en bestraffing zoals vervat in het EVRM, het BUPO, de Grondwet en de fundamentele beginselen van het strafrecht in beginsel geen toepassing vinden,

ongeacht het gegeven dat ze ook niet aantoonst dat er *in casu* sprake is van een mildere straf- en vergunningswet”.

10. Het bestreden arrest is met redenen omkleed.

11. De RvVb heeft onaantastbaar vastgesteld dat de verzoekende partij zelf stelt dat de inrichting van de zolderverdieping van het appartementsgebouw met negen studio's gebeurde in 1987/1988 en dus niet betwist dat dit gebeurde na 22 april 1962 dan wel na 7 juni 1979, zodat deze studio's niet kunnen genieten van het vermoeden van vergunning in artikel 4.2.14 VCRO en als vergund geacht kunnen worden opgenomen in het vergunningenregister conform artikel 5.1.3 VCRO.

Het cassatieberoep komt niet op tegen dit 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, 5.1.2, § 2, en 5.1.3 VCRO kan niet tot cassatie leiden.

12. Artikel 44, §§ 1 en 2, van de stedenbouwwet en vervolgens artikel 42, §§ 1 en 2, van het stedenbouwdecreet 1996 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 stedenbouwdecreet 1996. Voor het verbouwen in de zin van de stedenbouwwet of het stedenbouwdecreet 1996 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 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 wooneenheden 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 wooneenheden 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 niet wordt aangetoond dat “de inrichting van de zolderverdieping van het appartementsgebouw met negen studio’s [...] in 1987/1988” of “de verbouwing van de zolderverdieping van het betreffende appartement tot negen studio’s met badkamer en keuken in 1987/1988”, overeenkomstig artikel 44, § 1, van de stedenbouwwet geen vergunningsplichtige verbouwingswerken zijn, of vrijgesteld waren van vergunningsplicht overeenkomstig het voormelde koninklijk besluit van 16 december 1971.

14. 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 stedenbouwdecreet 1996 en onder gelding van artikel 2, 2° en 3°, van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996, faalt naar recht.

15. Het middel, in zoverre ontvankelijk, wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij 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 te Brussel, in openbare terechtzitting van twee december tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams