RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 258.885 van 22 februari 2024
in de zaak A. 237.493/VII-41.710

In zake : J.G.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Gebruers
kantoor houdend te 3980 Tesssenderlo
Diesterstraat 107 B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN VAN DE STAD GEEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts en Jean-Christophe Beyers
kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 14 oktober 2022, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0070 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 29 september 2022 in de zaak 2122-RvVb-0155-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 17 november 2022.

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 17 februari 2023 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’.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 januari 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sarah Jacobs, die *loco* advocaat Joris Gebruers verschijnt voor verzoeker en advocaat Pieter-Jan Van de Weyer, die *loco* advocaten Floris Sebreghts en Jean-Christophe Beyers 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. De verwerende partij beslist op 27 september 2021 om een pand van verzoeker niet op te nemen in het vergunningenregister als ‘vergund geacht’.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt het enige middel en bijgevolg het beroep van verzoeker tot vernietiging van voormelde beslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in het enige middel de schending aan van de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Het middel komt op tegen volgende beoordeling van het bestreden arrest:

> "Uit artikel 5.1.3, § 1 en § 2 VCRO vloeit dus, zoals gesteld, een actieve onderzoeksplicht voort voor de gemeentelijke overheden met betrekking tot zowel de onweerlegbare als weerlegbare vermoedens van vergunning.
> Terecht merkt de verwerende partij op dat de betrokken bepalingen er niet aan in de weg staan dat de gemeentelijke overheid op eigen initiatief en zonder dat er een uitdrukkelijke aanvraag voorligt, de vergunningstoestand van een constructie onderzoekt en desgevallend een constructie al dan niet opneemt in het vergunningenregister als 'vergund geacht'.
> Het betoog van de verzoekende partij in het eerste middelonderdeel dat de verwerende partij, door op eigen initiatief te onderzoeken of het pand van de verzoekende [partij] vergund geacht is en daarover een beslissing te nemen, de genoemde artikelen van de VCRO en het verbod op machtsoverschrijding heeft geschonden, faalt dan ook naar recht.
> Uiteraard moet de gemeentelijke overheid in een dergelijke situatie de beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen, haar decretale actieve onderzoeksplicht ter harte nemen en haar beslissing afdoende en draagkrachtig motiveren. De actieve onderzoeksplicht van de gemeentelijke overheid evenals de beginselen van behoorlijk bestuur kunnen in deze situatie noodzaken dat ze de relevante houders van zakelijke of persoonlijke rechten op de constructie bij haar onderzoek betrekt, aangezien deze mogelijk relevante informatie over de vergunningstoestand van de constructie kunnen bijbrengen waarover de gemeentelijke overheid niet beschikt."

Volgens verzoeker volgt uit de bewoordingen van de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO dat het de bedoeling van de decreetgever is dat een besluit om een pand al dan niet als 'vergund geacht' op te nemen in het vergunningenregister, enkel kan getroffen worden op verzoek van de eigenaar van het pand, en niet op eigen initiatief van de overheid. Het dossier kan immers slechts worden onderbouwd met 'enig rechtens toegelaten bewijsmiddel', en de gemeentelijke overheden kunnen niet over al deze bewijselementen, zoals onderhandse geschriften of getuigenverklaringen, beschikken. De overheid kan ook niet ertoe gehouden zijn om tegenbewijs ten aanzien van zichzelf te leveren.

Door te aanvaarden dat de gemeentelijke overheid op eigen initiatief, en zonder dat er een uitdrukkelijke aanvraag voorligt, de vergunningstoestand van een constructie kan onderzoeken en de constructie vervolgens al dan niet op te nemen in het vergunningenregister als 'vergund geacht', geeft het bestreden arrest volgens verzoeker aan de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO een draagwijdte die zij wettelijk niet hebben.

Desgevallend vraagt verzoeker om, alvorens de gegrondheid van het middel te beoordelen, volgende prejudiciële vraag te richten aan het Grondwettelijk Hof:

> "Schenden de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet en artikel 6 E.V.R.M. in zoverre ze zodanig geïnterpreteerd worden dat een verzoek tot opname als vergund in het vergunningenregister op initiatief van de eigenaar, zich kan steunen op enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek, terwijl een beslissing tot al dan niet opname als vergund in het vergunningenregister op initiatief van het college van burgemeester en schepenen zich noodzakelijkerwijs beperkt tot de stukken waarover de overheid op dat ogenblik beschikt ?"

Beoordeling

5. Artikel 4.2.14 VCRO bepaalt:

> "§ 1. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962, worden voor de toepassing van deze codex te allen tijde geacht te zijn vergund.
> § 2. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, worden voor de toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.
> Het tegenbewijs, vermeld in het eerste lid, kan niet meer worden geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht opgenomen is in het vergunningenregister. 1 september 2009 geldt als eerste mogelijke startdatum voor deze termijn van één jaar. Deze regeling geldt niet indien de constructie gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

§ 3. 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.
§ 4. Dit artikel heeft nimmer voor gevolg dat teruggekomen wordt op in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen die het vergund karakter van een constructie tegenspreken."

Artikel 5.1.3, § 1 en § 2, VCRO bepaalt:

"§ 1. Bestaande constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden, waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek is aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962, worden in het vergunningenregister opgenomen als 'vergund geacht', onverminderd artikel 4.2.14, § 3 en § 4. Op de gemeentelijke overheid rust ter zake een actieve onderzoeksplicht.
De vaststelling van de aanwezigheid van een geldig bewijs dat de bestaande constructie vóór 22 april 1962 gebouwd werd, en de omschrijving van de aard van dat bewijs, geldt als motivering voor de beslissing tot opname als 'vergund geacht'.
De vaststelling van het feit dat de constructie niet meer bestaat, van de afwezigheid van enig bewijsmiddel, of van het feit dat het voorhanden zijnde bewijsmiddel aangetast is door uitdrukkelijk aangegeven onregelmatigheden, geldt als motivering voor de weigering tot opname als 'vergund geacht'.
Een weigering tot opname als 'vergund geacht', wordt per beveiligde zending aan de eigenaar betekend.
§ 2. Bestaande constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden, waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek is aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, en waarvan het vergund karakter door de overheid niet is tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie, worden in het vergunningenregister opgenomen als 'vergund geacht', onverminderd artikel 4.2.14, § 3 en § 4. Op de gemeentelijke overheid rust ter zake een actieve onderzoeksplicht. Het vergunningenregister vermeldt de datum van opname van de constructie als 'vergund geacht'.
De vaststelling van het feit dat bij de overheid geen geldig tegenbewijs bekend is, geldt als motivering voor een opname als 'vergund geacht'.
De vaststelling dat bij de overheid een geldig tegenbewijs bekend is, en de omschrijving van de aard daarvan, geldt als motivering voor de weigering tot opname als 'vergund geacht'.
Een weigering tot opname als 'vergund geacht', wordt per beveiligde zending aan de eigenaar betekend. Deze mededelingsplicht geldt niet ten

aanzien van die constructies waarvoor reeds een gemotiveerde mededeling werd verricht bij de opmaak van het ontwerp van vergunningenregister."

6. De "actieve onderzoeksplicht" waarvan sprake in artikel 5.1.3, § 1 en § 2, VCRO houdt in dat het bestuur op eigen initiatief en zonder uitdrukkelijke aanvraag van een belanghebbende de vergunningstoestand van een constructie mag onderzoeken en op grond van dat onderzoek mag beslissen om haar al dan niet als 'vergund geacht' op te nemen in het vergunningenregister.

Uit de beginselen van behoorlijk bestuur, en in het bijzonder de zorgvuldigheidsplicht en de materiëlemotiveringsplicht, volgt dat het bestuur bij dat onderzoek van de vergunningstoestand informatie inwint bij, en het standpunt vraagt van, de personen die het bestuur redelijkerwijze kan identificeren als rechtstreekse belanghebbenden bij het al dan niet opnemen van de constructie in het vergunningenregister.

Het middel gaat uit van een andere rechtsopvatting, en faalt naar recht.

7. Aan het Grondwettelijk Hof kunnen slechts de prejudiciële vragen gesteld worden omtrent de schending door een wettelijke bepaling van bepaalde grondwettelijke regels. Het is maar wanneer een vraag "te dien aanzien" wordt opgeworpen, dat de Raad van State ertoe gehouden is om de prejudiciële vraag te stellen (artikel 26, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 'op het Grondwettelijk Hof').

De door verzoeker opgeworpen vraag berust op een verkeerd begrip van de toepassing van de geviseerde artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO. Het is immers niet zo dat een beslissing van de gemeentelijke overheid om een constructie op eigen initiatief al dan niet als 'vergund geacht' op te nemen in het vergunningenregister, niet zou moeten steunen op enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek. De bepalingen moeten worden gelezen samen met de algemene

beginselen van behoorlijk bestuur die de overheid ertoe verplichten de nodige bewijsmiddelen te verzamelen, met name door informatie in te winnen bij, en het standpunt te vragen van, de personen die het bestuur redelijkerwijze kan identificeren als rechtstreekse belanghebbenden bij het al dan niet opnemen van de constructie in het vergunningenregister. De ongelijke behandeling die door verzoeker wordt ontwaard, en waaromtrent hij de prejudiciële vraag opwerpt, volgt dan ook niet uit de geviseerde artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO, maar uit een (vermeende) verkeerde toepassing ervan.

De opgeworpen prejudiciële vraag moet bijgevolg niet gesteld worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig februari tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Carlo Adams**