

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.886 van 22 februari 2024
in de zaak A. 237.550/VII-41.716**

In zake : F.C.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts, Véronique Wildemeersch en
Pieter-Jan Van de Weyer
kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 21 oktober 2022, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0028 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 8 september 2022 in de zaak 2122 RvVb-0064-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
14 december 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 31 maart 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’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

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 Pieter-Jan Van de Weyer, die verschijnt voor verzoeker 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 (hierna: RvS-wet).

III. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend waarin gerepliceerd wordt op het verslag van de auditeur. De verwerende partij vraagt om deze memorie uit het debat te weren.

Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om na de kennisgeving van het auditoraatsverslag nog een schriftelijke repliek in te dienen. Wanneer de auditeur concludeert dat het cassatieberoep moet worden

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.886 VII-41.716-2/10

verworpen, kan de verzoeker luidens artikel 18 van het cassatieprocedurebesluit (in de versie vóór de wijziging ervan bij koninklijk besluit van 21 juli 2023, die nog van toepassing is op deze zaak) vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord, bij gebreke waaraan de afstand van het geding kan worden toegewezen. De laatste memorie van verzoeker wordt slechts als procedurestuk aanvaard in zoverre hierin de vraag wordt gesteld om de procedure voort te zetten teneinde te worden gehoord, en voor het overige uit het debat geweerd.

IV. Feiten

4.1. De verwerende partij beslist op 23 juli 2021 om een gebouw van verzoeker als ‘vergund geacht’ op te nemen in het vergunningenregister “inclusief de functie van wonen en vier woonentiteiten, [...], met uitsluiting van de woningen in de daklaag en in de achterbouw, het terras op het dak van de 3^{de} verdieping, het bijgebouwde volume aan de daklaag, de mansarde verdieping wegens het verhogen van het dak, en het dichtbouwen van de originele koer, zoals aangegeven in het rood op de plannen”.

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

V. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoeker voert in het enige middel de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, van het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten, van artikel 32, tweede lid, en 35, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’, van de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel,

het motiveringsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het beginsel dat elke beslissing dient te beschikken over een rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag als algemene beginselen van behoorlijk bestuur:

“Doordat [verzoeker] in het eerste middel van [zijn] verzoekschrift tot nietigverklaring het gebrek aan motivering in het collegebesluit van 23 juli 2021 opgeworpen heeft, en;

Doordat [verzoeker] in [zijn] verzoekschrift tot nietigverklaring uitdrukkelijk beargumenteerd heeft dat het college verschillende elementen uit het aanvraagdossier voor de opname van het pand gelegen [...] in het vergunningenregister als zijnde een ‘geacht vergunde meergezinswoning met 6 woon-entiteiten’ onbehandeld, minstens onbesproken laat, waaronder een woonhistoriek die door de stad Antwerpen zelf werd opgesteld, en;

Doordat uit de toepassing van artikel 149 van de Grondwet en artikel 32, [tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’] volgt dat elk arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen met redenen moet worden omkleed, en;

Doordat een rechter zich in zijn rechterlijke toetsing moet laten leiden door een wettigheidstoezicht en zich niet in de plaats kan stellen van de bestuurlijke overheid, en;

Terwijl (eerste onderdeel) het bestreden arrest de bijgebrachte bewijzen van inschrijving in het bevolkingsregister (woninghistoriek) onterecht van tafel veegt en oordeelt dat dit geen bewijsstuk kan vormen, nu dit niet zou aantonen dat een woning is opgericht voor het huisvesten van meerdere gezinnen in afzonderlijke woonentiteiten en bijkomend vereist dat wordt aangetoond dat zowel de creatie van bijkomende woonunits als de functiewijziging van de achterbouw niet door vergunningsplichtige verbouwingswerken tot stand is gekomen, en;

Terwijl (tweede onderdeel) het bestreden arrest een eigen motivering aanreikt voor de weigering om rekening te houden met de bijgebrachte bewijzen van inschrijving in het bevolkingsregister (woonhistoriek) zonder dat deze kan worden afgeleid uit het collegebesluit van 23 juli 2021; Zodat de aangehaalde bepalingen en beginselen geschonden zijn.”

6. In de “toelichting” bij het eerste onderdeel van het middel zet verzoeker uiteen dat uit de door hem voorgelegde bewijsgegevens - en in het bijzonder de inlichtingen betreffende de woonhistoriek uit het bevolkings- en vreemdelingenregister - blijkt dat er vóór de inwerkingtreding van de stedenbouwwet op 22 april 1962 reeds zes gezinnen in het gebouw woonden, zodat er sprake was van zes woonentiteiten en hieruit ook redelijkerwijze volgt dat er ook in de achterbouw een woonentiteit aanwezig was. Zijn kritiek dat de verwerende partij die woonhistoriek niet heeft weerlegd in het besluit waarvan hij de

vernietiging vorderde, zou door de Raad voor Vergunningsbetwistingen zijn afgewezen met miskenning van de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO waarin wordt bepaald dat het vermoeden van vergunning door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel kan worden aangetoond. Met de beoordeling in het bestreden arrest dat ervan kan of moet worden uitgegaan dat een appartement kan bewoond worden door verschillende gezinnen, zou de Raad voor Vergunningsbetwistingen de woonhistoriek afdoen als een waardeloos overtuigingsstuk zodat de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen zouden geschonden zijn. Door bovendien elk bewijselement op zich af te doen als onvoldoende zou het bestreden arrest geweigerd hebben rekening te houden met het geheel van de elementen die verzoeker had bijgebracht, en schendt het bestreden arrest volgens verzoeker niet enkel voormelde artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO, maar maakt het ook een verkeerde toepassing van het motiveringsbeginsel, redelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel. De rechtsfiguur van het vermoeden van vergunning zou verder ook worden miskend door de beoordeling dat het aannemelijk moet gemaakt worden dat de creatie van bijkomende woonunits en de functiewijziging van de achterbouw, ook wanneer zij dateren van vóór de eerste inwerkingtreding van het gewestplan, niet door vergunningsplichtige verbouwingswerken tot stand zijn gekomen. De redenering van de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou ten slotte inconsistent en tegenstrijdig zijn doordat enerzijds wordt gesteld dat het tot de discretionaire bevoegdheid van het bestuur behoort om het bewijsmateriaal te appreciëren en er enkel rekening kan gehouden worden met de motivering van het bestreden besluit, en anderzijds een volledig nieuwe en eigen motivering wordt aangereikt waarom het bewijsmateriaal terzijde moet worden geschoven.

7. In de “toelichting” bij het tweede onderdeel van het middel voert verzoeker aan dat het bestreden arrest ten onrechte niet heeft besloten tot de schending van de formelemotiveringsplicht doordat het bestreden besluit argumenteerde dat uit de bevolkingsgegevens blijkt dat vóór de inwerkingtreding van de stedenbouwwet op 22 april 1962 vier gezinnen tegelijk waren ingeschreven. Vervolgens zou de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beginsel van de scheiding der machten miskennen nu hij zelf de motieven aanvult die in het bestreden besluit van de verwerende partij ontbraken.

Beoordeling

8. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

Het middel maakt niet duidelijk hoe het bestreden arrest artikel 35, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ en het vertrouwensbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur zou schenden.

Bovendien wordt niet op voldoende nauwkeurige wijze uiteengezet hoe het bestreden arrest “het motiveringsbeginsel, redelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel” verkeerd zou hebben toegepast, waardoor de Raad van State niet in de gelegenheid wordt gesteld zijn wettigheidsstoezicht uit te oefenen.

Artikel 14, § 2, RvS-wet bepaalt dat de afdeling bestuursrechtspraak uitspraak doet over de cassatieberoepen 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. In zoverre in het middel de schending wordt aangevoerd van “het beginsel dat elke beslissing dient te beschikken over een rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag” wordt geen overtreding van de wet of een schending van vormvoorschriften aangevoerd.

In zoverre de schending wordt aangevoerd van artikel 35, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de

rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges' en van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, is het middel niet ontvankelijk.

9. Het bestreden arrest zet uiteen:

“Een belanghebbende die [...] aanspraak maakt op de opname van de constructie in het vergunningenregister moet ‘door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel’ aantonen dat de constructie ofwel vóór 22 april 1962 ofwel in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan ‘Antwerpen’ op 9 november 1977 waarin ze gelegen is, gebouwd werd en ook de beweerde opdeling kende. In elk geval draagt diegene die verzoekt tot opname van een constructie in het vergunningenregister in de eerste plaats de bewijslast om aan te tonen dat het gebouw als ‘vergund geacht’ dient te worden beschouwd.

Tegenover de vrijheid van bewijsmiddelen die [verzoeker] heeft, staat de beoordelingsbevoegdheid van de verwerende partij. De appreciatie van het bewijsmateriaal behoort tot de discretionaire bevoegdheid van het bestuur. Het is de taak van de bevoegde overheid om het voorgelegde bewijsmateriaal op een zorgvuldige wijze te onderzoeken en te beoordelen.

Op de verwerende partij rust ook een actieve onderzoeksplicht, die erin bestaat dat ze moet nagaan of [verzoeker] met betrekking tot de vergund geachte constructie geen handelingen heeft gesteld die niet meer gedekt zijn door het vermoeden van vergunning (artikel 4.2.14, § 3 VCRO) en of er geen in kracht van gewijsde getreden rechterlijke beslissingen zijn die het vergund geacht karakter van de constructie tegenspreken (artikel 4.2.14, § 4 VCRO). [...]

Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad om vast te stellen of het pand, met inbegrip van de bestaande indeling, waarvan de opname in het vergunningsregister gevraagd wordt, gedekt wordt door het vermoeden van vergunning. De Raad kan, bij de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel nagaan of de verwerende partij de haar ter zake toegekende bevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste voorgelegde feitelijke gegevens en of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

Op grond van de artikelen 2 en 3 van de [wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’] en het motiveringsbeginsel moet uit de motivering van de beslissing over de registratieaanvraag afdoende, dat wil zeggen op draagkrachtige wijze, blijken waarom het bestuur de oprichting en/of de indeling van de constructie in de aangeduide scharnierperiode al dan niet bewezen acht. Er kan enkel met de in de beslissing opgenomen motivering rekening worden gehouden.

Het afdoende gemotiveerd zijn houdt eveneens verband met het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, twee componenten van het materiële motiveringsbeginsel. Er is sprake van een onzorgvuldige beslissing als blijkt dat de verwerende partij heeft nagelaten de relevante en

in feite en in rechte juiste elementen in haar beoordeling te betrekken. Er is slechts sprake van een schending van het redelijkheidsbeginsel wanneer een beslissing berust op feitelijk juiste en rechtens relevante motieven, maar er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing. Een toets aan het redelijkheidsbeginsel is dus een laatste stap, die pas aan de orde is wanneer de motieven feitelijk juist en rechtens relevant zijn.”

Deze overwegingen worden door verzoeker niet bestreden, en bevatten een juiste uiteenzetting van de draagwijdte van de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Artikel 14, § 2, RvS-wet bepaalt dat de Raad van State als cassatierechter niet in de beoordeling van de zaak zelf treedt. In zoverre het middel de Raad van State uitnodigt te beoordelen of de verwerende partij de bewijsgegevens waarover zij beschikte correct heeft onderzocht en beoordeeld in het licht van de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO, en haar beslissing hierover formeel en afdoende heeft gemotiveerd in overeenstemming met de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, is het middel niet ontvankelijk.

10. De in artikel 149 van de Grondwet en artikel 32, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

In zoverre in het middel wordt aangevoerd dat de rechterlijke motiveringsplicht wordt miskend door het aanwenden van verkeerde motieven, gaat het uit van een andere rechtsopvatting en faalt het middel naar recht.

11. In zoverre verzoeker aanvoert dat het arrest tegenstrijdige motieven bevat, gaat verzoeker uit van een verkeerde lezing van het arrest, en mist zijn grief dan ook feitelijke grondslag. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft immers geen nieuwe en eigen motivering aangereikt waarom het bewijsmateriaal van verzoeker terzijde moet worden geschoven, doch enkel, in antwoord op de kritiek van verzoeker op de motieven van de beslissing van de verwerende partij, de redenen aangegeven op grond waarvan kon besloten worden dat de verwerende partij dit bewijsmateriaal niet op onzorgvuldige wijze heeft beoordeeld.

Ook de aangevoerde schending van het beginsel van de ‘scheiding der machten’, die uit dezelfde foute lezing van het arrest wordt afgeleid, mist aldus feitelijke grondslag.

12. In zoverre het middel opkomt tegen de beoordeling in het bestreden arrest dat het aannemelijk moet gemaakt worden dat de creatie van bijkomende woonunits en de functiewijziging van de achterbouw, ook wanneer zij dateren van vóór de eerste inwerkingtreding van het gewestplan, niet door vergunningsplichtige verbouwingswerken tot stand zijn gekomen, wordt niet op afdoende wijze gepreciseerd welke als geschonden opgegeven wettelijke bepaling door deze beoordeling zou worden miskend. Voorts blijkt de kritiek gericht te worden tegen een overtoollig motief van het bestreden arrest, zodat zij in elk geval niet tot cassatie kan leiden en bijgevolg niet ontvankelijk is. De bekritiseerde beoordeling wordt immers gemaakt in een paragraaf die begint met de woorden “Volledigheidshalve moet ook opgemerkt worden” en voegt niets toe aan hetgeen reeds in de daaraan voorafgaande paragrafen werd beslist, namelijk dat de verwerende partij correct en op zorgvuldige wijze kon vaststellen dat het vermoeden van vergunning zich enkel uitstrekt tot het aantal woongelegenheden zoals opgenomen in de bestreden beslissing van de verwerende partij.

13. In zoverre het ontvankelijk is, is het middel ongegrond.

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