RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 259.689 van 3 mei 2024
in de zaak A. 238.611/VII-41.949

In zake : D.T.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Konstantijn Roelandt
kantoor houdend te 2221 Heist-op-den-Berg
Dorpsstraat 91
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN VLAAMS-BRABANT

Tussenkomende partijen :

1. de NV MATEXI PROJECTS
2. de NV MATEXI VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 9 maart 2023, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0494 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 2 februari 2023 in de zaak 2122-RvVb-0402-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 20 april 2023.

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

De nv Matexi Projects en de nv Matexi Vlaams-Brabant hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 23 mei 2023. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 4 augustus 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 18 april 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Vincent De Weerdt, die *loco* advocaat Konstantijn Roelandt verschijnt voor verzoeker en advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de tussenkomende 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. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. Verzoeker heeft een “laatste memorie in de vorm van een verzoek tot verderzetting van de rechtspleging teneinde te worden gehoord in het verzoek tot cassatie” ingediend waarin hij repliceert op het verslag van de auditeur. Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om na de kennisgeving van het auditoraatsverslag nog een laatste memorie neer te leggen. Wanneer de auditeur concludeert dat het cassatieberoep moet worden verworpen, kan de verzoeker luidens artikel 18 van het cassatieprocedurebesluit vragen dat de procedure wordt voortgezet, bij gebreke waaraan de afstand van het geding kan worden uitgesproken. De “laatste memorie in de vorm van een verzoek tot verderzetting van de rechtspleging teneinde te worden gehoord in het verzoek tot cassatie” van verzoeker wordt slechts als procedurestuk aanvaard in zoverre hierin de vraag wordt gesteld om de procedure voort te zetten. In zoverre het stuk een schriftelijke voorbereiding vormt van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting, wordt het beschouwd als een loutere inlichting.

IV. Feiten

4.1. De verwerende partij verleent op 1 september 2016 een principieel akkoord voor de ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied ‘Beigemveld’ in Grimbergen.

4.2. De eerste tussenkomende partij vraagt op 29 september 2017 een vergunning aan voor het verkavelen van percelen gelegen in het zuidelijk deel van dat woonuitbreidingsgebied naar 82 loten voor eengezinswoningen.

4.3. Het college van burgemeester en schepenen van Grimbergen verleent de verkavelingsvergunning op 19 maart 2018. Onder meer verzoeker stelt bestuurlijk beroep in tegen de vergunningsbeslissing. De verwerende partij verklaart dit beroep ongegrond en verleent op 23 augustus 2018 de verkavelingsvergunning aan de eerste tussenkomende partij.

4.4. De Raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigt met arrest nr. RvVb-A-1920-1089 van 11 augustus 2020 de beslissing van 23 augustus 2018 tot afgifte van de vergunning.

4.5. De vergunningsprocedure wordt na dit vernietigingsarrest hernomen. De verwerende partij verklaart het bestuurlijk beroep op 7 oktober 2021 ongegrond, en verleent opnieuw de verkavelingsvergunning.

4.6. Het bestreden arrest verwerpt het beroep dat onder meer verzoeker tegen de beslissing van 7 oktober 2021 heeft ingesteld.

V. Onderzoek van het cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoeker voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 149 en 159 van de Grondwet, artikel 5.6.6, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, artikel 34 van het gemeentedecreet van 15 juli 2015 (thans artikel 33 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’), het motiveringsbeginsel en het legaliteitsbeginsel.

6. Verzoeker zet uiteen dat hij voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft aangevoerd dat het principieel akkoord van 1 september 2016 onwettig is zodat dit principieel akkoord geen wettige grondslag kan bieden aan de door hem bestreden verkavelingsvergunning.

Het bestreden arrest heeft dit middel verworpen op grond van volgende overwegingen:

> “De kritiek van de verzoekende partijen luidt dat het [principieel akkoord] onwettig is omdat het werd vastgesteld ondanks een ongunstig advies van de gemeenteraad.
> 3.1

De gegevens van het dossier maken duidelijk dat de verwerende partij de gemeenteraad van Grimbergen om advies heeft gevraagd over het [principieel akkoord]. De gemeenteraad die de adviesvraag op 14 april 2016 ontving, heeft daarover gestemd op de zitting van 26 april 2016. Het verslag van die zitting geeft onder andere aan:

> '32e zaak: Woonuitbreidingsgebied GRI WUG3 Beigemveld - Aanvraag principieel akkoord voor de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied Beigemveld
> Gelet op het schrijven van de [p]rovincie Vlaams-Brabant […] betreffende de aanvraag tot het bekomen van een principieel akkoord […] voor de ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied GRI WUG3 - Beigemveld;
> […]
> Overwegende dat door de provincie Vlaams-Brabant op basis van artikel 5.6.6, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening […] het advies van de gemeenteraad van Grimbergen wordt gevraagd inzake bovenvermeld [dossier];
> (…)
> Overwegende dat de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar betreffende de voorliggende aanvraag tot het verlenen van een principieel akkoord een negatief advies uitbracht en dit in algemene zin en specifiek met betrekking tot de woonbehoeftestudie die aan de aanvraag is toegevoegd en met betrekking tot de inrichtingsschets zoals aangereikt in het aanvraagdocument;
> Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen bij meerderheidsbeslissing voorstelt om betreffende het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebied WUG GRI 3 - Beigemveld - een voorwaardelijk gunstig advies uit te brengen, waarbij de voorwaarden betrekking hebben op de hoger uitgedrukte bekommernissen;
> (…)
> Na beraadslaging over dit aanpassingsvoorstel welke leidde tot [het] volgend aangepast voorstel van beslissing:
> Principieel akkoord te gaan met de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied WUG GRI 3 - Beigemveld op voorwaarde dat:
>
> - de gemeente Grimbergen daarbij de projectontwikkelaar betrekt die erkent dat gemeente Grimbergen een belangrijke regierol te spelen heeft bij het tot stand komen van het uiteindelijke plan voor het te realiseren project;
> - de gemeente Grimbergen in een geest van open communicatie op een structurele wijze en (pro)actief doorheen alle fasen (ook voorafgaand aan het indienen van een eventuele verkavelingsaanvraag) de projectontwikkelaar zal betrekken;
> - het voorgelegde inrichtingsplan volledig wordt herbekeken om alle alternatieven te onderzoeken;
> - de projectontwikkelaar hierbij inzonderheid bereid is een op te leggen bescheiden woonlast te concretiseren in het kader van het bindend sociaal objectief;

- de gemeente Grimbergen en de projectontwikkelaar aandacht hebben voor de fasering van de realisatie van het project op het terrein en van het op de markt brengen van de woningen;

Gaat over tot de stemming:
(…)
BESLIST: met 14 stemmen voor en 14 stemmen tegen bij 2 onthoudingen.
Enig artikel.
Het voorstel te verwerpen om voorwaardelijk principieel akkoord te gaan met de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied WUG GRI 3 - Beigemveld.'

Anders dan wat de verzoekende partijen voorhouden, kan uit de gemeenteraadsbeslissing niet worden opgemaakt dat de gemeente ongunstig heeft geadviseerd in de zin van artikel 5.6.6, § 2 [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening].

3.2

Artikel 34 van het Gemeentedecreet bepaalde ten tijde van het gemeenteraadsbesluit:

> 'De besluiten worden genomen bij volstrekte meerderheid van stemmen. Onder volstrekte meerderheid van stemmen wordt verstaan, meer dan de helft van de uitgebrachte stemmen, onthoudingen niet meegerekend. Bij staking van stemmen is het voorstel verworpen.'

Uit die bepaling volgt dat de gemeenteraad beslist bij volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Bij een staking van stemmen wordt 'het voorstel' waarover men beslist verworpen. Het 'voorstel' in de zin van artikel 34 Gemeentedecreet, moet worden begrepen als de voorbereidende akte van de beslissing waarover de leden van de gemeenteraad stemmen.

De notulen van de gemeenteraad van 24 juni 2016 maken duidelijk dat de gemeenteraad zich heeft beraad over het voorstel om een voorwaardelijk gunstig advies uit te brengen over de ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied Beigemveld. De motieven van het voorstel van beslissing waarover de gemeenteraad moest stemmen, worden aangegeven als volgt:

> 'Principieel akkoord te gaan met de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied WUG GRI 3 - Beigemveld op voorwaarde dat:
>
> - de gemeente Grimbergen daarbij de projectontwikkelaar betrekt die erkent dat gemeente Grimbergen een belangrijke regierol te spelen heeft bij het tot stand komen van het uiteindelijke plan voor het te realiseren project;
> - de gemeente Grimbergen in een geest van open communicatie op een structurele wijze en (pro)actief doorheen alle fasen (ook voorafgaand aan het indienen van een eventuele verkavelingsaanvraag) de projectontwikkelaar zal betrekken;
> - het voorgelegde inrichtingsplan volledig wordt herbekeken om alle alternatieven te onderzoeken;

- de projectontwikkelaar hierbij inzonderheid bereid is een op te leggen bescheiden woonlast te concretiseren in het kader van het bindend sociaal objectief;
- de gemeente Grimbergen en de projectontwikkelaar aandacht hebben voor de fasering van de realisatie van het project op het terrein en van het op de markt brengen van de woningen'

Uit het voorgaande volgt dus dat de gemeenteraad heeft gestemd om een voorwaardelijk gunstig advies uit te brengen over de beoogde ontwikkeling van het woonuitbreidingsgebied WUG GRI 3 - Beigemveld. Het voorwerp dat ter stemming voorlag was dus het al dan niet (akkoord gaan met het) uitbrengen van een gunstig advies en dus niet de goedkeuring van het [principieel akkoord] op zich. Aangezien het tot een staking van stemmen is gekomen, is het voorstel verworpen. De verwerping van het voorstel door de gemeenteraad heeft noodzakelijk tot gevolg dat er geen akkoord is bereikt over het voorwaardelijk gunstig standpunt dat de gemeenteraad zou uitbrengen. Doordat het voorstel verworpen is, ligt er dus geen goedgekeurd advies voor.

Ten onrechte leiden de verzoekende partijen uit de staking van stemmen af dat er sprake zou zijn van een ongunstig advies. Het enige gevolg dat artikel 34 Gemeentedecreet aan de staking van stemmen koppelt, is de automatische verwerping van het voorstel van beslissing. Dat blijkt ook uit het enige artikel van de gemeenteraadsbeslissing dat luidt 'Het voorstel te verwerpen om voorwaardelijk principieel akkoord te gaan met de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied WUG GRI 3 - Beigemveld'.

Het besluit van het voorgaande is dat de gemeenteraadsbeslissing van 24 juni 2016 zich niet als een bindend ongunstig advies aan de verwerende partij opdringt en ze dus rechtmatig kon overgaan tot de vaststelling van het principieel akkoord."

7. Volgens verzoeker heeft de gemeenteraad van Grimbergen op 24 juni 2016 een negatief advies verleend over het voorstel tot principieel akkoord. Hij wijst op het destijds van toepassing zijnde artikel 34 van het gemeentedecreet van 15 juli 2015 dat bepaalt dat, bij staking van stemmen, het voorstel wordt verworpen. De verwerping kan volgens verzoeker niet anders begrepen worden dan een negatief advies over het voorstel.

Nu artikel 5.6.6, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat een negatief advies van de gemeenteraad over het voorstel van principieel akkoord bindend is voor de deputatie, zou het door de deputatie op 1 september 2016 verleende principieel akkoord volgens verzoeker dan ook

onwettig zijn wegens schending van voormeld artikel 5.6.6, § 2, en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Uit artikel 5.6.6, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zou volgen dat enkel het stilzitten van de gemeenteraad ertoe leidt dat aan de adviesverplichting kan worden voorbijgegaan. Vermits er op 24 juni 2016 gestemd werd over een voorstel om een voorwaardelijk gunstig advies te verlenen, en dit voorstel ook werd verworpen, zou de gemeenteraad volgens verzoeker niet hebben stilgezeten, maar een advies hebben verstrekt dat niet anders dan als een negatief advies kan worden aangezien. Een advies dat niet onvoorwaardelijk positief is, zou steeds geacht worden negatief te zijn.

De beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de gemeenteraadsbeslissing van 24 juni 2016 zich niet als een bindend negatief advies opdrong aan de verwerende partij, is volgens verzoeker bijgevolg onverenigbaar met artikel 34 van het gemeentedecreet van 15 juli 2015 en artikel 5.6.6, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De Raad zou ten onrechte hebben geweigerd het principieel akkoord van 1 september 2016 met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te verklaren.

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.

Verzoeker zet niet uiteen op welke wijze het bestreden arrest artikel 149 van de Grondwet, het motiveringsbeginsel en het legaliteitsbeginsel

zou schenden. Het middel is niet ontvankelijk in zoverre het de schending van die bepaling en beginselen aanvoert.

9. Het bestreden arrest stelt vast dat de gemeenteraad van Grimbergen op 24 juni 2016 bij staking van stemmen het voorstel heeft verworpen van het college van burgemeester en schepenen om een voorwaardelijk gunstig advies te verlenen over een voorstel van principieel akkoord in de zin van artikel 5.6.6, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Artikel 5.6.6, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in de versie zoals van toepassing op deze zaak, bepaalde:

> "Buiten de gevallen, vermeld in § 1, en onverminderd de gevallen, toegelaten bij artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, kan een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van woningen of een verkavelingsvergunning in woonuitbreidingsgebied eerst worden afgeleverd, indien de aanvrager beschikt over een principieel akkoord van de deputatie.
> In een principieel akkoord bevestigt de deputatie dat de vooropgestelde ontwikkeling ingepast kan worden in het lokaal woonbeleid, zoals vormgegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en desgevallend in andere openbare beleidsdocumenten. De deputatie wint daaromtrent het voorafgaand advies van de gemeenteraad in. Dat advies is bindend in zoverre het negatief is. Indien de gemeenteraad geen advies aflevert binnen een termijn van negentig dagen, ingaande de dag na deze van de betekening van de adviesvraag, kan aan deze adviesverplichting worden voorbijgegaan.
> Een principieel akkoord verplicht de gemeente ertoe om binnen het jaar een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg op te maken.
> De Vlaamse regering kan nadere materiële en procedurele regelen bepalen voor de toepassing van deze paragraaf."

Artikel 34 van het gemeentedecreet van 15 juli 2015 bepaalde ten tijde van het gemeenteraadsbesluit van Grimbergen van 24 juni 2016:

> "De besluiten worden genomen bij volstrekte meerderheid van stemmen. Onder volstrekte meerderheid van stemmen wordt verstaan, meer dan de helft van de uitgebrachte stemmen, onthoudingen niet meegerekend. Bij staking van stemmen is het voorstel verworpen."

10. De verwerping door de gemeenteraad van het voorstel van het college van burgemeester en schepenen om een (voorwaardelijk) gunstig advies te verlenen kan niet worden gelijkgesteld met het verlenen door de gemeenteraad van een negatief advies. Met de verwerping geeft de gemeenteraad enkel te kennen niet te kunnen instemmen met het voorstel dat hem wordt voorgelegd, wat niet noodzakelijk betekent dat de gemeenteraad akkoord gaat met het verlenen van een negatief advies.

De omstandigheid dat het voorstel tot het verlenen van een (voorwaardelijk) gunstig advies verworpen wordt als gevolg van een staking van stemmen dan wel als gevolg van een meerderheid aan stemmen tegen het voorstel, is daarbij niet van belang. Beide gevallen leiden tot hetzelfde resultaat: er is noch een positief advies, noch een negatief advies.

Bij gebreke aan enige andere beslissing van de gemeenteraad over het voorstel van principieel akkoord binnen de in artikel 5.6.6, § 2, bedoelde termijn van 90 dagen, wordt de gemeenteraad in deze omstandigheden dan ook geacht geen advies te hebben uitgebracht, en kon de deputatie aan de adviesverplichting voorbijgaan bij het verlenen van het principieel akkoord.

In zoverre de schending wordt aangevoerd van artikel 159 van de Grondwet, artikel 5.6.6, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en artikel 34 van het gemeentedecreet van 15 juli 2015, gaat het middel uit van een andere rechtsopvatting, en faalt het naar recht.

11. In de mate dat het ontvankelijk is, wordt het middel als ongegrond verworpen.

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 en een bijdrage van 24 euro.
De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

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