RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 259.760 van 16 mei 2024
in de zaak A. 238.466/VII-41.924

In zake : F.D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Jongbloet
kantoor houdend te 3010 Leuven
Oude Diestsesteenweg 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 17 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0394 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 12 januari 2023 in de zaak 2122-RvVb-0379-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.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 11 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 Pieter Jongbloet, die verschijnt voor verzoeker, is 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. Verzoeker vraagt een omgevingsvergunning aan voor de regularisatie van de wijziging van het aantal woongelegenheden in een gebouw. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven weigert de vergunning. Verzoeker tekent bestuurlijk beroep aan tegen die weigeringsbeslissing. De deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant verklaart dat beroep ongegrond en weigert de omgevingsvergunning.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van verzoeker tegen dat deputatiebesluit.

IV. Onderzoek van het cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in een enig middel de schending aan van artikel 44 van de wet van 29 maart 1962 ‘houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw’ (hierna: Stedenbouwwet), en van artikel 32, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC).

Hij zet uiteen:

> “Het bestreden arrest verwerpt het door [verzoeker] opgeworpen eerste middel, genomen uit de schending door het bestreden besluit van artikel 44 van de Stedenbouwwet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur als ongegrond.
> De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt dus met het bestreden arrest dat deze werken bezwaarlijk als instandhoudings- of onderhoudswerken kunnen worden beschouwd, en ook als loutere inrichtingswerken niet kunnen worden geacht van vergunning vrijgesteld te zijn, nu inrichtingswerken er enkel toe kunnen strekken de constructie waarin ze worden uitgevoerd in zijn bestaande toestand namelijk eengezinswoning te behouden, zodat de werken beschouwd dienen te worden als verbouwingswerken omdat deze erop gericht zouden zijn de constructie, weliswaar enkel intern, anders van bouw te maken, door de creatie van een meergezinswoning en dat het aantal geplaatste badkamers of de omvang van de ‘badkamer’ of ‘natte cel’ niets afdoet aan de aard van de werken.
> De [Raad voor Vergunningsbetwistingen] oordeelt daarmee in het bestreden [arrest] dat welke handeling ook die tot gevolg heeft dat het aantal woongelegenheden binnen een bestaand gebouw wordt gewijzigd, een vergunningsplichtige handeling is, want een handeling is die strekt tot het verbouwen van een bestaande constructie omdát ze van een eengezinswoning een meergezinswoning zou maken.
> Conform de in het middel aangehaalde bepaling was op het ogenblik van de uitvoering van de werken slechts het verbouwen van een bestaande woning vergunningsplichtig […].
> Uit de in het middel aangehaalde bepalingen vloeit op geen enkele wijze voort dat werken die er louter in bestaan een douchecabine en lavabo te plaatsen en deze op het bestaande waterleidings- en afvoernet aan te sluiten,

en een niet dragende muur te plaatsen tussen twee ruimtes, moeten worden beschouwd als verbouwingswerken omdat hun doel erin bestaat van een eengezinswoning een meergezinswoning [te] maken.
Uit de in het middel aangehaalde bepalingen kan helemaal niet […] worden afgeleid dat de kwalificatie van bepaalde werken aan een bestaande vergunde woning als verbouwingswerken afhankelijk is van de aard van de verandering van de woning die daarmee wordt beoogd, wanneer de verandering van de woning die van de werken het gevolg is […] op zich geen vergunningsplichtige verandering [is].
De kwalificatie van aan een woning uitgevoerde werken dient te gebeuren aan de hand van de aard van de werken (het al dan niet bouwfysisch anders van bouw maken), en mag niet teleologisch gebeuren aan de hand van het doel dat met de werken wordt beoogd.
In weerwil overigens van wat het arrest stelt, hadden de plaatsing van een douchecabine en lavabomeubel in één bestaande kamer op een bestaande vloer en het plaatsen van niet-dragende gyprocwanden tussen twee doorlopende kamers helemaal niet tot gevolg dat de woning van ééngezinswoning naar meergezinswoning werd veranderd, noch hadden deze werken de verandering van eengezinswoning naar meergezinswoning tot gevolg.
Uit het bestreden arrest blijkt dat het voorwerp van de aanvraag die tot dat arrest heeft geleid, strekte tot het regulariseren van de omvorming van een bestaande en vergunde ééngezinswoning tot een studio en 6 kamers.
Echter blijkt uit de gegevens van het dossier dat de opdeling van de verdiepingen van de eengezinswoning in verschillende kamers met gemeenschappelijke badkamer werd doorgevoerd zonder dat er werken werden uitgevoerd, waardoor de omvorming van eengezinswoning tot meergezinswoning, en het daarmee ‘anders van bouw’ maken van de woning ook zonder de plaatsing van de douche en lavabo een feit was zonder dat daarvoor enige vergunningsplicht gold op het ogenblik dat dit gebeurde.
De betrokken woning had daardoor immers ook voorafgaand aan de in het arrest beoordeelde werken al het karakter van een meergezinswoning nu [verzoeker] tevoren reeds, in de bestaande onderverdeling in verschillende kamers en gemeenschappelijke badkamer, deze verschillende kamers aan studenten verhuurde, wat in het bestreden besluit dat het voorwerp uitmaakt van het bestreden arrest niet wordt betwist, waardoor het arrest door te oordelen dat de betrokken uitgevoerde werken ertoe hebben geleid dat een eengezinswoning een meergezinswoning werd feitelijke grondslag mist.
Door te oordelen dat de door [verzoeker] uitgevoerde werken die erin bestaan een douchecabine en lavabomeubel te plaatsen in een bestaande kamer op een bestaande vloer en een niet-dragende gyprocmuur te plaatsen tussen twee voorheen doorlopende kamers, vergunningsplichtige verbouwingswerken zijn enkel vanuit het doel dat met deze werken wordt beoogd (het niet vergunningsplichtig wijzigen van het aantal woongelegenheden) en niet vanuit de aard van de uitgevoerde werken en het effect dat zij intern en extern bouwfysisch op de woning hebben gehad, schendt het bestreden arrest de in het middel aangehaalde bepalingen.”

Beoordeling

5. 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 32, tweede lid, DBRC zou schenden. Het middel is niet ontvankelijk in zoverre het de schending van die bepaling aanvoert.

6. Het middel komt op tegen de beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat verzoeker niet de onjuistheid aantoont van de bevinding van de deputatie dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden gepaard ging met vergunningsplichtige verbouwingswerken. Het bestreden arrest motiveert die beslissing als volgt:

> “3.2
> Het wordt door de partijen niet betwist dat voor de opdeling van de eengezinswoning in meerdere woongelegenheden, met name in functie van het voorzien van een studio op het gelijkvloers, er een niet-dragende muur is geplaatst tussen twee doorlopende ruimtes en dat er een douchecabine en een lavabo is geplaatst. De betwisting draait rond de vraag of voormelde werken op het ogenblik van de uitvoering ervan, vergunningsplichtige verbouwingswerken zijn en het wijzigen van het aantal woongelegenheden dus gepaard is gegaan met vergunningsplichtige verbouwingswerken. De verwerende partij situeert de opdeling van de eengezinswoning (en dus de uitvoering van de werken) rond 1998. Uit het door [verzoeker] weergegeven feitenrelaas zouden de werken reeds in 1997 zijn uitgevoerd.
> 3.3
> Uit artikel 44 van de Stedenbouwwet volgt dat een vergunning vereist is voor het verbouwen van een bestaande woning. De Raad merkt op dat de wetgever in 1962 het begrip ‘verbouwen’, dat moet worden onderscheiden van de begrippen ‘bouwen, afbreken en herbouwen’, niet omschreven heeft en dit begrip in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen, met dien verstande dat instandhoudings- en onderhoudswerken uitgesloten worden. Onder het verbouwen van een woning moet dan ook worden

verstaan het wijzigen ervan, anders van bouw maken of anders bouwen zonder dat de woning wordt afgebroken of herbouwd.
[Verzoeker] toont niet aan dat de verwerende partij in de bestreden beslissing op basis van de stukken van het dossier niet kon oordelen dat de uitgevoerde werken verbouwingswerken zijn in de zin van artikel 44 van de Stedenbouwwet. In tegenstelling tot wat [verzoeker] voorhoudt, kan het plaatsen van een douchecabine en een lavabo worden aanzien als het installeren van een badkamer of 'natte cel', zoals de verwerende partij aangeeft in de bestreden beslissing.
De uitgevoerde interne werken, met name het plaatsen van een douche, een lavabo en een (niet-dragende) muur, waardoor de eengezinswoning gewijzigd werd naar een meergezinswoning, kunnen bezwaarlijk worden beschouwd als instandhoudings- en onderhoudswerken. Dergelijke werken kunnen ook niet beschouwd worden als loutere inrichtingswerkzaamheden die immers tot doel hebben om de constructie in zijn bestaande toestand (eengezinswoning) te kunnen behouden, maar zijn er daarentegen op gericht om de constructie, weliswaar enkel intern, anders van bouw te maken zodat ze beschouwd moeten worden als 'verbouwingswerken' waarvoor overeenkomstig artikel 44, § 1 van de Stedenbouwwet een vergunningsplicht gold.
Het blijkt evenmin dat de werken ten tijde van de uitvoering ervan vrijgesteld waren van vergunningsplicht op basis van het toen geldende koninklijk besluit van 16 december 1971, zoals gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996, dat onder meer de lijst bevatte van werken en handelingen die vrijgesteld werden van bouwvergunning in de zin van artikel 44, § 2 Stedenbouwwet. Overeenkomstig artikel 2, 2° en 3° van dat besluit waren de hierin opgenomen werken, zoals de plaatsing van sanitaire installaties, enkel vrijgesteld van vergunning indien ze niet de wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengen. De betrokken werken werden uitgevoerd na de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit van 16 juli 1996, zodat meteen ook duidelijk is dat, gelet op de totstandkoming van meerdere woongelegenheden, de werken vergunningsplichtig waren.
3.4
[Verzoeker] komt niet verder dan het uiten van een tegengesteld standpunt, namelijk dat in alle redelijkheid niet kan worden geoordeeld dat het gebouw waarin de 'meubelen' werden geplaatst, 'anders van bouw' is geworden en dat de zaken in de arresten waarnaar wordt verwezen, van een andere orde zouden zijn. Ze toont hiermee de onjuistheid of kennelijke onredelijkheid van de bestreden beslissing niet aan. Het aantal geplaatste badkamers of de omvang van de 'badkamer' of 'natte cel' doet niets af aan de aard van deze werken.
[…]
3.5
[Verzoeker] toont dus niet aan dat de verwerende partij ten onrechte tot het besluit is gekomen dat het destijds opdelen van de woning in meerdere woongelegenheden gepaard is gegaan met vergunningsplichtige verbouwingswerken."

7. Het bestreden arrest heeft op onaantastbare wijze vastgesteld dat verzoeker in 1997 of 1998 werken heeft uitgevoerd in functie van het voorzien van een studio op het gelijkvloers van het gebouw, met name door een niet-dragende muur te plaatsen tussen twee doorlopende ruimtes, en door een douchecabine en een lavabo te plaatsen.

Het destijds van toepassing zijnde artikel 44 van de Stedenbouwwet bepaalde dat niemand zonder voorafgaande schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning een bestaande woning mag verbouwen, tenzij het gaat om instandhoudings- of onderhoudswerken, of om werken en handelingen die door de Vlaamse regering uitdrukkelijk zijn vrijgesteld van vergunning.

Als cassatierechter kan de Raad van State niet in de beoordeling van de zaak zelf treden. In zoverre verzoeker de Raad van State uitnodigt om opnieuw te beoordelen of de door hem uitgevoerde werken beschouwd kunnen worden als handelingen die op grond van voormeld artikel 44 vergunningsplichtig waren, is het middel niet ontvankelijk.

8. De kritiek dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft geoordeeld dat elke handeling die ertoe strekt het aantal woongelegenheden in een bestaand gebouw te wijzigen, een vergunningsplichtige handeling is, mist feitelijke grondslag. Hetzelfde geldt voor de bewering dat het bestreden arrest de kwalificatie van handelingen als “verbouwingswerken” doet afhangen van de aard van de verandering van de woning die daarmee wordt beoogd. Het bestreden arrest onderzoekt immers of de handelingen die door verzoeker werden gesteld, als vergunningsplichtige verbouwingswerken kunnen worden gekwalificeerd, en besluit dat “het plaatsen van een douche, een lavabo en een (niet-dragende) muur [erop gericht zijn] om de constructie, weliswaar enkel intern, anders van bouw te maken zodat ze beschouwd moeten worden als ‘verbouwingswerken’ waarvoor overeenkomstig artikel 44, § 1 van de Stedenbouwwet een vergunningsplicht gold”. Uit de omstandigheid dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen overweegt dat deze werken werden uitgevoerd met de bedoeling een

eengezinswoning om te vormen naar een meergezinswoning, volgt niet dat de Raad heeft geoordeeld dat deze werken niet vergunningsplichtig zouden zijn geweest indien zij niet dat doel hadden.

9. 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 en een bijdrage van 24 euro.

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

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

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Carlo Adams**