RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 203.332 van 28 april 2010
in de zaak A. 92.146/X-9558.

In zake: 1. de v.z.w. ZUSTERS DER CHRISTELIJKE SCHOLEN,
Rechtsgeding hervat door
de DONCHESTICHTING SOCIALE PROJECTEN
2. de v.z.w. JEUGDZORG VAN DE ZUSTERS DER CHRISTELIJKE SCHOLEN MONTE ROSA,
thans de v.z.w. MONTEROSA JEUGDZORG VAN DE ZUSTERS DER CHRISTELIJKE SCHOLEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc Van Passel en Ilse Cuypers
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Frankrijklei 146
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Steven Van Geeteruyen
kantoor houdend te 1080 BRUSSEL
Leopold II laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 mei 2000, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 28 maart 2000 van de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar en vernietiging van het besluit van 7 oktober 1999 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant waarbij het beroep ingesteld door E.Z.T. Bogaerts, afgevaardigd beheerder namens de v.z.w. Zusters der Christelijke Scholen tegen het besluit van 6 mei 1999 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven tot weigering van de vergunning voor het slopen van een garage met berging, het oprichten van een nieuwe garage met werkplaats en het uitbreiden met verblijfplaatsen van een opvangtehuis gelegen te Leuven, Heidebergstraat, op een perceel kadastraal bekend sectie D, nr. 87/e, ingewilligd wordt.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 90.454 van 25 oktober 2000 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De DONCHESTICHTING SOCIALE PROJECTEN heeft op 26 januari 2010 een verzoek tot gedinghervatting ingediend, wat de eerste verzoekende partij betreft.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 maart 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat An Valckenborgh, die loco advocaat Ilse Cuypers verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Wendy Gillard, die loco advocaat Steven Van Geeteruyen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet 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 rechtsvoorganger van de eerste verzoekende partij dient op 19 februari 1999 (datum van het ontvangstbewijs) bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven een aanvraag in tot het slopen van een werkplaats, verbouwen en uitbreiden van een opvangtehuis aan Heidebergstraat 163 te Leuven.

3.2. Het onroerend goed is volgens het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven gelegen in parkgebied.

Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

3.3. De gemachtigde ambtenaar verleent op 14 april 1999 een ongunstig advies :

> "(...)
> Het eigendom is volgens het gewestplan Leuven, vastgesteld bij KB van 7 april 1977, gelegen in een parkgebied.
> Volgens de planologische voorschriften gevoegd bij het gewestplan moeten parkgebieden in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze in de al dan niet verstedelijkte gebieden hun sociale functie kunnen vervullen.
> De omzendbrief dd. 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen vermeldt: 'het is duidelijk dat slechts die werken en handelingen kunnen toegelaten worden, die strikt noodzakelijk zijn voor de openstelling, het behoud, verfraaiing en/of aanleg van het park.
> Aldus houdt artikel 14.4.4 geen absoluut bouwverbod in, maar beperkt het de bouwmogelijkheden niettemin aanzienlijk. Enkel deze handelingen en werken die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied, zijn er toegelaten, met uitsluiting van alle werken en handelingen met een andere bestemming, weze het een residentiële, industriële, agrarische, commerciële en zelfs culturele bestemming....' en verder 'Parkgebieden zijn al evenmin gebieden waar gemeenschapsvoorzieningen of openbare nutsvoorzieningen moeten ingeplant worden (scholen, medische instellingen en dergelijke), ten ware de bestaande gebouwen hiertoe geschikt zouden zijn en de openstelling voor het publiek op langere termijn niet in het gedrang wordt gebracht.'
> Het ingediend ontwerp voorziet de uitbreiding van een opvangtehuis, hetgeen strijdig met de planologische voorschriften gevoegd bij het gewestplan Leuven i.c. artikel 14 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.
> Bovendien is toepassing van artikel 43 J2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 onmogelijk daar een volumeuitbreiding van een gemeenschapsvoorziening hierin niet is op(ge)nomen.
> (...)".

3.4. Op 6 mei 1999 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven de vergunning. Het verwijst hiervoor naar het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar en stelt bovendien :

> "Het betrokken perceel ligt volgens het gewestplan Leuven (KB van 7.04.1977) in een parkgebied. Het ingediende project is niet in overeenstemming met de planologische voorschriften gevoegd bij dit gewestplan Leuven betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en de gewestplannen, en volgens de omzendbrief van 8 juli 1997, (art. 14 betreffende de parkgebieden). Het betreft hier de uitbreiding van bestaande gebouwen die als dusdanig niet door de gemachtigde ambtenaar kan toegestaan worden".

3.5. Op 7 oktober 1999 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het door de rechtsvoorganger van de eerste verzoekende partij tegen voornoemd weigeringsbesluit ingestelde beroep in te willigen en de vergunning te verlenen.

3.6. De gemachtigde ambtenaar stelt op 27 oktober 1999 tegen dit laatste besluit beroep in.

3.7. Met het bestreden besluit van 28 maart 2000 wordt het beroep van de gemachtigde ambtenaar ingewilligd en wordt de vergunning van 7 oktober 1999 vernietigd.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet), van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en vertrouwensbeginsel, van "het recht van verdediging" en van artikel 53 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op de 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet).

De verzoekende partijen betogen dat in het bestreden besluit wordt erkend "dat het kindertehuis moet beschouwd worden als een gemeenschapsvoorziening" maar de aanvraag "om een gans andere, niet eerder

opgeworpen of besproken reden" weigert. Zij achten om die reden "het recht om gehoord te worden ofwel de hoorplicht geschonden". Zij stellen dat niet "de gelegenheid (is) gegeven (...) om nuttig voor zijn belangen op te komen ten aanzien van de determinerende motieven die de overheid aanzetten tot het nemen van een maatregel" waardoor artikel 53 van het gecoördineerde decreet wordt geschonden. Zij achten ook het vertrouwensbeginsel geschonden wegens de misleiding in het "vertrouwen dat in de administratieve procedure hen alle relevante punten van discussie zouden worden medegedeeld en dit mede voorwerp van discussie zou zijn".

Beoordeling

5. De verzoekende partijen zetten de wijze waarop het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel door het bestreden besluit wordt geschonden, niet uiteen. In zoverre is het middel niet ontvankelijk.

6. In zoverre de verzoekende partijen de schending van het recht van verdediging aanvoeren, is het middel niet ontvankelijk omdat dit recht in beginsel alleen van toepassing is in tuchtzaken en de verzoekende partijen geen andersluidende bepaling die dit recht te dezen toepasselijk zou maken, inroepen.

7. Gelet op het suppletoir karakter van de motiveringswet wordt de schending ervan geacht te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het gecoördineerde decreet dat aan de minister, wanneer deze uitspraak doet over een bouwaanvraag, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze die is opgelegd in de motiveringswet.

8. Het toentertijd geldende artikel 53, § 2, derde lid van het gecoördineerde decreet, luidt als volgt:

> "De aanvrager of zijn raadsman, alsook het college of zijn gemachtigde worden op hun verzoek door de Vlaamse regering of diens gemachtigde gehoord. Wanneer een partij vraagt te worden gehoord, worden ook de andere partijen opgeroepen".

Aan de voormelde hoorplicht wordt voldaan indien diegene die verzoekt te worden gehoord evenals de andere op te roepen partijen op het ogenblik dat zij worden gehoord over alle gegevens en stukken beschikken waarop de overheid steunt om over het beroep uitspraak te doen.

9. Artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), luidt als volgt:

> "Bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen kunnen ook buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter van het betrokken gebied".

Deze bepaling opent voor de vergunningverlenende overheid enkel de mogelijkheid doch geenszins de verplichting om, indien is voldaan aan de gestelde voorwaarden, bij de vergunningverlening af te wijken van de volgens het gewestplan geldende stedenbouwkundige voorschriften voor het betrokken gebied. De vergunningverlenende overheid dient derhalve bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag niet systematisch de toepasselijkheid van deze afwijkingsregeling na te gaan. Hieruit volgt dat het aan de vergunningsaanvrager staat toepassing te vragen van deze afwijkingsregeling en, in voorkomend geval, de redenen op te geven dat is voldaan aan de voorwaarden om de gevraagde afwijking toe te staan.

10. De voormelde hoorplicht reikt niet zo ver dat de vergunningverlenende overheid op voorhand aan de aanvrager moet meedelen dat aan één van de voorwaarden voor de toepasselijkheid van de voormelde afwijkingsregeling, niet is voldaan. Zulks geldt ongeacht de vaststelling of de aanvrager in zijn aanvraag om afwijking, het vervuld zijn van deze voorwaarden heeft aangevoerd. De hoorplicht strekt er niet toe dat de minister of zijn gemachtigde bij het horen van de aanvrager met deze laatste in het debat moet treden.

11. Hieruit volgt dat de bevoegde minister de aanvraag om afwijking kan weigeren omdat aan één van de vereisten daartoe niet is voldaan. Het feit dat de aanvrager verzuimd heeft bij zijn aanvraag aan te tonen dat die voorwaarde wel zou zijn vervuld, is daarbij irrelevant.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 14.4.4 en 20 van het inrichtingsbesluit, van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel, en van "het recht van verdediging".

De verzoekende partijen betogen dat het voormelde artikel 20 van het inrichtingsbesluit en de hoorplicht geschonden zijn omdat de geweigerde werken wel "dringend en absoluut noodzakelijk zijn in de zin van artikel 20": "(n)iet alleen de aanpassingswerken inzake de brandvereiste doch ook de andere aanpassingswerken en beperkte uitbreidingen zijn noodzakelijk om aan de normen en voorwaarden te voldoen om erkend te worden als een jeugdopvangtehuis met de daarmee gepaard gaande levensnoodzakelijke subsidies (...) wat had kunnen tot uiting komen mocht verzo(e)kster hierover argumenten en een verdediging hebben kunnen ontwikkelen in de procedure".

Beoordeling

13. De verzoekende partijen zetten de wijze waarop artikel 14.4.4 van het inrichtingsbesluit, het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel door het bestreden besluit wordt geschonden, niet uiteen. In zoverre is het middel niet ontvankelijk.

In zoverre de schending wordt aangevoerd van "het recht van verdediging" en van de hoorplicht, wordt het middel verworpen om de redenen uiteengezet in de bespreking van het eerste middel.

14. Nadat in het bestreden besluit wordt aangenomen dat de aanvraag een gemeenschapsvoorziening betreft, wordt het volgende overwogen:

> "Overwegende dat een voorwaarde voor de toepassing van artikel 20 is dat er een dringende en absolute noodzaak bestaat en dat er niet kan gewacht worden op de procedure van inherzieningstelling van het gewestplan of het opstellen van een gemeentelijk plan; dat het advies van de brandweer dat wijst op de noodzaak van een bijkomende uitgang ter evacuatie van de lokalen gelegen op de eerste verdieping van het gebouw nr. 2 geenszins de noodzaak voor de andere gevraagde werken impliceert;
>
> Overwegende dat evenwel geenszins uit het dossier blijkt dat er een dringende en absolute noodzaak is voor alle gevraagde werken; dat wegens het ontbreken van deze toepassingsvereiste van artikel 20 geen vergunning kan worden verleend; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar dient te worden ingewilligd".

15. De verzoekende partijen betwisten niet dat de werken dringend en noodzakelijk dienen te zijn om bij afwijking in het betrokken parkgebied te kunnen worden toegelaten.

Anders dan de verzoekende partijen stellen, kan uit het voormelde besluit van de bestendige deputatie van 7 oktober 1999 niet worden afgeleid dat de werken dringend en noodzakelijk zijn. In dat laatste besluit wordt weliswaar overwogen dat "het (...) wenselijk is dat de gemeente de toestand zoals die tot nu vergund is vastlegt in een bijzonder plan van aanleg", niet omdat dit een "dringende en absolute noodzaak" zou zijn maar omdat "het betrokken ontwerp (...) geenszins een te realiseren bestemming volgens een op te maken BPA in het gedrang kan brengen".

Daarnaast tonen de verzoekende partijen door een loutere verwijzing naar "artikel 12B, ten 3de, 4de, 5de, 6de, 7de en 9de (...) en de voorwaarden C, ten 2de" van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en subsidienormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, zonder deze bepalingen concreet op voorliggende aanvraag te betrekken, niet aan dat in het bestreden besluit ten onrechte wordt aangenomen dat uit het dossier geen dringende en absolute noodzaak voor alle gevraagde werken blijkt.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 694,12 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig april 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,	griffier

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Roger Stevens**