

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 191.152 van 9 maart 2009
in de zaken A. 155.135/X-12.030.(I)
A. 157.684/X-12.123.(II)**

I. In zake : de b.v.b.a. MILTON,
die woonplaats kiest bij
advocaat Y. LOIX,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 27

tegen :

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat E. PLAVSIC,
kantoor houdende te 2000 ANTWERPEN,
Huidevettersstraat 22-24.

II. In zake: de b.v.b.a. MILTON,
die woonplaats kiest bij
advocaat Y. LOIX,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 27

tegen :

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat E. PLAVSIC,
kantoor houdende te 2000 ANTWERPEN,
Huidevettersstraat 22-24.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de b.v.b.a. MILTON op 27 augustus 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 13 mei 2004 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep tegen het besluit van 30 januari 2004 van het college van burgemeester en schepenen van Antwerpen tot weigering van het conformiteitsattest voor een appartement op de derde verdieping van een gebouw op een perceel gelegen te Antwerpen, Bosschaertstraat 47, niet wordt ingewilligd; (zaak I. A. 155.135)

Gezien het verzoekschrift dat de b.v.b.a. MILTON op 22 november 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 19 augustus 2004 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep tegen het besluit van 29 april 2004 van het college van burgemeester en schepenen van Antwerpen tot weigering van het conformiteitsattest voor een appartement op de derde verdieping van een gebouw op een perceel gelegen te Antwerpen, De Bosschaertstraat 47, niet wordt ingewilligd; (zaak II. A. 157.684.)

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord in beide zaken;

Gezien de verslag opgemaakt door eerste auditeur J. STEVENS in beide zaken;

Gelet op de beschikkingen van 27 juli 2005 die de neerlegging ter griffie van de verslagen en van de dossiers gelasten in beide zaken;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij in beide zaken;

Gelet op de beschikkingen van 3 november 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 november 2008 in beide zaken;

Gehoord verslag van staatsraad S. DE TAEYE in beide zaken;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. BULKMANS, die loco advocaat Y. LOIX verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat C. SMEYERS, die loco advocaat E. PLAVSIC verschijnt voor de verwerende partij in beide zaken;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur J. STEVENS in beide zaken;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De rechtspleging - samenvoeging

De verzoekende partij voert in de zaken A. 155.135 en A. 157.684 dezelfde middelen aan tegen beslissingen met eenzelfde voorwerp en grondslag. De zaken zijn verknocht en dienen te worden samengevoegd.

2. De feiten

2.1. De verzoekende partij dient op 4 december 2003 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een aanvraag in voor het verkrijgen van een conformiteitsattest voor haar gebouw met vier woningen/appartementen, gelegen aan de Bosschaertstraat 47 te 2020 Antwerpen.

2.2. Op 16 januari 2004 wordt het conformiteitsonderzoek uitgevoerd, waarna het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen op 30 januari 2004 een conformiteitsattest aflevert voor het gebouw, het gelijkvloers en het appartement gelegen op de eerste verdieping.

2.3. Op 5 februari 2004 deelt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de verzoekende partij mee het conformiteitsattest voor het appartement op de derde verdieping te weigeren, aangezien dit niet aan de bezettingsnormen voldoet :

“D. Bezettingsnormen : niet in orde bij de woning op de 3^e verdieping (03.01). De bewoonbare oppervlakte van de woon-, kook-, en slaapruijnte is te klein. Er is een minimum vereist van 12 m² netto-vloeroppervlakte per zelfstandige woning voor één persoon. De netto-vloeroppervlakte wordt gemeten in de zone met een plafondhoogte van minstens 220 cm. Bijkomend wordt bij hellende plafonds de netto-vloeroppervlakte meegerekend met een vrije hoogte groter dan 180 cm. Met lokalen waarvan de in aanmerking te nemen netto-vloeroppervlakte kleiner is dan 4 m² en lokalen die nergens een plafondhoogte van minstens 220 cm hebben wordt geen rekening gehouden”.

2.4. Op 29 maart 2004 dient de verzoekende partij tegen de voormelde weigeringsbeslissing administratief beroep in bij de verwerende partij. Op dezelfde dag dient de verzoekende partij een nieuwe aanvraag in voor het verkrijgen van een conformiteitsattest voor de appartementen op de tweede en de derde verdieping.

2.5. Op 13 mei 2004 weigert de verwerende partij in beroep de afgifte van het conformiteitsattest voor het appartement op de derde verdieping, op de volgende gronden :

“De bestendige deputatie is van oordeel dat de vrije hoogte van een kamer gemeten wordt tussen de bovenkant van de vloer en onderkant van het plafond. De opbouw van de vloer en het plafond kunnen niet worden meegerekend. Een vrije hoogte van 2m20 is sowieso laag. Uit oogpunt van de goede ruimtelijke ordening is het niet opportuun om op de ondergrens van vrije hoogte, aangegeven op het technisch formulier, een afwijking toe te staan. In dit verband wordt verwezen naar de gemeentelijke bouw- en woningverordening van de stad Antwerpen die in artikel 56 stelt dat de hoogte van woon- en slaapkamers minimum 2m50 moet bedragen.

De resterende netto-oppervlakte bedraagt 10,07 m², wat minder is dan het minimum van 12 m².

Het beroep wordt dan ook afgewezen”.

Dit is het bestreden besluit in de zaak A. 155.135.

2.6. Ingevolge de nieuwe aanvraag wordt op 23 april 2004 een tweede conformiteitsonderzoek uitgevoerd voor de appartementen op de tweede en de derde verdieping.

2.7. Op 7 mei 2004 wordt van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een conformiteitsattest verkregen voor de tweede verdieping. Voor de derde verdieping wordt dit attest opnieuw geweigerd en dit om de volgende redenen :

“D. Bezettingsnormen : niet in orde bij één van de vier zelfstandige woningen. Op de 3^e verdieping (03.01) is de bewoonbare oppervlakte van de woon-, kook-, en slaapruijnte te klein. Er is een minimum vereist van 12m² netto-vloeroppervlakte per zelfstandige woning voor één persoon. De netto-vloeroppervlakte wordt gemeten in de zone met een plafondhoogte van minstens 220 cm. Bijkomend wordt bij hellende plafonds de netto-vloeroppervlakte meegerekend met een vrije hoogte groter dan 180 cm. Met lokalen waarvan de in aanmerking te nemen netto-vloeroppervlakte kleiner is dan 4 m² en lokalen die nergens een plafondhoogte van minstens 220 cm hebben, wordt geen rekening gehouden”.

2.8. Op 25 juni 2004 dient de verzoekende partij tegen de voormelde weigeringsbeslissing administratief beroep in bij de verwerende partij.

2.9. Op 19 augustus 2004 verwerpt de verwerende partij het beroep om de volgende redenen :

“Het decreet houdende de Vlaamse wooncode van 15 juli 1997, zoals gewijzigd en het besluit van de Vlaamse regering van kwaliteitsbewaking, recht van voorkoop en sociaal beheerrecht van 6 oktober 1998 zijn van toepassing.

Het betreft een heraanvraag van een dossier waarover ons college reeds in zitting van 13 mei 2004 een beslissing heeft genomen. De feitelijke omstandigheden zijn niet gewijzigd, zodat er ook geen redenen zijn om de vorige beslissing te herzien. Uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening is het niet opportuun om op de ondergrens van de vrije hoogte, aangegeven op het technisch formulier, een afwijking toe te staan. In dit verband kan de gemeentelijke bouw- en woningverordening van de stad Antwerpen worden aangehaald die in art. 56 stelt, dat de hoogte van woon- en slaapkamers minimum 2m50 moet bedragen.

De resterende netto-oppervlakte bedraagt 10,70 m², wat minder is dan het minimum van 12 m². Het beroep is bijgevolg af te wijzen”.

Dit is het bestreden besluit in de zaak A.157.684.

3. De gegrondheid van het beroep in de zaak A. 155.135

3.1. Eerste middel

3.1.1. Het aangevoerde middel

De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van “art. 84, eerste lid, 2/ van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, met toepassing van artikel 159 GW aangevoerd tegen het besluit van de Vlaamse Regering d.d. 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen” en van “art. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen”:

“Doordat de bestreden beslissing de afgifte van het conformiteitsattest weigert op grond van de bezettingsnorm opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering d.d. 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen,

En doordat voormeld besluit van 6 oktober 1998 slechts voor spoedadvies werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State,

Terwijl art. 84, 2/ van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereist dat de overheid, in geval van spoedeisend advies, de adviesvraag met bijzondere redenen omkleedt;

En terwijl in voormeld geval geen beroep kon worden gedaan op de vereiste redenen van spoedeisendheid,

En terwijl artikel 159 van de Gec. Gw. voorziet dat algemene besluiten slechts kunnen worden toegepast in zoverre zij met de wetten overeenstemmen;

Zodat de bestreden beslissing steun vindt in een onwettige besluit van de Vlaamse Regering, zodoende wettige grondslag mist en eveneens door een onwettigheid is aangetast of minstens de art. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen schendt.

TOELICHTING BIJ HET MIDDEL :

VI.1.1 Het besluit van 6 oktober 1998 is onwettig.

A DE ADVIESVERPLICHTING VOOR REGLEMENTAIRE BESLUITEN.

23. Het hoger vermelde besluit van 6 oktober 1998 is onwettig want genomen in strijd met art. 84, eerste lid, 2/ van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Voor alle ontwerpen van reglementaire besluiten geldt de principiële verplichting om deze voor te leggen aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Deze adviesverplichting is voorzien in art. 160, tweede lid van de Gec. Grondwet en in art. 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Ze wordt verder uitgewerkt in art. 84 van de R.v.St. Wet.

24. Deze verplichting geldt teneinde de afdeling wetgeving toe te laten de ontwerp teksten van reglementaire besluiten te voorzien van beredeneerd advies. Dergelijke adviezen dienen dan binnen een termijn van (t)en hoogste één maand te worden meegedeeld. In spoedeisende gevallen kan de overheid die de afdeling wetgeving adieert, verzoeken om advies te verlenen binnen een verkorte termijn van drie dagen. In geval van hoogdringendheid dienen de ontwerpen van reglementaire besluiten niet voorgelegd te worden voor beredeneerd advies.

25. De toepassing van één van beide afwijkmogelijkheden dient steeds met bijzondere redenen omkleed te zijn. Deze bijzondere redenen dienen te worden overgenomen in de aanhef van de verordening. Dit moet de afdeling administratie van de Raad van State toelaten na te gaan of de bijzondere redenen van hoogdringendheid of spoedeisendheid, die in de aanhef van de regelgevende akte wordt vermeld, terecht werden ingeroepen.

B DE ADVIESVERPLICHTING IS EEN SUBSTANTIËLE VORMVEREISTE...

26. De raadpleging van de Raad van State, afdeling wetgeving, vloeit voort uit het streven van de Grondwetgever om de eerbiediging van de rechtsstaat en de kwaliteit van de teksten uit wetgevingstechnisch en formeel oogpunt te waarborgen en de rechtszekerheid te garanderen. De raadpleging van de afdeling wetgeving is bijgevolg een vormvereiste die van openbare orde is en derhalve substantieel.

27. De regels die deze adviesverplichting nader uitwerken zijn eveneens van openbare orde. Ze zijn niet uitsluitend bedoeld om een goede organisatie van de werkzaamheden van de Raad van State te garanderen. Wanneer de wet de overheid toestaat om onder bepaalde voorwaarden na te laten de afdeling wetgeving te raadplegen, of deze raadpleging te laten plaatsvinden volgens een versnelde procedure, zoals voorzien in art. 84, eerste lid, 2/ R.v.St.-wet, dan dienen deze voorwaarden restrictief te worden geïnterpreteerd.

C ...WAARVAN MISKENNING WORDT GESANCTIONEERD DOOR DE RAAD VAN STATE.

28. Uw Raad acht zich bevoegd om de naleving van de adviesverplichting te controleren. Indien deze verplichting wordt miskend, dan vernietigt de afdeling administratie het betreffende besluit. Uw Raad leidt haar bevoegdheid hiertoe af uit de gecoördineerde wetten op de Raad van State en uit de parlementaire voorbereidingen. Wanneer bij de afdeling administratie van uw Raad een beroep wordt ingesteld tot nietigverklaring van een besluit waarvan de noodzaak van spoedbehandeling wordt betwist, dan gaat uw Raad de gegrondheid en de feitelijke van de aangevoerde bijzondere redenen na. Indien blijkt dat er geen bijzondere redenen van spoedeisendheid voor handen zijn, dan kan uw Raad het betrokken besluit vernietigen.

29. Van Damme stelt het als volgt :

‘De onwettigheid welke volgt uit de veronachtzaming van het vereiste inzake de raadpleging van de afdeling wetgeving kan daarnaast ook worden gesanctioneerd met toepassing van artikel 159 van de Grondwet. Dat houdt

in dat iedere rechter - de hoven en de rechtbanken, doch ook de administratieve rechter, de afdeling administratie van de Raad van State inclus - zich ervan moet onthouden toepassing te maken van een besluit dat is genomen met schending van het voornoemde raadplegingsvereiste.'

30. In casu zal blijken dat de bijzondere redenen van spoedeisendheid in tegenspraak zijn met de feiten en niet gegrond zijn.

D IN CASU: GEEN BIJZONDERE REDENEN VAN SPOEDEISENDHEID.

31. Beroepende partij is de mening toegedaan dat in het onderhavige geval geen bijzondere redenen van spoedeisendheid voor handen waren. Bij de totstandkoming van het besluit van de Vlaamse Regering werd ten onrechte toepassing gemaakt van de mogelijkheid tot het bekomen van een spoedadvies, zoals voorzien in art. 84, eerste lid, 2/ R.v.St.-wet. De bijzondere redenen van spoedeisendheid zijn in casu niet in overeenstemming met de feiten. Verzoekende partij zal daarenboven aantonen dat deze bijzondere redenen evenmin gegrond zijn.

D.1 Redenen van spoedeisendheid zijn in tegenspraak met de feiten.

32. In de aanhef van het kwestieuze besluit wordt de spoedeisendheid als volgt gemotiveerd:

'Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat Titel III en Hoofdstuk VI van Titel VI van de Vlaamse Wooncode, waaraan de Vlaamse Regering met dit ontwerp van besluit uitvoering wil geven, in werking treden op 1 november 1998. Het is essentieel dat de concrete kwaliteitsnormen die voor woningen zullen gelden, zo snel mogelijk bekend worden gemaakt, om de eigenaars en de huurders niet de kans te ontnemen het nodige te doen voordat de decreetbepalingen en het uitvoeringsbesluit in werking treden.'

33. De Vlaamse Regering wijst op het bestaan van een 'dringende noodzakelijkheid' om via de spoedprocedure het advies in te winnen van de afdeling wetgeving. Deze dringende noodzaak bestaat uit het feit dat de bepalingen van het decreet betreffende de Vlaamse Wooncode, waaraan het besluit van 6 oktober 1998 uitwerking geeft, in werking treden op 1 november 1998. Volgens de Vlaamse Regering is het essentieel dat de concrete normen zo snel mogelijk bekend worden gemaakt, om de eigenaars en de huurders niet de kans te ontnemen het nodige te doen voordat de decreetbepalingen en het uitvoeringsbesluit in werking treden.

34. Uit de feiten blijkt echter dat de bijzondere redenen die de toepassing van de spoedeisendheid noodzaken, enkel een gevolg zijn van het stilzitten van de Vlaamse Regering. Het decreet betreffende de Vlaamse Wooncode dateert van 15 juli 1997. Dit decreet werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 19 augustus 1997. Niettegenstaande het feit dat de Vlaamse Regering het noodzakelijk acht dat de concrete normen zo snel mogelijk zouden worden bekendgemaakt, wachtte zij méér dan een jaar om bij toepassing van art. 84, eerste lid, 2/ R.v.St.-wet advies in te winnen bij de afdeling wetgeving. Dit advies werd verstrekt op 18 september 1998. Dan werd 3 weken gewacht om het besluit te nemen, waarna nogmaals 24 dagen werd gewacht om het te publiceren ...

35. Het lange tijdsverloop tussen het bekendmaken van het decreet en het bekomen van het spoedadvies, maakt duidelijk dat ten onrechte toepassing is gemaakt van de procedure voorzien in art. 84, eerste lid, 2/ R.v.St.-wet. De Regering kan zich immers niet op een geloofwaardige manier beroepen op het spoedeisend karakter van het besluit, wanneer blijkt dat (1) zij meer dan een jaar heeft gewacht om na het inwerking treden van het decreet, het advies van de afdeling wetgeving over het uitvoeringsbesluit te bekomen en (2) dat het besluit pas daags vóór het inwerkingtreden van de decretale bepalingen is gepubliceerd terwijl deze decretale bepalingen op dat ogenblik reeds 15 maand

door haar gekend waren. De feiten zelf weerleggen immers het bestaan van het spoedeisend karakter van dit besluit. In een gelijkaardig geval stelde de Raad van State dat de overheid, na meer dan één jaar te hebben stilgezeten, niet meer op een wettige manier een beroep kon doen op art. 84, eerste lid, 2/ R.v.St. -wet:

(...)

36. Het is een algemeen principe van behoorlijk handelen dat men de ingeroepen hoogdringendheid niet zelf vermag te hebben georganiseerd.

37. Als er al sprake is van een dringende noodzaak of spoedeisendheid, dan is deze in casu enkel in het leven geroepen door het stilzitten van de bevoegde overheid. Een naarstig optredende overheid hoefde immers geen beroep te doen op de spoedprocedure voor het bekomen van het advies van de afdeling wetgeving. Indien de Vlaamse Regering eerder was opgetreden, dan kon het besluit tot stand komen met inachtneming van de gewone adviesprocedure. De bijzondere redenen, opgenomen in de aanhef van het besluit zijn feitelijk gezien niet van die aard om de toepassing van de versnelde adviesprocedure te wettigen.

D.2 de bijzondere redenen van spoedeisendheid zijn ongegrond.

38. De hoger geciteerde bijzondere redenen van spoedeisendheid zijn evenmin gegrond. Vaste rechtspraak van de Raad van State stelt dat die redenen, willen ze gegrond zijn, verband moeten houden met welbepaalde en bijzondere omstandigheden die maken dat de raadpleging van de afdeling wetgeving niet volgens de gewone procedure van art. 84, eerste lid R.v.St.-wet kon plaatsvinden, zonder dat de verwezenlijking van het door de vooropgestelde maatregelen beoogde doel en het nut, alsook de doeltreffendheid ervan in het gedrang komen.

(...)

40. De Vlaamse Regering beoogt met de voorgestelde normen het recht op menswaardig wonen voor iedereen gestalte te geven. Dit houdt in dat de beschikbaarheid wordt bevorderd van aangepaste woningen van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid. In casu wordt de verwezenlijking van dit doel echter niet in het gedrang gebracht indien de bepalingen van het uitvoeringsbesluit pas in werking zouden treden na de inwerkingtreding van het decreet. De verwezenlijking van dit doel wordt er hoogstens door uitgesteld, maar zeker niet onmogelijk gemaakt.

41. Zoals reeds hoger is gezegd, zou een dergelijk uitstel enkel te wijten zijn aan het stilzitten van de Vlaamse Regering en niet door de toepassing van de normale, onverkorte adviesprocedure uit art. 84, eerste lid, 1/ R.v.St.-wet. De naleving van deze adviesprocedure zou evenmin alle nut of doeltreffendheid aan dit besluit hebben ontnomen. Zodoende zijn de bijzondere redenen van spoedeisendheid ongegrond. Het besluit van de Vlaamse Regering d.d. 6 oktober 1998 is tot stand gekomen met miskennis van art. 84, §1, eerste lid, 2/ R.v.St.-wet.

VI.1.2 De in het middel aangehaalde bepalingen zijn geschonden.

42. Hierboven werd reeds aangetoond dat het besluit van de Vlaamse Regering d.d. 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen werd genomen met miskennis van art. 84, §1, eerste lid, 2/ R.v.St.-Wet. De schending van het voormelde artikel is aldus voldoende aangetoond. Aangezien de bestreden beslissing steun vindt in het voormeld besluit van de Vlaamse Regering, is deze beslissing onwettig.

43. Daarnaast dient te worden vastgesteld dat de bestreden beslissing, in het licht van het voorgaande, in strijd is met de formele motiveringsplicht. De bestreden beslissing vormt een eenzijdige rechtshandeling van individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben

voor één of meerdere bestuurden. Zij valt zodoende onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

44. Luidens art. 2 van deze wet moeten de bestuurshandelingen die onder haar toepassingsgebied vallen, uitdrukkelijk worden gemotiveerd. Artikel 3 vult deze motiveringsverplichting verder aan. De opgelegde motivering moet in de akte de feitelijke en juridische overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Deze motivering moet afdoende zijn.

45. Uit de bovenstaande uiteenzetting blijkt duidelijk dat het besluit van 6 oktober 1998, op grond waarvan de afgifte van het conformiteitsattest werd geweigerd, onwettig is. Het voormelde onwettige besluit, of althans de in dat besluit gehanteerde bezettingsnorm, kan dus niet dienen als motivering voor het weigeren van de afgifte van het conformiteitsattest. De motivering is in casu niet afdoende nu blijkt dat de juridische overwegingen op grond waarvan de afgifte wordt geweigerd, worden geput uit een manifest onwettig besluit.

46. Gelet op het bovenstaande, is de schending van art. 84, §1, eerste lid, 2/ R.v.St.- Wet afdoende aangetoond. Minstens is er sprake van een schending van de formele motiveringsplicht, zoals opgenomen in de wet van 29 juli 1991.

47. Het eerste middel is dan ook gegrond”.

3.1.2. Beoordeling

3.1.2.1. Artikel 84, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, zoals dit gold bij de totstandkoming van het besluit van 6 oktober 1998 van de Vlaamse regering betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen, bepaalt dat het onderzoek van de zaken plaatsvindt in de volgorde van de inschrijving op de rol, uitgezonderd, onder meer, “wanneer, in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed, de overheid die de afdeling wetgeving adieert, vraagt dat het advies of het voorontwerp wordt meegedeeld binnen een termijn van ten hoogste drie dagen of binnen een termijn van ten hoogste acht dagen in het geval bedoeld in artikel 2, § 4”. In dit geval moet de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, worden overgenomen in de aanhef van het besluit.

Het komt in de eerste plaats aan de afdeling wetgeving van de Raad van State toe te oordelen over de rechtmatigheid en de gegrondheid van de “bijzondere redenen” die in de bij haar ingediende adviesaanvraag worden uiteengezet ter verantwoording van het spoedeisend karakter ervan. Aangenomen mag worden dat als zij daaromtrent geen opmerkingen maakt, de afdeling wetgeving van oordeel is dat de gegeven verantwoording niet iedere overtuigingskracht ontbeert. De overheid die het advies heeft aangevraagd, mag er met toepassing van meer vermeld artikel 84, eerste lid in principe op vertrouwen dat zij aan de overgelegde tekst voortgang mag verlenen zonder op het rechtmatigheidsbezwaar van gebrek aan spoedeisendheid te stuiten. Dit principe is echter niet absoluut. De

overheid kan er zich met name niet op beroepen wanneer blijkt dat zij de afdeling wetgeving onvolledig heeft voorgelicht omtrent de “bijzondere redenen” die haar tot haar verzoek om spoedbehandeling hebben gebracht. In dat geval kan de overheid immers niet staande houden dat haar vertrouwen werd beschaamd.

3.1.2.2. De Raad van State, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, werd op 8 juli 1998 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk beleid en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering “betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen”. Op 9 september 1998 werd de Raad van State, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, vervolgens verzocht hem binnen een termijn van ten hoogste drie dagen over het voormelde ontwerp van advies te dienen. Ter voldoening aan de vereiste vermeld in artikel 84, eerste lid, 2/ van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt in de adviesaanvraag het spoedeisend karakter ervan gemotiveerd door de omstandigheid dat “Titel III en hoofdstuk VI van Titel VI van de Vlaamse Wooncode, waaraan de Vlaamse regering met dit ontwerp uitvoering wil geven, (...) in werking (treden) op 1 november 1998. Het is essentieel dat de concrete kwaliteitsnormen die voor woningen zullen gelden, zo snel mogelijk bekend worden gemaakt, om de eigenaars en verhuurders niet de kans te ontnemen het nodige te doen voordat de decreetsbepalingen en het uitvoeringsbesluit in werking treden”.

3.1.2.3. De afdeling wetgeving heeft op 15 september 1998 haar advies nr. 28.006 over het ontwerp uitgebracht, dat op 22 september 1998 aan de adviesaanvrager werd verzonden.

3.1.2.4. De verzoekende partij betoogt dat de Vlaamse regering door haar stilzitten de ingeroepen hoogdringendheid zelf heeft georganiseerd en dat het kwestieuze besluit tot stand had kunnen komen met inachtneming van de gewone adviesprocedure indien de Vlaamse regering eerder was opgetreden. Zij wijst erop dat de Vlaamse regering een jaar gewacht heeft om het bestreden besluit vast te stellen. De afdeling wetgeving was van deze laatste omstandigheid evenwel op de hoogte. Bovendien gaat de verzoekende partij er in haar betoog aan voorbij dat de bevoegde Vlaamse minister de afdeling wetgeving van de Raad van State op 8 juli 1998 eerst heeft verzocht hem volgens de gewone procedure van advies te dienen.

Het motief dat Titel III en Hoofdstuk VI van Titel VI van de Vlaamse Wooncode, waaraan de Vlaamse regering met het ontwerp van besluit uitvoering wil geven, in werking zullen treden op 1 november 1998 en dat het

essentieel is dat de concrete kwaliteitsnormen die voor woningen zullen gelden, zo snel mogelijk bekend worden gemaakt om de eigenaars en de verhuurders niet de kans te ontnemen het nodige te doen voordat de decreetbepalingen en het uitvoeringsbesluit in werking treden, volstaat om het op 9 september 1998 uitgebrachte verzoek om spoedbehandeling te dragen. Noch de omstandigheid dat het kwestieuze besluit op 6 oktober 1998 werd genomen, te weten 14 dagen nadat het advies van de afdeling wetgeving aan de bevoegde Vlaamse minister werd verzonden, noch de omstandigheid dat dit besluit 24 dagen nadat het werd genomen en één dag voor de inwerkingtreding van Titel III en Hoofdstuk VI van Titel VI van de Vlaamse Wooncode, in het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd, doen aan de geldigheid van het voormelde motief van hoogdringendheid enige afbreuk.

3.1.2.5. Aangezien het besluit van 6 oktober 1998 van de Vlaamse regering betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen niet met miskennis van de adviesverplichting van de afdeling wetgeving van de Raad van State werd genomen, kan de door de verzoekende partij aangevoerde schending van de formele motiveringsplicht, die van het tegendeel uitgaat, evenmin worden aangenomen.

Het middel is niet gegrond.

3.2. Tweede middel

3.2.1. Het aangevoerde middel

De verzoekende partij voert een tweede middel aan, genomen uit de schending van “het redelijkheids-, het vertrouwens- en het proportionaliteitsbeginsel” :

“Doordat uit de bestreden beslissing, waarbij afgifte van het conformiteitsattest wordt geweigerd, blijkt dat betreffende woning slechts minimaal afwijkt van de bezettingsnorm,

En doordat de woning daarenboven geschikt en bewoonbaar werd verklaard,

Terwijl het redelijkheidsbeginsel een kennelijke wanverhouding tussen de bestreden beslissing en de feiten waarop zij is gebaseerd, sanctioneert,

En terwijl het vertrouwensbeginsel voorziet dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid,

Zodat het bestreden besluit het redelijkheids- en het vertrouwensbeginsel schendt.

TOELICHTING BIJ HET MIDDEL:

48. De weigering van het conformiteitsattest is onwettig wanneer zij tegen alle redelijkheid ingaat, of wanneer de door het bestuur geponeerde verhouding tussen de beslissing en de feiten volkomen ontbreekt. In casu wordt het conformiteitsattest voor de woning op het derde verdiep geweigerd omdat de

netto-vloeroppervlakte niet zou voldoen aan de minimumvereist(e) van 12 m² per persoon. De netto-oppervlakte wordt gemeten in de zone met een plafondhoogte van minstens 220 cm. Uit het technisch verslag blijkt dat de netto-vloeroppervlakte die met toepassing van de minimumhoogte in aanmerking mag worden genomen 10,07 m² bedraagt. De vloeroppervlakte van de keuken werd niet in aanmerking genomen, omdat de plafondhoogte hier te laag zou zijn. In deze ruimte is de plafondhoogte slechts luttele centimeters lager dan de verplichte minimumhoogte.

49. Er kan niet worden betwist dat het in casu gaat om een vergund geacht gebouw dat omstreeks 1935 werd opgericht en dat aan de woning in 1993-94 renovatiewerken werden uitgevoerd. Evenmin kan worden voorgehouden dat een vergunde woning, die voortdurend bewoond is geweest en onderhouden, zelfs gerenoveerd, niet zou voldoen aan de bouwnormen.

50. Verzoekende partij is dan ook de mening toegedaan dat de bestreden beslissing het redelijkheidsbeginsel schendt. Het is onredelijk om te stellen dat de afgifte van het conformiteitsattest dient te worden geweigerd omwille van de hoger vermelde geringe onvolkomenheden. De netto-vloeroppervlakte verschilt slechts licht van de minimumvloeroppervlakte, zoals vastgesteld in het besluit van 6 oktober 1998.

51. Daarenboven is de netto-vloeroppervlakte te klein, juist omdat de oppervlakte van de keuken niet in aanmerking wordt genomen. Deze vloeroppervlakte wordt niet in aanmerking genomen omdat de plafondhoogte in de keuken te laag zou zijn. Ook op dit punt is de beslissing in strijd met het redelijkheidsbeginsel. Ten eerste is het verschil tussen de reële plafondhoogte en die in het besluit van 6 oktober 1998 minimaal. Dit verschil bedraagt amper 9 centimeter! Ten tweede zijn de kosten, nodig om de plafondhoogte aan te passen aan de in het besluit opgenomen normen uitermate hoog. Daarenboven staan deze kosten niet in verhouding tot de afwijking van de norm, die zoals gezegd slechts minimaal is. De bestreden beslissing, die de onverhuurbaarheid van woning tot gevolg heeft vertoont dan ook een kennelijke disproportionaliteit t.o.v. de feiten waarop zij gebaseerd is.

52. De weigering van het conformiteitsattest is duidelijk onredelijk.

53. De weigeringsbeslissing schendt daarenboven het vertrouwensbeginsel.
(...)

54. Beroepende partij heeft dit pand aangekocht met het oog op het verhuren ervan. Zij beschikt over de nodige stedenbouwkundige vergunningen.

55. In deze context moet er op worden gewezen dat de vier woningen niet ongeschikt of onbewoonbaar werden verklaard. Naar aanleiding van het verzoek van mevrouw K. Van Boeckel, ROHM Antwerpen, overeenkomstig art. 15 van het decreet houdende de Vlaamse Wooncode, werd door de heer B. Cloet, Controleur Leegstand, Verkrotting en Kwaliteitsbewaking bij de dienst ROHM Antwerpen-Huisvesting, een omstandig verslag opgemaakt omtrent de ongeschiktheid en de onbewoonbaarheid van de betrokken woningen. Tevens werd dienaangaande een advies opgesteld door de heer L. Wouters, gewestelijk ambtenaar bij de dienst ROHM Antwerpen-huisvesting.

56. Voormelde adviezen stelden dat een ongeschikt en onbewoonbaarheidsverklaring van de betrokken woningen aangewezen was. Naar aanleiding van deze controles heeft verzoekster echter onverwijld verbeteringswerken uitgevoerd. Na deze verbeteringswerken werd door de betreffende ambtenaren een hercontrole uitgevoerd. Uit de technische verslagen en adviezen, opgesteld naar aanleiding van deze hercontrole, blijkt dat de woningen allemaal voldoen aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en woonkwaliteit (inclusief stabiliteit, bouwfysica en minimaal comfort). Op basis van de resultaten van de hercontrole besloot de

burgemeester van de Stad Antwerpen dan ook de woningen niet ongeschikt en onbewoonbaar te verklaren!

57. Tenslotte dient te worden benadrukt dat verzoekende partij reeds heel wat inspanningen heeft geleverd om de woningen te verfraaien. Zij heeft immers aanzienlijke investeringen gedaan om het interieur van het pand te renoveren. Tevens werd de dakbedekking vernieuwd. Daarnaast werden de elektriciteitsleidingen vernieuwd. Deze werken werden uitgevoerd door een geregistreerde aannemer. Bij ingebruikname is de installatie gekeurd door IVEG. Ook de installatie van de centrale verwarming en het sanitair werden vernieuwd. Deze werken werden eveneens uitgevoerd door een geregistreerde aannemer.

58. Rekening houdend met het feit dat het gebouw niet ongeschikt of onbewoonbaar werd verklaard, en in het licht van de reeds geleverde inspanningen, is het rechtmatige vertrouwen dat beroepende partij koesterde, nl. dat ook de derde woning zou worden conform verklaard, onmiskenbaar geschonden. Het is voor verzoekende partij ook onbegrijpelijk dat zich voor de vier woningen geen problemen voordoen wat de bewoonbaarheid (betreft), maar dat er voor één van deze woningen geen conformiteitsattest kan worden bekomen.

59. Bijgevolg schendt de weigering van het conformiteitsattest duidelijk het redelijkheids- en het vertrouwensbeginsel.

60. Het tweede middel is gegrond”.

3.2.2. Beoordeling

De verzoekende partij betwist niet dat de netto-vloeroppervlakte minder bedraagt dan de minimum netto-vloeroppervlakte zoals vastgesteld in bijlage I, deel D van het besluit van 6 oktober 1998 van de Vlaamse regering betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen en dat het conformiteitsattest ingevolge het niet voldaan zijn van deze reglementaire minimumvereiste werd geweigerd.

De verzoekende partij kan zich niet met goed gevolg op de in het middel aangevoerde beginselen beroepen tegen het bepaalde in het voormelde besluit van 6 oktober 1998 in.

Het middel is niet gegrond.

3.3. Derde middel

3.3.1. Het aangevoerde middel

De verzoekende partij voert in haar derde middel de schending aan van “art. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen” :

“Doordat de bestreden beslissing de afgifte van het conformiteitsattest weigert omdat ‘om redenen van goede ruimtelijke ordening’ geen afwijking zou kunnen worden toegestaan bij de berekening van de bezettingsnorm,

Terwijl artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 vereisen dat elke bestuurshandeling uitdrukkelijk gemotiveerd wordt en deze motivering tevens afdoende moet zijn;

En terwijl bij de beoordeling van een aanvraag tot het bekomen van een conformiteitsattest geen afweging aangaande de goede ruimtelijke ordening kan worden gemaakt;

Zodat het bestreden besluit niet afdoende is gemotiveerd en bijgevolg de voorschriften van art. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering schendt.

TOELICHTING BIJ HET MIDDEL:

61. De bestreden beslissing motiveert de weigering van het conformiteitsattest als volgt:

‘De bestendige deputatie is van oordeel dat de vrije hoogte van een kamer gemeten wordt tussen de bovenkant van de vloer en de onderkant van het plafond. De opbouw van de vloer en het plafond kunnen niet worden meegerekend. Een vrije hoogte van 2m20 is sowieso laag. Uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening is het niet opportuun om op de ondergrens van vrije hoogte, aangegeven op het technisch formulier, een afwijking toe te staan. In dit verband wordt verwezen naar de gemeentelijke bouw- en woningverordening van de stad Antwerpen die in art. 56 stelt dat de hoogte van woon- en slaapkamers minimum 2m50 moet bedragen.

De resterende netto-oppervlakte bedraagt 10,07 m², wat minder is dan het minimum van 12 m². Het beroep wordt dan ook afgewezen.’

62. Deze motivering voldoet niet aan de vereisten van artikel 2 en 3 van de wet d.d. 29 juli 1991. Deze wet vereist dat de bestuurshandelingen uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd. De opgelegde motivering moet daarenboven in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moeten afdoende zijn.

63. Rechtspraak van uw Raad vult de motiveringsplicht verder in. Iedere beslissing van het bestuur dient op motieven te berusten die niet enkel in feite en in rechte aanwezig moeten zijn, doch die bovendien pertinent moeten zijn en de beslissing moeten verantwoorden. Tevens moet de motivering van de beslissing duidelijk met de beslissing te maken hebben:

(...)

64. In het licht van het voorgaande is het duidelijk dat de motivering van de bestreden beslissing niet voldoet aan de vereisten van de formele motiveringsplicht.

65. (1) De Bestendige Deputatie motiveert niet afdoende waarom bij de berekening van de plafondhoogte enkel rekening dient te worden gehouden met de vrije hoogte tussen de vloer en het plafond. Zo geeft de bestreden beslissing niet afdoende aan waarom geen rekening mag worden gehouden met de opbouw van de vloer en het plafond. De bestreden beslissing stelt hieromtrent enkel dat een vrije hoogte van 2.20 m hoe dan ook laag is. De formele motiveringsplicht is dan ook met de voeten getreden.

66. (2) De beoordeling van een aanvraag tot het bekomen van een conformiteitsattest dient niet te worden gemaakt vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening. De motivering van het besluit is op dit punt niet pertinent. De afweging van de goede ruimtelijke ordening geschiedt enkel in het kader van de beoordeling van de aanvraag tot het bekomen van stedenbouwkundige vergunning. De aanvraag tot het bekomen van een conformiteitsattest wordt daarentegen getoetst aan de hand van woonkwaliteitsvereisten. Deze kwaliteitsvereisten behelzen (1) de oppervlakte van de woongedeelten; (2) de sanitaire voorzieningen, (3) de

verwarmingsmogelijkheden, (4) de verlichtings- en verluchtingsmogelijkheden, (5) de aanwezigheid van voldoende en veilige elektrische installaties, (6) de gasinstallaties, (7) de stabiliteit en de bouwfysica en (8) de toegankelijkheid. Deze kwaliteitsvereisten zijn verder uitgewerkt in het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998. Dit besluit voorziet nergens dat de aanvraag dient te worden getoetst aan de goede ruimtelijke ordening.

67. (3) Ook de verwijzing naar gemeentelijke bouw- en woonverordening van de stad Antwerpen, waarin een minimum plafondhoogte voor woon- en slaapkamers wordt voorgeschreven, doet niet ter zake. In casu werd de bezettingsnorm immers niet gehaald omdat de plafondhoogte van de keuken te laag zou zijn. Hierdoor werd de vloeroppervlakte van de keuken niet in aanmerking genomen bij het berekenen van de totale vloeroppervlakte van de woning op het derde verdiep. Noch het woondecreet, noch het besluit van 6 oktober 1998 voorzien dat bij het toetsen van de woning aan de bezettingsnorm, rekening moet worden gehouden met de voorschriften voor woon- en slaapkamers, opgenomen in een gemeentelijke verordening. Wat dit aspect van de beslissing betreft, is de motivering van het besluit evenmin pertinent.

68. Gelet op het voorgaande is de formele motiveringsplicht geschonden.

69. Het derde middel is eveneens gegrond”.

3.3.2. Beoordeling

3.3.2.1. Uit de bespreking van het tweede middel blijkt dat het conformiteitsattest geweigerd werd wegens het niet voldaan zijn van de minimum netto-vloeroppervlakte zoals vastgesteld door het meer vermelde besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998. De schending van deze reglementaire minimumvereiste dient als een decisief motief beoordeeld te worden. De in het middel geuite wettigheidskritiek op de overwegingen in het bestreden besluit betreffende de goede ruimtelijke ordening en de verwijzing in het bestreden besluit naar de “gemeentelijke bouw en woonverordening van de stad Antwerpen” heeft betrekking op overtollige motieven waarvan de gebeurlijke onwettigheid niet tot de vernietiging kan leiden.

3.3.2.2. De verwerende partij diende niet nader te motiveren waarom zij bij de berekening van de netto-vloeroppervlakte geen rekening heeft gehouden met de opbouw van de vloer en het plafond, aangezien dit laatste volgt uit de toepassing van de minimale plafondhoogte zoals bepaald in het meer vermelde besluit van 6 oktober 1998 van de Vlaamse regering en de niet kennelijk onredelijke overweging in het bestreden besluit “dat de vrije hoogte van een kamer gemeten wordt tussen de bovenkant van de vloer en onderkant van het plafond”.

Het middel kan niet tot vernietiging leiden.

4. De gegrondheid van het beroep in de zaak A. 157.684

De verzoekende partij voert drie middelen aan. De erin vervatte wettigheidskritiek wordt op quasi identieke wijze aangevoerd in de zaak A. 155.135.

Om de redenen vermeld onder de randnummers 3.1.2, 3.2.2 en 3.3.2.1 dienen ook die middelen te worden verworpen .

De beroepen zijn ongegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De zaken A.155.135/X-12.030 en A.157.684/X-12.123 worden gevoegd.

Artikel 2.

De beroepen in de zaken A. 155.135 en A. 157.684 worden verworpen.

Artikel 3.

De kosten van het beroep in de zaak A. 155.135, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van het beroep in de zaak A. 157.684, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
negen maart 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.