

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 210.435 van 17 januari 2011
in de zaak A. 191.216/X-14.054.**

In zake : 1. Jos DECOSTER
 2. Tharsicius DE STERCK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ignaas Behaeghe
 kantoor houdend te 1831 DIEGEM
 De Kleetlaan 12 A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 januari 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 4 november 2008 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende verwerping van het beroep van de verzoekers tegen het besluit van 29 januari 2008 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Izegem waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden (van 13 naar 8) en het aanpassen van het gebouw aan de voorschriften van het kamerdecreet te Izegem, Wantje Pietersstraat 2, kadastraal bekend sectie D, nr. 878/v/12.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

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

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

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. De verzoekers zijn de onverdeelde mede-eigenaars van een woning, gelegen aan de Wantje Pietersstraat 2 te Izegem, kadastraal bekend sectie D, nr. 878/V/12. Het gebouw is onderverdeeld in kamers, bestemd om te verhuren.

Het voormelde perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan Roeselare-Tielt gelegen in woongebied.

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

4. Op 23 juni 2006 deelt de huisvestingsdienst Regio Izegem aan de eerste verzoeker mee dat “de kamers in aanmerking kunnen komen voor een ongeschiktverklaring”.

5. Op 28 november 2007 besluit de burgemeester van de stad Izegem tot de ongeschiktverklaring van de betrokken woning.
6. Op 3 december 2007 (datum van het ontvangstbewijs) vragen de verzoekers aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Izegem de stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden van 13 naar 8, alsook de aanpassing van het betrokken gebouw op het voormelde perceel aan de voorschriften van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers (hierna: kamerdecreet).
7. Op 14 december 2007 geeft de huisvestingsdienst Regio Izegem een ongunstig advies.
8. Op 17 december 2007 geeft de brandweer een gunstig advies.
9. Op 16 januari 2008 beslist de burgemeester van de gemeente Izegem het besluit van 28 november 2007 tot ongeschiktverklaring op te heffen, behalve voor wat betreft de kamers 8 tot 11.
10. Bij besluit van 29 januari 2008 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Izegem de gevraagde vergunning op grond van de volgende overwegingen:

“ (...)

De aanvraag heeft betrekking op de vermindering van het aantal ‘kamerwoningen’ in een bestaande gebouw met kamerwoningen van 13 éénkamerwoningen naar 5 éénkamerwoningen, 3 2-kamerwoningen, een gemeenschappelijke keuken en een gemeenschappelijke badkamer.

(...)

De aanvraag is niet in overeenstemming met de provinciale stedenbouwkundige verordening ‘toegankelijkheid’, o.a. gangen niet overall min. 1,20 m breed, geen draaicirkel van 1,50 m aan de binnenkant van de voor(d)eur, trappen geen 1,20 m breed, treden van de trap hebben een overstekende neus,

Ook door de verbouwingswerken hebben de kamerwoongelegenheden onvoldoende kwaliteit. De ‘woongelegenheden’ voldoen niet aan de

stedenbouwkundige verordening betreffende de woonkwaliteit in het centrum.

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag NIET in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, noch met de goede plaatselijke ordening noch met zijn onmiddellijke omgeving”.

11. Op 10 maart 2008 tekenen de verzoekers beroep aan tegen de weigeringsbeslissing van het college. In hun beroepschrift voeren ze aan dat de brandweer geen voorwaarden heeft opgelegd en dat het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming (hierna: ARAB) niet van toepassing is op hun aanvraag, evenmin als de stedenbouwkundige verordening betreffende de woonkwaliteit in het centrum en de provinciale stedenbouwkundige verordening over de toegankelijkheid van gebouwen. Voorts uiten ze kritiek op het advies van de huisvestingsdienst en betogen ze dat de aanvraag in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, waarbij ze wijzen op de meer dan 40 jaar oude vergunning voor het gebouw, met inbegrip van de indeling in meerdere wooneenheden.

12. Bij het bestreden besluit van 4 november 2008 verklaart de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het beroep ontvankelijk doch ongegrond en weigert ze de gevraagde vergunning. In het bestreden besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“3. Inhoudelijke bespreking

a. Juridische grondslag en beoordeling

De plaats van de aanvraag bevindt zich op een perceel in stedelijk gebied. Op de bouwplaats bevindt zich een kamerwoning bestaande uit 13 kamers, welke in de jaren '60 werden vergund. De kamers hebben een oppervlakte variërend van 14 à 18 m². Inmiddels beantwoorden de vergunde kamers niet meer aan de hedendaags eisen inzake kamercomfort. Aanvrager werd hiertoe door de huisvestingsdienst Regio Izegem aangeschreven. Naar aanleiding van de verbouwingswerken werd een PV van bouwoverschrijding opgesteld.

Het project voorziet in de regularisatie van de bouwoverschrijding. Concreet wordt het aantal woongelegenheden gereduceerd van 13 naar 8. Hiervoor is een stedenbouwkundige vergunning vereist. Kamers 12 en 13 worden samengevoegd tot 1 woonentiteit door middel van een opening in de muur. Kamers 6 en 7 worden eveneens tot 1 woonentiteit samengevoegd. Daarnaast werd in de berging eveneens een muurtje

opengebroken. Kamer 8 wordt een badkamer met een douchecel en een lavabo. Kamer 9 wordt een keuken. Kamers 10 en 11 zullen worden samengevoegd tot 1 woonentiteit.

Aangezien er geen wijziging wordt aangebracht aan de gemeenschappelijke delen van het gebouw, moet worden besloten dat de provinciale stedenbouwkundige verordening niet van toepassing is op de aanvraag zoals zij thans wordt ingediend. De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening met het oog op het versterken van de woonkwaliteit in de stadskern, is van toepassing op het opsplitsen, samenvoegen en oprichten van woningen. De verordening definieert woning als elk gebouw dat kadastraal als huis, appartement of building staat geregistreerd. Bijgevolg valt het samenvoegen van het aantal woongelegenheden binnen een bestaande woning, zoals hier in casu, niet onder het toepassingsgebied van de verordening.

Niettemin dient de aanvraag eveneens te beantwoorden aan de bepalingen van het Kamerdecreet van 4 februari 1997. In dat kader heeft de huisvestingsdienst regio Izegem een ongunstig advies geformuleerd.

Vooreerst moet worden opgemerkt dat de plannen ten onrechte de indeling in studio's vermeldt. Volgens het Kamerdecreet betreffen de woonentiteiten geen studio's maar kamers, aangezien geen enkele woonentiteit over een wc, bad of douche en een kookgelegenheid beschikt. Voor deze voorzieningen zijn de bewoners afhankelijk van gemeenschappelijke ruimtes.

Artikel 4 van het Kamerdecreet bepaalt verder dat voor iedere kamer de minimale hoogte tussen vloer en plafond 2,20m bedraagt, dat er voldoende verlichtings- en verluchtingsmogelijkheden moeten zijn, dat er een wastafel met stromend water, afvoerinrichting en reukafsnijder moet zijn, dat er voldoende en veilige elektriciteitsinstallaties voor de verlichting van de kamer en het veilig gebruik van elektrische toestellen (moeten zijn). Ook moet iedere kamer over voldoende en veilige verwarming beschikken. Op basis van het ingediend plan kan dit niet worden nagegaan. Een vergunning die steunt op onjuiste of onvolledige gegevens is onwettig. (...)

Bovendien werpt de huisvestingsdienst in haar ongunstig advies op dat geen enkele kamer is voorzien van een lavabo, zodat niet aan alle voorwaarden van het Kamerdecreet is voldaan.

Uit dit alles moet worden besloten dat er een legaliteitsbelemmering bestaat om de voormelde aanvraag te kunnen vergunnen.

b. Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Daarnaast dient de aanvraag eveneens te beantwoorden aan de elementaire eisen inzake woonkwaliteit. In dat opzicht wijst de huisvestingsdienst dat de keuken volgens het bezettingscoëfficiënt ontoereikend is. Ook het bezettingscoëfficiënt voor de badkamer zal te beperkt zijn. Hierbij wordt uitgegaan dat maximum 10 personen er gebruik van mogen maken. De aanvraag betreft weliswaar 8 woongelegenheden, doch er kunnen meer dan 10 personen worden gehuisvest. Uit dit alles moet worden besloten dat de aanvraag dan ook volledig ingaat tegen het algemeen beleid om eenieder een behoorlijke huisvesting te garanderen.

De aanvraag is dan ook ruimtelijk onaanvaardbaar”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Tweede en derde middel

Uiteenzetting van het tweede middel

13. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 4 en titel IV van het kamerdecreet.

De verzoekers betogen dat de vergunningverlenende overheid de gevraagde vergunning niet mocht weigeren op grond van de enkele overweging dat de kamers niet over een wastafel beschikken en derhalve niet voldoen aan de kwaliteits- en veiligheidsnormen opgelegd in de artikelen 4, 6 en 7 van het kamerdecreet. Geen van de aangehaalde bepalingen verschaft de vergunningverlenende overheid de bevoegdheid om de gevraagde vergunning te weigeren omwille van de niet-conformiteit van de te verbouwen woongelegenheden met die bepalingen. De sancties die in Titel IV van het kamerdecreet worden bepaald voor kamers die niet voldoen aan die normen, zijn immers beperkt tot de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring, een correctionele straf, een veroordeling tot aanpassingswerken of de verzegeling. Het dwingend karakter van de in het kamerdecreet vervatte normen laat de vergunningverlenende overheid nog niet toe om de stedenbouwkundige vergunning te toetsen aan de bepalingen van het decreet. Dit alles klemmt des te meer nu de ongeschiktverklaring van de woongelegenheden gedeeltelijk werd opgeheven voor de meeste kamers, waaruit kan worden afgeleid dat die kamers wel voldoen aan de kwaliteits- en veiligheidsnormen van het kamerdecreet. Het kamerdecreet beoogt een aantal uniforme minimumnormen voor het waarborgen van de kwaliteit en de veiligheid bij het verhuren van kamers. Door de stedenbouwkundige aanvraag te weigeren op grond van het niet voldoen aan de voorwaarden van het kamerdecreet, maakt de verwerende partij oneigenlijk gebruik van dit decreet.

Uiteenzetting van het derde middel

14. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van het zorgvuldigheidsbeginsel en het fairplaybeginsel.

De verzoekers stellen dat het bestreden besluit de gevraagde vergunning weigert op grond van de vermeende niet-conformiteit van de betrokken woongelegenheden aan het kamerdecreet, terwijl het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Izegem een ander weigeringsmotief hanteert dat door de verzoekers in hun beroepschrift wordt bekritiseerd. De toepassing van het kamerdecreet werd bijgevolg niet onderworpen aan een tegensprekelijk debat tijdens de behandeling van het administratief beroep, terwijl de aangehaalde beginselen enerzijds vereisen dat de aanvraagindieners de mogelijkheid wordt geboden om, voorafgaand aan de beslissing, hun standpunt over de toepassing van het decreet mee te delen en, anderzijds, dat de vergunningverlenende overheid de verzoekers op de hoogte brengt van haar intentie om de gevraagde vergunning te weigeren op grond van een argument dat niet eerder aan bod is gekomen. Het gegeven dat niet werd ingegaan op de uitnodiging voor een hoorzitting betekent nog niet dat de aanvraagindieners zouden hebben verzaakt aan hun recht op een tegensprekelijk debat, aangezien die zitting niet het voeren van een tegensprekelijk debat beoogt.

In hun laatste memorie voeren de verzoekers de schending van hun recht van verdediging aan, vermits de gevraagde vergunning wordt geweigerd op grond van een motief waartegen ze geen verweer hebben kunnen voeren en ze hun rechten slechts hebben kunnen vrijwaren door middel van een annulatieberoep bij de Raad van State.

Beoordeling van het tweede en het derde middel

15. Wanneer de deputatie in beroep uitspraak doet over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, treedt zij niet op als een administratief rechtscollege maar als een orgaan van actief bestuur.

Ingevolge de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep, doet de overheid die in beroep uitspraak doet over een

aanvraag dit op grond van een eigen beoordeling van de aanvraag, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit van de zaak betreft, en is zij daarbij niet gebonden door argumenten die werden aangewend in het kader van de daaraan voorafgaande administratieve procedure, noch door de motivering vervat in het beroepen besluit. Er bestaat geen regel of beginsel die de vergunningverlenende overheid ertoe verplicht voorafgaandelijk aan te geven op grond van welke argumenten of motieven zij eventueel van plan is de gevraagde vergunning te weigeren. De verwerende partij verloor met andere woorden niet de mogelijkheid om de vergunning te weigeren wegens de niet-conformiteit van de betrokken aanvraag met de kwaliteits- en veiligheidsnormen van het kamerdecreet omdat de verzoekers hun argumentatie over deze weigeringsgrond niet hebben kunnen aanbrengen. Er ligt om dezelfde redenen evenmin een schending voor van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Wat betreft de aangevoerde schending van het fairplaybeginsel, moet worden vastgesteld dat dit beginsel niet alleen vereist dat een onzorgvuldig optreden van de overheid voorligt, maar bovendien dat hieraan moedwilligheid ten grondslag ligt, hetgeen veronderstelt dat de verzoekers aantonen dat de overheid te dezen met enige kwade trouw zou hebben gehandeld en met opzet zou hebben gepoogd hen in de uitoefening van hun rechten te belemmeren. De verzoekers maken niet aannemelijk dat de bestreden beslissing door de vergunningverlenende overheid op een dergelijke wijze werd genomen.

16. Artikel 4 van het kamerdecreet bepaalt:

“Een kamer of studentenkamer die te huur wordt gesteld of verhuurd, moet voldoen aan de volgende elementaire kwaliteits- en veiligheidsnormen, die door de Vlaamse regering nader worden vastgelegd:

1° de kamer of studentenkamer heeft een minimale hoogte tussen vloer en plafond van twee meter twintig centimeter. Het plafond mag zich in geen geval bevinden op minder dan één meter boven het maaiveld;

2° de kamer of studentenkamer beschikt over voldoende verlichtings- en verluchtingsmogelijkheden. De kamer of studentenkamer moet rechtstreeks licht en buitenlucht ontvangen door ten minste één te openen verticaal venster of ten minste één te openen dakvenster. De onderkant van het raam mag zich op ten hoogste één meter twintig boven de vloer bevinden. De oppervlakte van alle vensters mag niet minder bedragen dan 1 m²;

3° de kamer of studentenkamer beschikt over een wastafel met stromend water, afvoerinrichting of reukafsnijder en beschikt over voldoende en

veilige elektriciteitsinstallaties voor de verlichting van de kamer en het veilig gebruik van elektrische toestellen;

4° de kamer of studentenkamer beschikt over voldoende en veilige verwarming of de nodige toe- en afvoerkanalen. Als verwarmingsbronnen komen enkel in aanmerking: centrale verwarming, elektrische toestellen en luchtdichte gastoestellen met schoorsteen- of gevelafvoer;

5° de kamer of studentenkamer is zodanig gelegen en ingericht dat het respect voor de individuele levenssfeer wordt gewaarborgd. De kamer of studentenkamer moet rechtstreeks toegankelijk zijn en niet via een andere kamer of studentenkamer;

6° een kamerwoning, studenten- of studentengemeenschapshuis beschikt, per groep of deel van een groep van zes bewoners of studenten over een w.c. met waterspoeling en reukafsnijder;

7° iedere kamerwoning, ieder studenten- of studentengemeenschapshuis moet beschikken over een ruimte voor het onderhoudsmateriaal.

De kamer of studentenkamer alsmede de kamerwoning, het studentenhuus of het studentengemeenschapshuis moeten voldoen aan alle vereisten inzake brandveiligheid, stabiliteit en bouwfysica”.

In het bestreden besluit wordt overwogen dat op basis van het ingediende plan niet kan worden nagegaan of de kamers elk minimaal 2,20 meter hoog zijn, of er voldoende verlichtings- en verluchtingsmogelijkheden aanwezig zijn, of ze over een wastafel met stromend water beschikken, of er een afvoerinrichting en reukafsnijder geplaatst zijn, of er voldoende en veilige elektriciteitsinstallaties voor de verlichting van de kamers en voor het veilig gebruik van elektrische toestellen aanwezig zijn en of elke kamer over voldoende en veilige verwarming beschikt.

Uit de bij de aanvraag horende plannen blijkt dat enkel in de badkamer in een wastafel met stromend water is voorzien, terwijl de kamers niet over een wastafel beschikken. Op grond van deze plannen kan niet worden nagegaan of de kamers voldoen aan de overige kwaliteits- en veiligheidsnormen van artikel 4 van het kamerdecreet. Deze vaststelling in het bestreden besluit wordt overigens door de verzoekers niet betwist. Aan de hand van deze gegevens vermocht het bestreden besluit terecht te oordelen dat niet is voldaan aan de in artikel 4 van het kamerdecreet bedoelde voorwaarden.

In zoverre de verzoekers uit de gedeeltelijke opheffing van de ongeschiktverklaring afleiden dat de kamers waarvoor de ongeschiktverklaring werd opgeheven voldoen aan de voorwaarden van artikel 4 van het kamerdecreet, gaan zij voorbij aan de principiële ondeelbaarheid van de stedenbouwkundige vergunning. Ze tonen niet aan dat de kamers waarvoor de ongeschiktverklaring

werd opgeheven een afscheidbaar onderdeel van de aanvraag vormen. De vaststelling dat de ongeschiktverklaring niet werd opgeheven voor de kamers 8 tot 11 doet bijgevolg geen afbreuk aan de pertinentie van het zo-even weergegeven weigeringsmotief.

Voorts kunnen de verzoekers zich niet met goed gevolg op het in de laatste memorie aangevoerde “recht van verdediging” beroepen, aangezien de deputatie, wanneer zij in beroep uitspraak doet over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning niet optreedt als een administratief rechtscollege, maar als een orgaan van actief bestuur.

Het tweede en derde middel zijn niet gegrond.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

17. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet).

De verzoekers bekritisieren het weigeringsmotief dat is gebaseerd op het loutere vermoeden dat in het betrokken pand meer dan 10 personen zouden kunnen worden gehuisvest, terwijl maximaal 10 personen gebruik mogen maken van de keuken en de badkamer. De waarachtigheid van een bezettingsgraad van meer dan 10 personen wordt niet aangetoond, zodat in het bestreden besluit ten onrechte wordt geoordeeld dat de keuken en de badkamer ontoereikend zijn. De loutere verwijzing naar het advies van de huisvestingsdienst volstaat evenmin als motivering van de bezettingsgraad van hun pand, aangezien het advies zelf geen deel uitmaakt van het bestreden besluit en aan de verzoekers niet ter kennis werd gebracht. Bovendien is dat advies op hetzelfde vermoeden gebaseerd, terwijl het evenmin aangeeft welke feiten dit vermoeden ondersteunen.

Beoordeling van het middel

18. Uit de beoordeling van het tweede en derde middel is gebleken dat het weigeringsmotief dat niet is voldaan aan artikel 4 van het kamerdecreet, volstaat om het bestreden besluit te dragen. In dit middel viseren de verzoekers een ander, overtollig motief met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening. Kritiek op een overtollig motief kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

Het eerste middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien januari 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens