

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.706 van 24 september 2012
in de zaak A. 196.474/X-14.560.**

In zake : de n.v. L & R VASTGOED
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Matthias Valkeniers
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Jan van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de stad ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Roland Pockele-Dilles en Frederik Emmerechts
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Stoopstraat 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de provincie ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Luc Peeeters en Reiner Tijs
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Frankrijklei 93
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 mei 2010, strekt tot de
nietigverklaring van:
 - a. het besluit van 21 september 2009 van de gemeenteraad van de stad
Antwerpen houdende de definitieve vaststelling van de gemeentelijke
stedenbouwkundige verordening raamprostitutie en
 - b. het besluit van 17 december 2009 van de deputatie van de provincieraad van
Antwerpen houdende de goedkeuring van de gemeentelijke
stedenbouwkundige verordening raamprostitutie.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Patricia De Somere heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 mei 2012.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Kloeck, die loco advocaten Peter Flamey en Matthias Valkeniers verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Frederik Emmerechts, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Reiner Tijs, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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. Vraag tot samenvoeging

3. In haar laatste memorie vraagt de eerste verwerende partij de samenvoeging van het onderhavige beroep met de beroepen in de zaken

A. 200.506/XII-6.617 en A. 202.367/XII-6.750, waarin de verzoekende partij respectievelijk het besluit van 8 april 2011 van de burgemeester van de stad Antwerpen aanvecht waarbij haar pand administratief wordt gesloten voor raamprostitutie, en het besluit van 9 september 2011 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen waarbij een geschiktheidsverklaring voor de uitbating van haar pand voor raamprostitutie wordt geweigerd.

Bij gebrek aan verknochtheid tussen de twee laatstgenoemde beroepen en het onderhavige beroep wordt op dit verzoek niet ingegaan.

IV. Feiten en toepasselijke reglementering

A. Toepasselijke reglementering

4. Op 28 augustus 1997 neemt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen het besluit om te komen tot “een projectmatige aanpak van de prostitutieproblematiek”. Op 14 mei 1998 wordt het adviesbureau Seinpost belast met de ontwikkeling van een beleidsplan prostitutie Antwerpen. Op 18 maart 1999 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen het Prostitutie Beleidsplan Antwerpen goed.

5. Met verwijzing naar het beleidsplan, stelt de gemeenteraad van de stad Antwerpen op 19 juni 2000 twee reglementen vast.

Enerzijds beslist de gemeenteraad hoofdstuk IV van de code van de gemeentelijke politiereglementen van de stad Antwerpen (hierna: de politiecodex) aan te vullen met de artikelen 62.1 en 62.2 die ertoe strekken in het Schipperskwartier een zogenaamd concentratiegebied af te bakenen, waardoor “de activiteiten van de raamprostituees beperkt blijven tot enkele straten met een beperkt aantal panden en ramen”. Onder het concentratiegebied wordt de Verversrui, de Vingerlingstraat en de Schippersstraat verstaan.

Anderzijds beslist de gemeenteraad een reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand aan te nemen, dat voorschrijft dat het verboden is om een raamprostitutiepand in gebruik te nemen, te hebben of te

houden zonder of in afwijking van een geschiktheidsverklaring prostitutiepand, en dat bepaalt aan welke voorwaarden de houder van de geschiktheidsverklaring en het raamprostitutiepand moeten voldoen.

6. Op 17 mei 2005 keurt de gemeenteraad van Antwerpen een nieuwe politiecodex goed die op 25 mei 2005 van kracht wordt. De artikelen 285 en volgende ervan hebben betrekking op “daden van ontucht en prostitutie”.

7. Op 12 september 2005 keurt de gemeenteraad van de stad Antwerpen een aangepast “reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand” goed.

8. Op 23 januari 2006 beslist de gemeenteraad van de stad Antwerpen het “reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand” in de politiecodex te voegen bij artikel 289bis, zodat administratieve sancties op overtredingen op deze bepalingen kunnen worden toegepast. Het “reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand” zelf wordt voor de duidelijkheid opgeheven bij gemeenteraadsbesluit van 24 april 2006.

9. Op 22 september 2008 keurt de gemeenteraad van de stad Antwerpen het beleidsplan prostitutie Antwerpen 2008-2013 goed.

10. Bij besluit van 21 september 2009 keurt de gemeenteraad van de stad Antwerpen een aantal wijzigingen aan de politiecodex goed, waaronder wijzigingen aan het erin opgenomen raamprostitutiereglement. Luidens artikel 289bis, § 1 “Definities” van die codex is het “concentratiegebied raamprostitutie” het gebied waar zich raamprostitutiepanden kunnen bevinden, zoals bepaald in artikel 2 (toepassingsgebied) van de stedenbouwkundige verordening raamprostitutie.

11. Nog op 21 september 2009 stelt de gemeenteraad van de stad Antwerpen de “stedenbouwkundige verordening raamprostitutie” definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit. Daarin wordt onder meer overwogen:

“De belangrijkste wijzigingen die zijn doorgevoerd tegenover (het) bestaande artikel 289 bis van de politiecodex zijn:

1 Twee kleine aanpassingen van het concentratiegebied:

- (...)
- Het adres van het pand met kadasternummer afdeling 01, sectie A, grondnummer 0167, exponent X, is Blauwbroekstraat 9 in plaats van Schipperstraat 1A. Dit werd aangepast in de verordening en het pand werd uit het concentratiegebied raamprostitutie genomen. Hierdoor wordt het perceel met kadasternummer afdeling 01, sectie A, grondnummer 0167, exponent X een ruimtelijk geïsoleerd perceel (gelegen tussen het concentratiegebied raamprostitutie en een kantorenzone) waardoor extra aandacht van stedenbouwkundige en politionele handhaving aanbevolen is.

De straatnaam en huisnummers zijn in deze aangepaste versie verwijderd om verwarring te voorkomen. De kadasternummers en het grafisch plan zijn als afbakening van het concentratiegebied behouden.

(...).”

Overeenkomstig artikel 2 “toepassingsgebied”, § 1 en § 2 van de bestreden stedenbouwkundige verordening behoren de erin weergegeven kadasternummers “toestand op datum 1-1-2008” tot het concentratiegebied. Voorts bepaalt § 3 van dat artikel:

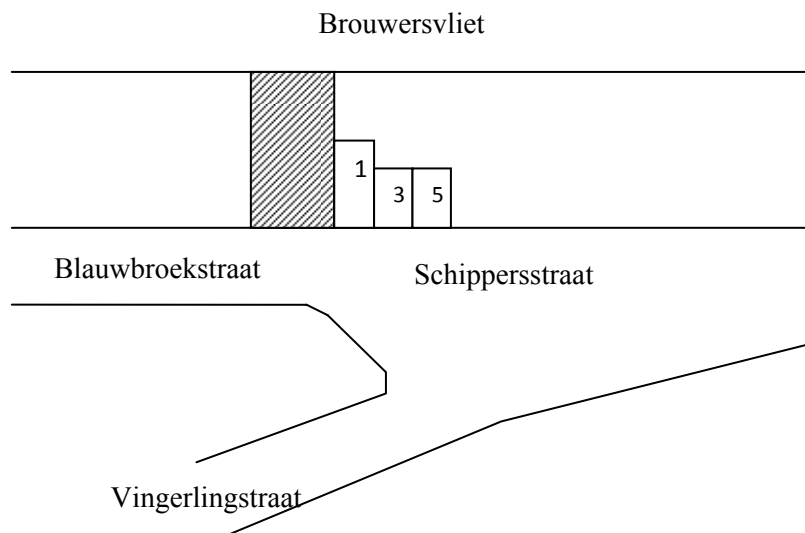
“Als twee percelen gesplitst of samengevoegd worden binnen het concentratiegebied, blijven zij deel uitmaken van het concentratiegebied. Als een perceel binnen het concentratiegebied en een perceel buiten het concentratiegebied samengevoegd worden, kan de raamprostitutieruimte zich enkel in dat deel van het perceel bevinden dat binnen het concentratiegebied raamprostitutie lag volgens het kadaster, toestand op datum 1-1-2008. Toekenning van een nieuw kadastraal nummer wijzigt de afbakening van het concentratiegebied niet.”

12. Bij besluit van 17 december 2009 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen voormelde gemeentelijke verordening betreffende raamprostitutie goed, overeenkomstig artikel 2.3.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Dit is het tweede bestreden besluit.

13. De vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening en het goedkeuringsbesluit worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 maart 2010.

B. Feiten ten aanzien van het pand van de verzoekende partij

14. De rechtsvoorganger van de verzoekende partij (hierna: de rechtsvoorganger), kocht samen met zijn echtgenote op 12 april 1996 het pand gelegen aan de “Brouwersvliet 12” te Antwerpen, kadastraal bekend onder sectie A ,nr. 167/r en met een oppervlakte van 224 m². Op het schema hieronder is het laatstgenoemde pand gearceerd. De op het schema met de nummers 1, 3 en 5 aangeduide panden hebben als adres Schippersstraat, respectievelijk, nr. 1, nr. 3 en nr. 5.



15. Op 13 september 1997 wordt een proces-verbaal opgesteld ten laste van de huurders wegens het zonder vergunning inrichten van prostitutieruimten (binnenverbouwingen en gevelwijzigingen) aan de “Blauwbroekstraat 7/9 (achterbouw Brouwersvliet 12)”, dit is in het op het schema in randnummer 14 gearceerde pand. De burgemeester van de stad Antwerpen beveelt de stopzetting van de werken en het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen vordert op 17 september 1998 het herstel in de vorige staat.

16. Op 23 september 1999 verleent het college van burgemeester en schepenen aan “(de rechtsvoorganger), Brouwersvliet 12, 2000 Antwerpen” een

bouwvergunning voor de bestemmingswijziging van garage naar handelspand aan de “Blauwbroekstraat 9”, dit is in het op het schema in randnummer 14 gearceerde pand.

17. In het verslag van 23 november 2001 van de stuurgroep geschiktheidsverklaring wordt vermeld dat “de eigenaar van de Blauwbroekstraat (...) eveneens een geschiktheidsverklaring (wil)”, dat “dit pand (...) eigenlijk (ligt) op het randje met de Schippersstraat en hier (...) geen rekening mee (werd) gehouden bij het bepalen van de gedoogzone” en dat “hier (...) later nog op (zal) worden teruggekomen”.

18. Op 5 december 2001 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen tot onmiddellijke definitieve sluiting van de lokalen of plaatsen die in het pand “Blauwbroekstraat 9 (achterkant Brouwersvliet 12)”, bestemd zijn voor raamprostitutie, omdat het pand niet gelegen is in het concentratiegebied.

19.1. Bij schrijven van 12 juni 2002 meldt de hoofdcommissaris van politie van de stad Antwerpen aan de rechtsvoorganger dat, na contactname met het kadaster van Antwerpen, mogelijk een oplossing kan worden geboden voor de specifieke situatie die de ligging van zijn eigendom met zich mee brengt en dit voor wat betreft het bekomen van een geschiktheidsverklaring. Ook wordt gesteld dat de bevoegde afdeling – na evaluatie van het dossier – in onderling overleg een gepaste oplossing zal proberen te vinden en hiervoor om de juiste gegevens vraagt, dat de rechtsvoorganger als eigenaar hiervoor het best geplaatst is, en dat de verdere afhandeling met de bevoegde ambtenaren moet worden geregeld.

19.2. De Controle van het Kadaster Antwerpen I van het Ministerie van Financiën meldt bij brief van 5 juli 2002 aan de rechtsvoorganger dat “uit (...) nazicht is gebleken” dat het betrokken onroerend goed (nr. 167/r) “inderdaad bestaat uit twee volledig afzonderlijke gebouwen waarvan het ene gedeelte gelegen is (aan) Brouwersvliet 12 en het andere gedeelte gelegen is (aan) Schipperstraat 1A” en dat “bijgevolg (..) het betrokken perceel (...) (zal) worden

gesplitst in (...) twee afzonderlijke percelen”, namelijk “perceel A 167 T met als ligging Brouwersvliet 12” en “perceel A 167 V met als ligging Schipperstraat 1A”.

20. Bij besluit van 9 oktober 2002 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen, ingevolge een aanvraag van 23 juli 2002, een voorlopige geschiktheidsverklaring type 3 voor twee vitrines en werkruimten aan de rechtsvoorganger, eigenaar van het raamprostitutiepand gelegen in de “Schipperstraat 1 A” te Antwerpen. De geschiktheidsverklaring wordt afgeleverd onder de voorwaarden dat de eigenaar binnen een termijn van zes maanden na aflevering van de geschiktheidsverklaring type 3 een bouwaanvraag indient, dat voor de bouwaanvraag een bouwvergunning kan worden afgeleverd, en dat de eigenaar vóór 27 maart 2004 zijn pand conform de reglementen geschiktheidsverklaring in orde brengt.

21. Bij besluit van 11 juni 2003 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen aan de rechtsvoorganger een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een prostitutiepand gelegen aan de “Schipperstraat 1A/Brouwersvliet 12”. Luidens de beoordeling is het betrokken pand gelegen in het concentratiegebied voor raamprostitutie vastgelegd in hoofdstuk IV van de politiecodex. Er wordt een volledige scheiding gecreëerd tussen het pand gelegen aan de “Schipperstraat 1A” en het pand gelegen aan de Brouwersvliet 12. Het pand aan de “Schipperstraat 1A” op het gelijkvloers, eerste en tweede verdieping wordt opgedeeld in drie kamers, een gemeenschappelijke recreatie- en kookruimte en badkamer, en er worden drie vitrines geplaatst.

22. Bij besluit van 11 juni 2004 levert het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand af voor drie vitrines en werkruimten aan de rechtsvoorganger, eigenaar van het raamprostitutiepand gelegen in de “Schipperstraat 1A” te Antwerpen.

23. De verzoekende partij is een n.v. die zich bezighoudt met de verhuur en exploitatie van eigen onroerend goed. In het kader van deze werkzaamheid kocht zij van de rechtsvoorganger bij notariële akte van 1 juni 2005 betreffend pand dat in die akte wordt omschreven als “handelshuis op en met grond, Schippersstraat 1A, volgens titel van eigendom deel van nummer 167/R thans gekadaastreerd wijk A nummer 167/X, groot 72 ca”.

24. Bij besluit van 29 juli 2005 levert het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand af voor drie vitrines en werkruimten aan de verzoekende partij, eigenaar van het raamprostitutiepand gelegen in de “Schippersstraat 1A” te Antwerpen.

25. Bij besluit van 27 oktober 2006 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van de winkelpui op het gelijkvloers van een pand voor raamprostitutie, gelegen aan de “Schippersstraat 1A”, sectie A, nr. 167/v. Luidens de beoordeling is het betrokken pand gelegen in het concentratiegebied voor raamprostitutie vastgelegd in hoofdstuk IV van de politiecodex. De werken omvatten het verplaatsen van de achterliggende vitrine naar voren in dezelfde lijn als de overige vitrines en het creëren van een deur tussen de ontvangstruimte en het naastgelegen sas.

26. In het kader van de vaststelling van het toepassingsgebied van de bestreden stedenbouwkundige verordening verleent de dienst Districts- en Loketwerking (dienst nummering) van de stad Antwerpen op 12 december 2008 onder meer de volgende inlichtingen uit het bevolkings- en vreemdelingenregister met betrekking tot het concentratiegebied raamprostitutie:

“Schippersstraat – onpare zijde

Op de gevel van het pand met huisnummer 1 hangt tevens het straatnaambord. Vermits de straat verder naar rechts nummert is het eigenaardig dat links ernaast nog een werkruimte (linkertoegang) en een frituur (rechtertoegang) gerealiseerd werden waarvoor het nummer 1A gebruikt wordt, dat officieel nooit toegekend werd. Indien het een hoekhuis betrof was er een logische verklaring mogelijk, maar dat is hier niet het

geval. Hier dient zeker nagegaan te worden hoe de toestand vroeger was (stedenbouwkundige vergunning en oude kadastragegevens), want het lijkt er sterk op dat hier een nummer bijgecreëerd werd langs de Schippersstraat om het concentratiegebied mogelijk ten onrechte met dit pand uit te breiden.

De oude toestand is niet bekend, maar er zijn o.a. de volgende mogelijkheden:

- ofwel was hier vroeger het gebouw Blauwbroekstraat 9, een garage (in de jaren 50 van de Natuurvrienden) met woonst;
- ofwel betreft het de achterzijde van het gebouw Brouwersvliet 12 dat afgesplitst werd;
- ofwel was hier vroeger een magazijn of parkeergarage zonder huisnummer.

Alleszins zou hier ook de rooilijn van beide straten moeten nagegaan worden.

(...)

Geldige huisnummers:

1A???

1 3 5 7 9 11 13 15 17 19 21 23 25 27 29 31 33 35 37 39 41 43 45 47 49.”

27. Bij besluit van 30 december 2008 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van het gelijkvloers van een prostitutiepand gelegen aan de “Schippersstraat 1A”, sectie A, nr. 167/v. Luidens de beoordeling verdwijnt de bestaande snackbar op het gelijkvloers en wordt de ruimte ingericht met twee vitrines en aansluitend telkens een kamer met douchecel. De keldertrap wordt dichtgelegd om meer ruimte te creëren voor een kamer, en het pand krijgt op deze manier vijf vitrines.

28. Bij administratieve akte van de politie Antwerpen van 19 november 2010 wordt onder andere vastgesteld dat er in “het pand, genoemd Schippersstraat 1a, doch in werkelijkheid Blauwbroekstraat 9” exploitatie is van raamprostitutie en dat dit pand is gelegen buiten het concentratiegebied raamprostitutie, aangeduid in artikel 289bis van de politiecodex en in de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening prostitutie.

Na de verzoekende partij te hebben gehoord op 6 december 2010, besluit de burgemeester van de stad Antwerpen op 8 april 2011, op grond van artikel 133 van de nieuwe gemeentewet en artikel 64 van het gemeentedecreet en op grond van artikel 289bis van de politiecodex, dat het

verboden is in de inrichting gelegen aan “de Blauwbroekstraat 9, genoemd Schippersstraat 1A” te Antwerpen, prostitutieactiviteiten uit te oefenen. Dit betreft het bestreden besluit in de zaak A. 200.506/XII-6.617 die de verzoekende partij bij de Raad van State aanhangig heeft gemaakt.

29. De verzoekende partij doet op 29 juni 2010 een aanvraag geschiktheidsverklaring raamprostitutieruimte voor vijf vitrines en werkruimten in het pand gelegen “Schippersstraat 1a” te Antwerpen.

Na de verzoekende partij te hebben gehoord op 18 februari 2011, weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen in de zitting van 9 september 2011 de door de verzoekende partij aangevraagde geschiktheidsverklaring “voor de raamprostitutieruimte gelegen in de Blauwbroekstraat 9, 2000 Antwerpen”. Dit betreft het bestreden besluit in de zaak A. 202.367/XII-6.750 die de verzoekende partij bij de Raad van State aanhangig heeft gemaakt.

V. Ontvankelijkheid van het beroep – belang

Standpunt van de partijen

30. De verzoekende partij voert inzake haar belang aan dat zij zich bezighoudt met de verhuur en de exploitatie van eigen onroerend goed als raamprostitutiepand in de zin van het vroegere reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand en in de zin van de huidige stedenbouwkundige verordening raamprostitutie. Zij stelt dat zij in het kader van die werkzaamheden bij authentieke akte van 1 juni 2005 een pand van de rechtsvoorganger kocht met als adres Schippersstraat 1A te Antwerpen en destijds kadastraal bekend onder sectie A, nr. 167/x en nu onder nr. 167/v. Hieruit blijkt volgens haar al op voldoende wijze haar belang, aangezien zij eigenares is van een pand dat tot aan de definitieve vaststelling en goedkeuring van het bestreden besluit gelegen was in het concentratiegebied waarbinnen de stedenbouwkundige verordening raamprostitutie van toepassing is.

Zij stelt dat bovendien haar pand zonder enige toelichting uit het concentratiegebied raamprostitutie wordt genomen, waardoor haar na bijna 10 jaar van regelmatige exploitatie de mogelijkheid wordt ontnomen om deze activiteit voort te zetten.

31. De tweede verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord onder meer op inzake het belang van de verzoekende partij bij het beroep, dat het bestreden besluit geen nadeel toebrengt aan de verzoekende partij. Aan het concentratiegebied is immers ten opzichte van de verzoekende partij niets gewijzigd. Dat gebied heeft nog altijd betrekking op de drie straten die van oudsher daarin zijn opgenomen. Het pand van de verzoekende partij heeft er altijd buiten gelegen. Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de foutieve vermelding van de verzoekende partij dat haar pand Schippersstraat 1A zou zijn (adres dat officieel nooit is toegekend en dat dus nog altijd Blauwbroekstraat 9 is), noch door het feit dat voorheen een geschiktheidsverklaring op Schippersstraat 1A zou zijn afgeleverd, aangezien de verzoekende partij moeilijk een wettig voordeel kan halen uit een onterecht verleende geschiktheidsverklaring die men enkel heeft kunnen verkrijgen door de diensten om de tuin te leiden met een niet officieel toegekend adres.

32. In haar memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij op de vaste rechtspraak van de Raad van State dat het bestaan van een belang wordt vermoed ten aanzien van verzoekers die aantonen dat zij in de onmiddellijke omgeving wonen van het perceel waarvoor een bestreden bouwvergunning is verleend. Zij stelt dat die rechtspraak naar analogie wordt doorgetrokken ten aanzien van andere beslissingen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw. Zo zal ook van een verzoeker, wiens gronden zijn gelegen binnen de omschrijving van een plan van aanleg, het belang om de nietigverklaring te vorderen van bijvoorbeeld een bestemmingsvoorschrift, worden vermoed. De verzoekende partij meent dat zij zich in een nagenoeg identieke, zo niet minstens een vergelijkbare, situatie bevindt als in de voormelde rechtspraak. Haar pand bevond zich immers vóór de tussenkomst van de bestreden besluiten binnen het

concentratiegebied en nu niet meer. Alleen al op grond van deze elementen meent de verzoekende partij een evident belang te hebben bij haar beroep.

De verzoekende partij voert aan dat het geenszins zo is dat haar pand nooit binnen het concentratiegebied heeft gelegen. Immers, in het verleden kon de eerste verwerende partij kop noch staart krijgen aan de oude situatie van het betrokken pand en wist zij niet meer van welk hout pijlen maken - uit het inlichtingblad van 12 december 2008 van de dienst nummering blijkt dat het inzake de adressen en huisnummering in het hele schipperskwartier een onoverzichtelijk kluwen is - zodat het pand uiteindelijk door eigen toedoen van de eerste verwerende partij binnen het concentratiegebied ligt. In de jaren vóór en na de aankoop van het pand door de rechtsvoorganger werden door de eerste verwerende partij een aantal vergunningen verleend en politionele maatregelen genomen met vermelding van het adres “Blauwbroekstraat 9” of “Blauwbroekstraat 7/9” of nog “Blauwbroekstraat 9/Brouwersvliet 12”. Na de oplossing (namelijk een kadastrale splitsing) voor de specifieke situatie die de ligging van de eigendom van de verzoekende partij meebrengt, worden door de eerste verwerende partij enkel nog vergunningen, briefwisseling en geschiktheidsverklaringen afgeleverd op het adres Schippersstraat 1A. Die oplossing werd slechts geboden naar aanleiding van een gesprek tussen de rechtsvoorganger en de diensten van de eerste verwerende partij alsook na contact tussen dezelfde gemeentelijke diensten en het kadaster van Antwerpen. In deze omstandigheden meent de verzoekende partij dat zij er uiteraard wel belang bij heeft om deze situatie bestendig te zien naar aanleiding van de tussenkomst van het eerste bestreden besluit.

Beoordeling

33. De beoordeling van het belang van de verzoekende partij hangt samen met de overweging in het eerste bestreden besluit dat “het adres van het pand met kadasternummer afdeling 01, sectie A, grondnummer 0167, exponent X, (...) Blauwbroekstraat 9 (is) in plaats van Schipperstraat 1A” en dus de vraag of het betrokken pand al dan niet ligt aan de Schippersstraat 1A. Het antwoord op deze vraag houdt verband met het tweede middel in zoverre dit middel geput is

uit de schending van het materieel motiveringsbeginsel, de ontstentenis van de vereiste feitelijke grondslag en de schending van het vertrouwensbeginsel.

VI. Onderzoek van onderdelen van het tweede middel

Standpunt van de partijen

34.1. In een tweede middel voert de verzoekende partij onder meer de schending aan van het materieel motiveringsbeginsel en het vertrouwensbeginsel alsook de ontstentenis van de vereiste feitelijke grondslag.

Zij stelt dat haar pand in het eerste bestreden besluit “zonder meer” uit het concentratiegebied raamprostitutie wordt genomen, nadat het jarenlang in dit gebied is opgenomen en als raamprostitutiepand is uitgebaat. De eerste verwerende partij beperkt zich volgens haar ten onrechte tot de cryptische overweging dat het adres van het pand Blauwbroekstraat 9 zou zijn in plaats van Schippersstraat 1A. Op grond van deze ene wel uiterst bevreemdende zinsnede is het, aldus de verzoekende partij, volstrekt onmogelijk om te begrijpen waarom het pand na vele jaren uit het concentratiegebied wordt gesloten. Zelfs als men van oordeel zou zijn dat deze zinsnede een voldoende motivering zou zijn voor de uitsluiting - qoud non - dan nog moet worden vastgesteld dat dit motief feitelijk volstrekt onjuist is, aangezien uit de geschiktheidsverklaringen, stedenbouwkundige vergunningen en aanslagbiljetten voor de belasting op rendez-voushuizen blijkt dat het betrokken pand gelegen is aan de Schippersstraat 1A.

Gelet op de jarenlange erkenning van het betrokken onroerend goed als raamprostitutiepand, klemmt het, aldus de verzoekende partij, des te meer dat de eerste verwerende partij na al die jaren het geweer radicaal van schouder verandert en het pand om onbegrijpelijke redenen uit het concentratiegebied haalt. Er is immers ten aanzien van haar een gewettigd vertrouwen ontstaan betreffende het statuut van raamprostitutiepand van het betrokken onroerend goed, doordat het bestuur ervoor in 2002, 2004 en 2005 telkens een formulier geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand heeft afgegeven en doordat in 2003,

2006 en 2008 ervoor stedenbouwkundige vergunningen zijn verleend met het oog op de uitbating als raamprostitutiepand.

34.2. Bij de uiteenzetting van de feiten wijst de verzoekende partij erop dat zij het betrokken pand heeft aangekocht bij authentieke akte van 1 juni 2005 waarin melding is gemaakt van “Schipperstraat 1A”, dat vóór die aankoop het pand al door de vorige eigenaar werd uitgebaat als raamprostitutiepand en in die periode formulieren geschiktheidsverklaring zijn verkregen op 9 oktober 2002 en 11 juni 2004 (“Schipperstraat 1A”) alsook in juni 2003 een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een prostitutiepand (“Schipperstraat 1A”), dat ook na die aankoop het pand in gebruik bleef als raamprostitutiepand en op 29 juli 2005 een formulier geschiktheidsverklaring daarvoor werd verkregen alsook op 27 oktober 2006 en 30 december 2008 een stedenbouwkundige vergunning waarbij in die vergunningsbesluiten uitdrukkelijk wordt vermeld dat het pand is gelegen in het concentratiegebied voor raamprostitutie, en dat zij jaarlijks een aanslag ontvangt van de eerste verwerende partij voor een “belasting op rendez-voushuizen” (“Schipperstraat 1A”) waarvan het aanslagbiljet 2010 is ontvangen op 20 april 2010 (meer dan een half jaar na de datum van het eerste bestreden besluit).

35.1.1. De eerste verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat bij de opmaak van de bestreden stedenbouwkundige verordening het toepassingsgebied ervan moest worden bepaald, wat zij wenste te doen door aanduiding van de panden met huisnummers en kadastrale gegevens. Daartoe werden de adressen opgevraagd van de panden uit het concentratiegebied, zoals die bekend staan in het bevolkingsregister. Uit het schrijven van de dienst district- en loketwerking van de stad Antwerpen van 12 december 2008, blijkt dat er vragen rezen bij het adres Schipperstraat 1A. Naar aanleiding van dit stuk stelt de eerste verwerende partij te hebben kunnen achterhalen dat het betreffende pand in werkelijkheid gelegen is aan de Blauwbroekstraat 9. Zij staft dit met een chronologische redenering waarbij wordt verwezen naar de in randnummer 14 tot 29 aangehaalde documenten.

35.1.2. Het eerste besluit dat de eerste verwerende partij uit dit chronologisch overzicht afleidt, is dat de rechtsvoorganger het pand reeds in april 1996 heeft aangekocht (vier jaar vooraleer de gedoogzone werd afgebakend) en bijna 10 jaar in zijn bezit heeft gehad, dat reeds vóór de afbakening van de gedoogzone in juni 2000 het betreffend pand een (illegaal) raamprostitutiepand was, en dat sinds juli 2002 - naar aanleiding van de kadastrale splitsing van het perceel nr. 167/r in twee deelpercelen - de adressering van het betrokken pand plots is veranderd van Blauwbroekstraat 9 naar Schipperstraat 1A.

Vervolgens heeft de eerste verwerende partij nagegaan wat het officiële adres is van het betreffende pand en of de juiste procedure werd gevolgd voor de wijziging van de straatnaam en het huisnummer.

De eerste verwerende partij heeft uitleg gevraagd aan de stuurgroep geschiktheidsverklaringen. Die stelde zich enkel gebaseerd te hebben op de brief van 5 juli 2002 van het kadaster waarin wordt meegedeeld dat de splitsing in twee deelpercelen is goedgekeurd, en op het aanvraagformulier geschiktheidsverklaring van de rechtsvoorganger dat het adres Schipperstraat 1A wordt vermeld.

Voorts hebben de diensten van het kadaster (ministerie van Financiën) aan de eerste verwerende partij meegedeeld dat ze enkel werken met kadastrale gegevens en niet met straatnamen en huisnummers, en dat ze de adresgegevens niet controleren. Het adres Schipperstraat 1A werd gewoon mee opgenomen in het dossier op basis van de loutere verklaringen van de toenmalige aanvrager, dit is de rechtsvoorganger.

De bedrijfseenheid District- en Loketwerking houdt, via de applicatie BEAM, de officiële bevolkings- en rijksregistergegevens bij (waaronder straatnamen en huisnummers). Via de applicatie SPL (een database met het overzicht van straten en panden) worden ook de officiële straatnamen en huisnummers van het grondgebied van de stad Antwerpen bijgehouden. Op deze database staat als adres nog steeds Blauwbroekstraat 9 vermeld. Overeenkomstig de “inlichtingen uit het bevolkings- en vreemdelingenregister” van de dienst District- en Loketwerking van de stad Antwerpen van 12 december 2008 blijkt tot slot uit de registers dat het adres Schipperstraat 1A nooit officieel werd toegekend. Het officiële adres is nog steeds Blauwbroekstraat 9, aangezien in

2002 (of later) er nooit een officiële vraag is geweest tot wijziging van de straatnaam - waarvoor luidens artikel 4 van het decreet van 28 januari 1977 tot bescherming van de namen van de openbare wegen en pleinen een beslissing van de gemeenteraad noodzakelijk is - noch tot wijziging van het huisnummer - waarvoor luidens artikel 61 van de politiecodex een officiële beslissing middels een besluit van de burgemeester nodig is.

35.1.3. Het tweede besluit dat de eerste verwerende partij uit het chronologisch overzicht afleidt, is het antwoord op de vraag hoe deze verwarring is kunnen ontstaan.

Vanuit de stuurgroep geschiktheidsverklaring wordt verwezen naar de voormelde brief van het kadaster waarin het adres Schipperstraat 1A wordt gebruikt, en het aanvraagformulier geschiktheidsverklaring van de toenmalige eigenaar.

35.1.4. De eerste verwerende partij besluit uit voorgaande feiten dat de toenmalige eigenaar een verkeerd adres heeft opgegeven voor zijn pand zowel bij de aanvraag tot kadastrale splitsing als bij de aanvraag tot een geschiktheidsverklaring, met de intentie zijn pand vooralsnog binnen de gedoogzone te laten opnemen.

De toenmalige eigenaar heeft handig gebruik gemaakt van een “loophole” in de samenwerking van de diensten, waarbij het kadaster niet controleert of de door de particulieren opgegeven adressen wel juist zijn, en waarbij de stuurgroep geschiktheidsverklaring en de stedenbouwkundige dienst van de stad op hun beurt voortgegaan zijn op de gegevens van het kadaster, inclusief het foutief adres.

35.2.1. In zoverre de verzoekende partij in haar tweede middel de ontstentenis aanvoert van de vereiste feitelijke grondslag en de schending van het materieel motiveringsbeginsel, betoogt de eerste verwerende partij dat de motieven voor het wegnemen van het pand Schipperstraat 1A uit het concentratiegebied blijken uit het administratief dossier, zoals uiteengezet in het feitenrelaas.

Uit de chronologische opeenvolging van de stukken kan volgens haar niet anders worden afgeleid dan dat het pand Schipperstraat 1A oorspronkelijk de Blauwbroekstraat 9 betrof en dat dit tot op heden in werkelijkheid nog steeds het geval is.

Er is geen enkel element waaruit blijkt dat de naam of het huisnummer van dit pand op een officiële manier werd gewijzigd van Blauwbroekstraat 9 naar Schipperstraat 1A, via de juiste procedure en de passende gemeenteraadsbeslissing of collegebeslissing.

In het feitenrelaas wordt ook uiteengezet hoe bij de stad, ten gevolge van de demarche van de rechtsvoorganger van de verzoekende partij en door de houding van het kadaster (dat geen adressen controleert), verwarring is ontstaan over de adressering en daardoor ten onrechte een aantal geschiktheidsverklaringen en stedenbouwkundige vergunningen heeft verleend op het adres Schipperstraat 1A. Die verwarring in hoofde van de stad is niet abnormaal, aangezien zij mag voortgaan op gegevens die haar zonder voorbehoud worden meegedeeld door een andere overheid, met name het kadaster (ministerie van Financiën).

De verwarring die er bestaan heeft over het adres, weerlegt de feitelijke en juridische juistheid niet van de vaststelling dat het pand van de verzoekende partij in werkelijkheid nog steeds is gelegen aan de Blauwbroekstraat 9.

35.2.2. In zoverre de verzoekende partij in haar tweede middel de schending aanvoert van het vertrouwensbeginsel, betwist de eerste verwerende partij dat een gewettigd vertrouwen zou zijn ontstaan over het statuut van het pand als raamprostitutiepand als gevolg van het gedurende meerdere jaren verlenen door het stadsbestuur aan de verzoekende partij en haar rechtsvoorganger van geschiktheidsverklaringen en stedenbouwkundige vergunningen op het adres Schipperstraat 1A.

Ten eerste kan het vertrouwensbeginsel niet worden gehanteerd tegen uitdrukkelijke wettelijke bepalingen in (contra legem), en kan het niet met zich meebrengen dat - in het geval van een gedogend bestuursoptreden - de burger het recht verkrijgt op behoud van een onwettige toestand. De vaststelling

dat het pand Schipperstraat 1A in werkelijkheid het pand Blauwbroekstraat 9 betreft, brengt met zich mee dat het pand niet in de concentratiezone valt en dus sedert het instellen van de concentratiezone contra legem werd uitgebaat als raamprostitutiepand.

Ten tweede houdt de toepassing van het vertrouwensbeginsel ook niet in dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Het bestuur kan van oordeel zijn dat, mits een voldoende zwaarwichtige rechtvaardigingsgrond, opgewekte verwachtingen niet hoeven te worden gehonoreerd. In casu wenst de eerste verwerende partij, op grond van gewijzigde inzichten, een vastgestelde schending van de wet recht te zetten. De belangen van de verzoekende partij wegen niet op tegen de belangen van derden, die zich zouden kunnen verzetten tegen de honorering, met name eigenaars van panden (vooral op de rand van het concentratiegebied) die dit niet mogen uitbaten als raamprostitutiepand. Een honorering van het vertrouwen zou het moeizaam opgebouwde prostitutiebeleid van de stad volledig doorkruisen.

Ten derde noopt de toepassing van het vertrouwensbeginsel tot slot ook tot een onderzoek van het gedrag van de burger. Als de burger zijn vertrouwen baseert op een rechtshandeling die met een manifeste onregelmatigheid of een duidelijke materiële vergissing behept is, of de burger zelf onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt aan het bestuur, kan geen beroep worden gedaan op het vertrouwensbeginsel. In casu blijkt duidelijk dat de rechtsvoorganger van de verzoekende partij onrechtmatige verwachtingen heeft gecreëerd door het meedelen van onjuiste informatie aan het kadaster en aan de stad Antwerpen, waardoor de verwarring over de adressering is kunnen ontstaan. De vraag rijst of de verzoekende partij niet op de hoogte moest zijn van de onjuiste adressering en van de onregelmatigheid van de aankoopaktes en de beslissingen aangezien haar pand op het bevolkingsregister van de stad Antwerpen niet officieel bekend is als Schippersstraat 1A, het straatnaambord op de gevel hangt van het pand met nummer 1 (vermits de straat verder naar rechts nummert is het eigenaardig dat links ernaast nog een werkruimte en een frituur werden gerealiseerd waarvoor het nummer 1A wordt gebruikt), en het pand morfologisch (onder andere) om bovenvermelde reden ook meer gelegen is in de

Blauwbroekstraat dan in de Schippersstraat (wat duidelijk te zien is op een stratenplan).

Voorts kan ook uit het toesturen van aanslagbiljetten voor de belasting op rendezvroushuizen op het adres Schipperstraat 1A, geen inbreuk op het vertrouwensbeginsel worden afgeleid. De verordening is immers van kracht geworden na de publicatie op 22 maart 2010 in het Belgisch Staatsblad, terwijl de aanslagbiljetten betrekking hebben op de uitbatingsperiode vóór het van kracht worden van de verordening. Ongeacht de vraag of de verzoekende partij het pand nog mag uitbaten als raamprostitutiepand of niet, blijft het feit dat er een uitbating is die inkomsten oplevert. Het loutere feit dat de stad deze inkomsten wil belasten, betekent niet dat het pand het statuut van legaal raamprostitutiepand heeft. Belastingen hebben betrekking op een feitelijke toestand.

36. De tweede verwerende partij formuleert in haar memorie van antwoord een verweer dat aansluit bij dit van de eerste verwerende partij.

37.1. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat zij niet kan akkoord gaan met de voorstelling van de feiten door de verwerende partijen. Volgens haar blijkt uit het administratief dossier van de eerste verwerende partij dat de “demarches” niet zo eenzijdig door haar rechtsvoorganger werden ondernomen als de verwerende partijen dit willen doen geloven. Zij wijst erop dat uit de brief van 12 juni 2002 van de hoofdcommissaris van de politie van de stad Antwerpen blijkt dat de diensten van de eerste verwerende partij op de hoogte waren van de zogenaamde demarches van de rechtsvoorganger. Aangezien de oude toestand onbekend was, is de eerste verwerende partij op eigen initiatief overgegaan tot het bieden van een “oplossing” voor de onduidelijkheid van het betrokken onroerend goed en heeft ze voorzien in een kadastrale splitsing in twee percelen met als adres Brouwersvliet 12 en Schipperstraat 1A. De eerste verwerende partij is ervan uitgegaan dat het pand de achterzijde van het gebouw Brouwersvliet 12 betrof en dus niet onder Blauwbroekstraat 9 viel. Eerste verwerende partij heeft in het verleden de bestaande toestand zelf gecreëerd. Omwille van de onoverzichtelijke toestand in het hele schipperskwartier, zijn de eigen diensten van de eerste

verwerende partij dit waarschijnlijk zelf uit het oog verloren, en heeft de eerste verwerende partij dit onzorgvuldig en onbehoorlijk bestuur willen toedekken naar aanleiding van het eerste bestreden besluit.

37.2. De verzoekende partij benadrukt inzake het tweede middel dat haar beroep enkel is gericht tegen de bestreden besluiten in de mate dat zij het concentratiegebied concreet afbakenen op zo een manier dat haar pand uit het gebied wordt gehaald, niettegenstaande het er minstens 10 jaar binnen heeft gelegen. Op dit vlak steunen de bestreden besluiten, aldus de verzoekende partij, op manifest foutieve feitelijke grondslagen en schenden zij dus het materieel motiveringsbeginsel.

Nu vaststaat dat haar pand minstens de voorbije 10 jaar wel degelijk binnen het concentratiegebied heeft gelegen ingevolge het eigen optreden van de eerste verwerende partij, meent de verzoekende partij zich te kunnen beroepen op een schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zonder dat er sprake is van een toepassing van het vertrouwensbeginsel “contra legem”.

37.3. Zelfs indien het bij de verzoekende partij gewekte vertrouwen zou berusten op een onwettige toestand - hetzij doordat de eerste verwerende partij de adreswijziging nooit heeft goedgekeurd, hetzij doordat deze adreswijziging niet op officiële wijze zou zijn doorgevoerd - dan nog kan de eerste verwerende partij zich niet op haar eigen onwettige handelingen beroepen. De organen van het actief bestuur kunnen hun eigen zogenaamde onwettige beslissingen niet zelf buiten toepassing laten met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, maar deze kunnen slechts door de “met eigenlijke rechtspraak belaste organen” buiten toepassing worden verklaard. Zelfs indien de eerste verwerende partij nooit een officiële en rechtsgeldige beslissing tot adreswijziging zou hebben genomen, kan zij deze zogenaamde onwettige beslissing niet zelf buiten toepassing laten om vervolgens het betrokken pand uit het concentratiegebied te lichten.

37.4. Bovendien kan, luidens de rechtsleer en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het “handhavend” optreden van de overheid - waarbij een gedurende een bepaalde tijd gedoogde onwettige situatie wordt “rechtgezet” - betwist worden als strijdig met de algemene zorgvuldigheidsnorm. Vertrekkend vanuit een jarenlange situatie van wetens en willens en omstandig gedogen, kan het plotse optreden van het bestuur een schending inhouden van de zorgvuldigheidsverplichting.

Door de verschillende vergunningen en geschiktheidsverklaringen is aangetoond dat de eerste verwerende partij gedurende jaren wetens en willens de situatie van het pand heeft goedgekeurd, zo niet gedoogd.

Het standpunt dat de verwerende partijen vertolken, vindt geen steun in de administratieve dossiers. Zij verwijzen wel naar de brief van het kadaster van 5 juli 2002 maar niet naar de brief van 12 juni 2002 van de hoofdcommissaris van de politie van de stad Antwerpen. Uit die laatste brief blijkt nochtans zonneklaar dat de stad Antwerpen wetens en nillens tot de gedooogsituatie is gekomen met inbegrip van de Schipperstraat 1A. Uit de chronologie van de stukken (brief van 12 juni 2002 op officieel briefhoofd van de stad en dus van onverdachte bron en brief van 5 juli 2002) blijkt dat de kadastrale splitsing er is gekomen na overleg met de stad.

38.1. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat “de verwerende partij” een appreciatiebevoegdheid en geen gebonden bevoegdheid had en heeft omtrent de overweging of het pand zich binnen of buiten het concentratiegebied raamprostitutie bevindt en/of of het als raamprostitutiepand mag worden uitgebaat.

De verzoekende partij betoogt voorts dat in de mate men ten onrechte van oordeel zou zijn dat uit de aangevoerde stedenbouwkundige vergunning geen rechtmatige verwachtingen zouden kunnen worden geput door haar omdat het zou gaan om bestuursdocumenten van een bestuur dat enkel bevoegd zou zijn omtrent ruimtelijke ordening en stedenbouw en niet omtrent het prostitutiebeleid van de stad Antwerpen, erop moet worden gewezen dat op 29 juli 2005 een geschiktheidsverklaring raamprostitutie werd afgeleverd op

briefpapier van de stad Antwerpen (dienst “sociale zaken - prostitutiebeleid”) en ondertekend door de burgemeester van de stad Antwerpen. Het spreekt volgens de verzoekende partij voor zich dat (minstens) dit document rechtmatige verwachtingen bij haar kon creëren nu dit document wel afkomstig was van een bestuursdienst bevoegd inzake het prostitutiebeleid van de stad Antwerpen.

De verzoekende partij meent dat het vertrouwensbeginsel gesteund is op de premisse dat de rechtsonderhorige niet mag worden beschaamd in een rechtmatig gewekt vertrouwen wanneer de rechtsonderhorige kennis neemt van de handelingen of gedragingen van het bestuur, wat per definitie veronderstelt dat dit vertrouwen kan worden gesteund op de schijn van hoedanigheid en/of bevoegdheid van het optredend bestuur. Het volstaat dus dat de rechtsonderhorige er in redelijkheid is van kunnen uitgaan dat hij te maken heeft gehad met het bevoegde bestuursorgaan. Dat noch het kadaster, noch de stedenbouwkundige diensten, noch een notaris ter zake bevoegd zouden zijn om een straatnaam en huisnummer officieel aan een pand toe te kennen, is dan ook op zichzelf in strijd met het leerstuk van het rechtmatig gewekt vertrouwen.

38.2.1. De verzoekende partij verwijst in haar laatste memorie ook nog naar vier bijkomende stukken die zijn opgedoken hangende de onderhavige procedure en naar de bijkomende argumentatie die ze dienaangaande in de zaken nrs. A. 200.506/XII-6.617 en A. 202.367/XII-6.750 heeft ontwikkeld. De verzoekende partij heeft de betrokken stukken bij aangetekende brief van 13 oktober 2011 aan de Raad van State bezorgd.

38.2.2. De eerste drie stukken betreffen een uittreksel van 31 januari 2005 uit de kadastrale legger met betrekking tot een pand “Schipperstraat 1A” van de rechtsvoorganger, een uittreksel van 22 april 2005 uit de kadastrale legger met betrekking tot een pand “Brouwersvliet/Schipperstraat 1A” van de rechtsvoorganger en een stedenbouwkundige informatiefiche opgevraagd door notaris Sledsens en afgeleverd door de stad Antwerpen op 11 mei 2005 met betrekking tot het pand “Schipperstraat 1A” van de rechtsvoorganger. In deze bijkomende documenten is nergens sprake van een pand met vermeend adres

“Blauwbroekstraat 9”, integendeel is er enkel sprake van een adres “Schipperstraat 1A”.

38.2.3. Het vierde bijkomend stuk betreft een kohier van lasten en voorwaarden waarop notaris Sluyts op 13 en 27 maart 1974 “een meesterwoning op en met grond en aanhorigheden, gestaan en gelegen te Antwerpen, Brouwersvliet 12” openbaar heeft verkocht. In dit document wordt onder meer de volgende bijzondere voorwaarde opgenomen:

“Heropbouw: In verband met de mogelijkheden van heropbouw wordt er verwezen naar een brief van de stad Antwerpen, gericht op twaalf december negentienhonderd tweeënzeventig (met ref. D2-21/01513) aan ondergetekende notaris Sluyts te Antwerpen, welke volgende tekst bevatte:

In uitvoering van de afspraak Stad/Kamer der Notarissen, heb ik de eer U mede te delen dat het pand Brouwersvliet12-Schipperstraat - doorlopend perceel, niet onderworpen is aan een goedgekeurd plan van nieuwe rooilijn, van onteigening of van aanleg. Bij eventuele her- of verbouwing zal het ontwerp moeten stroken met de beschikkingen van de code van gemeentelijke politiereglementen en met volgende stedenbouwkundige voorschriften:

A. Bestemming:

1.Langs Brouwersvliet: burelen, handelsondernemingen bedrijven en magazijnen.

2.Langs Schipperstraat: zelfde als Lange Brouwersvliet, eventueel woningen.

B. Gebouw langs Brouwersvliet:

(...)

C. Gebouw langs Schipperstraat:

(...).”

De verzoekende partij stelt dienaangaande dat uit de verwijzing naar een brief van de stad Antwerpen van 12 december 1972 in deze authentieke akte van 13 maart 1974 overduidelijk blijkt dat in tempore non suspecto - dit is lang voordat de rechtsvoorganger het pand zelf heeft gekocht (1996) en lang vóór deze het pand aan de verzoekende partij had verkocht (2005) en dus eveneens lang vóór er sprake zou kunnen geweest zijn van zogenaamde demarches door de rechtsvoorganger met betrekking tot het adres van het betrokken pand - de stad Antwerpen zelf in officiële briefwisseling met notarissen sprak over het pand gelegen in de Schipperstraat en dat dus van de “Blauwbroekstraat” hoegenaamd geen sprake was.

38.2.4. De bijkomende vier stukken, en dan vooral het vierde stuk, werpen, aldus de verzoekende partij, een nieuw licht op de zaak aangezien daarmee zonneklaar is dat haar pand nooit of te nimmer het adres “Blauwbroekstraat” heeft gekend. De voormelde bijkomende stukken tonen immers aan dat in tempore non suspecto (1972-1974) het pand één doorlopend perceel betrof tussen de Brouwersvliet en de Schipperstraat. Zoals blijkt uit het schrijven van de stad Antwerpen van 12 december 1972 waarnaar verwezen wordt in de authentieke akte van 13 maart 1974, was de stad Antwerpen zich hier destijds terdege van bewust.

Om voor de verzoekende partij onbekende redenen, maar wellicht uit onzorgvuldigheid van de diensten van de stad Antwerpen, is slechts in het midden van de jaren '90 de idee ontstaan in hoofde van de stad Antwerpen dat het pand zagezegd zou gelegen zijn in de “Blauwbroekstraat”, zodat in de periode vóór en na de aankoop van het pand door de rechtsvoorganger (in 1996) door de stad Antwerpen ten onrechte een aantal vergunningen werden afgeleverd en een aantal politionele maatregelen werden genomen met vermelding van het adres “Blauwbroekstraat 9” of “Blauwbroekstraat 7/9” of nog “Blauwbroekstraat 9/Brouwersvliet 12”. Het is net naar aanleiding van voormelde onzorgvuldigheid van de diensten van de stad Antwerpen waardoor plots het verkeerde adres “Blauwbroekstraat” naar boven is gekomen (niettegenstaande het feit dat de stad Antwerpen dus reeds in de jaren '70 terecht sprak over het adres Schippersstraat), dat de rechtsvoorganger contact heeft opgenomen met de stadsdiensten om deze onzorgvuldigheid in hoofde van de stadsdiensten voor goed uit de weg te ruimen. Het is tegen deze achtergrond dat de brief van 12 juni 2002 van de hoofdcommissaris van de politie van de stad Antwerpen moet worden gezien. Dit verklaart waarom er na de kadastrale splitsing van het perceel van de rechtsvoorganger van de verzoekende partij door de stad Antwerpen enkel nog vergunningen, briefwisseling en geschiktheidsverklaringen werden afgeleverd op het adres Schipperstraat 1A, zij het tot aan de definitieve vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening raamprostitutie, waarin kennelijk opnieuw is hervallen in het onzorgvuldig gedrag door opnieuw ten onrechte te gaan beweren dat het pand zagezegd zou liggen in de “Blauwbroekstraat” ofschoon uit documenten daterend uit een

onverdachte periode (1972-1974) blijkt dat van de “Blauwbroekstraat” hoegenaamd geen sprake was want dat het pand steeds gelegen was in de “Schipperstraat”.

39.1. In haar laatste memorie voert de eerste verwerende partij nog aan dat in het inlichtingenblad over de huisnummers - dat slechts een eerste aanzet was in de voorbereidingsfase bij de opmaak van het toepassingsgebied van de bestreden verordening - duidelijk wordt gesteld dat het nummer 1A nooit werd toegekend in de Schippersstraat, dat er vermoedelijk een nummer bijgecreëerd werd en dat dit verder onderzocht moest worden. Uit dat verder onderzoek van de registers bij de stad is dan gebleken dat deze vermoedens klopten en dat het pand officieel bij de stad bekend is als Blauwbroekstraat 9 en in ieder geval niet als Schippersstraat 1A. Om de straatnaam en het huisnummer te veranderen moeten trouwens de wettelijk voorgeschreven procedures worden gevolgd en blijkbaar is er geen enkel stuk waaruit kan worden afgeleid dat de naam en het nummer van het pand ooit - laat staan op een wettelijke manier - veranderd werden naar Schippersstraat 1A.

Het idee dat het probleem van de rechtsvoorganger van de verzoekende partij, namelijk het binnen het concentratiegebied (Schipperstraat - Vingerlingstraat - Verversrui) liggen van diens pand, kon worden opgelost met een kadastrale splitsing is inhoudelijk ook onjuist. Immers, één van de regels voor panden om in het concentratiegebied opgenomen te kunnen worden, was/is dat er geen rechtstreekse of onrechtstreekse toegangsmogelijkheden mochten/mogen zijn naar een publieke weg buiten het concentratiegebied (zodanig dat de politie desgevallend het concentratiegebied kan afsluiten). Het bewuste pand betrof vroeger één groot perceel met een toegang aan de Brouwersvliet 12 en aan de Blauwbroekstraat 9. Met andere woorden, als de Blauwbroekstraat deel had uitgemaakt van het concentratiegebied - quod non - had er in die straat dus geen raamprostitutie mogen worden uitgeoefend omdat het pand ook een toegang had aan de Brouwersvliet. Een kadastrale splitsing van het perceel in twee afzonderlijke percelen waarvan één met toegang aan de Brouwersvliet en één met toegang aan de Blauwbroekstraat had hiervoor dan een oplossing kunnen bieden, maar in onderhavig geval is dat dus niet zo omdat de Blauwbroekstraat geen deel

uitmaakt(e) van het concentratiegebied. Ook na de kadastrale splitsing bleef het zo dat het pand buiten het concentratiegebied lag, nu de Blauwbroekstraat geen deel uitmaakt van het concentratiegebied en een loutere kadastrale splitsing niet van aard is om de straatnaam en het huisnummer van een pand officieel te veranderen van Blauwbroekstraat 9 in Schippersstraat 1A.

Voorts wordt ook de brief van 12 juni 2002 van de toenmalige hoofdcommissaris verkeerd geïnterpreteerd. In die brief stelt deze immers enkel dat er “mogelijk” een oplossing kan worden gevonden voor het probleem van de rechtsvoorganger via het kadaster, maar dit is niet juist. Ook stelt de hoofdcommissaris dat de rechtsvoorganger zelf contact moet opnemen met de “bevoegde ambtenaren” van de “bevoegde afdeling” om dit verder te onderzoeken en om “in onderling overleg een gepaste oplossing trachten te vinden”. Over “kadastrale splitsing” wordt dus niet gesproken. De bevoegde ambtenaren waarnaar wordt verwezen zijn de ambtenaren van het kadaster, die ambtenaren zijn van de federale overheid en dus niet van de stad Antwerpen. Met andere woorden, de hoofdcommissaris heeft in de voormelde brief niet gesteld dat de kadastrale opsplitsing de oplossing van het probleem zou zijn, maar hoogstens dat hier mogelijk een oplossing lag en dit sowieso verder moest worden besproken met en onderzocht door het kadaster. De kadastrale opsplitsing is/was geen oplossing waarmee het pand in het concentratiegebied kon komen, aangezien dit geen wijziging van de straatnaam inhield.

Voor zover de verzoekende partij het heeft over het buiten toepassing laten van de onwettige handelingen (artikel 159 van de Grondwet) door de stad Antwerpen, merkt de eerste verwerende partij op dat er helemaal geen sprake is van het buiten toepassing laten door de stad Antwerpen.

Vervolgens betoogt de eerste verwerende partij dat de verleende vergunningen en geschiktheidsverklaringen ook geen rechtmatig vertrouwen wekken over de officiële adressering van het pand aangezien deze niet van aard zijn om daarover officiële informatie van de bevoegde organen mee te delen.

Tot slot stelt de eerste verwerende partij ook uitdrukkelijk, voor zover nodig, dat de stad Antwerpen helemaal niet wetens en willens gedoogd heeft, zulks bij gebrek aan kennis van de adreskwestie. Pas bij de opmaak van de verordening werd ontdekt wat er precies was gebeurd.

39.2.1. Met betrekking tot de door de verzoekende partij aangevoerde eerste drie bijkomende stukken stelt de eerste verwerende partij vast dat deze stukken helemaal geen nieuw licht op de kwestie werpen, aangezien deze allemaal dateren van na de demarche van de rechtsvoorganger in 2002 en van vóór het ontdekken van de foutieve benaming bij de opmaak van de stedenbouwkundige verordening raamprostitutie. Deze stukken houden niets meer in dan de bevestiging van het bekende feit dat er in die periode bij de stad en het kadaster foutief werd gedacht dat het betrokken pand aan de Schipperstraat 1A lag.

39.2.2. Inzake het door de verzoekende partij aangevoerde vierde bijkomend stuk betoogt de eerste verwerende partij dat de erin geciteerde brief van 12 december 1972 van de stad Antwerpen een antwoord vormde op een schrijven van notaris Sluyts waarmee deze laatste naar aanleiding van een openbare verkoop stedenbouwkundige informatie opvroeg bij de stadsdiensten over het betreffende perceel. Bij zijn brief voegde de notaris een uittreksel uit het kadaster. Zowel in de brief van de notaris, als in de kadastrale legger wordt correct gesteld dat het pand Brouwersvliet 12 aan de achterzijde uitgaat op de Blauwbroekstraat (in 1972!). Voorts gaf deze brief van 12 december 1972 weliswaar (foutief) stedenbouwkundige info over de Schipperstraat, maar daarmee bevatte het geen bindende beslissing omtrent de adreskwestie van die specifieke organen van de stad Antwerpen die bevoegd zijn inzake adreskwesties en die daar een verbindend standpunt over kunnen innemen. Integendeel, het betreft louter een informatiefiche van een adviserende dienst van de stad Antwerpen, waarin de stedenbouwkundige voorschriften worden megedeeld die de koper moet volgen bij eventuele plannen van heropbouw van het pand. De (toenmalige) stedenbouwkundige dienst van de stad Antwerpen verstrekke uiteraard enkel stedenbouwkundige informatie en geen officiële informatie over de adressering van het pand (zoals bv. het bevolkingsregister dit kan). Bovendien werd die informatie uitdrukkelijk verleend “onder alle voorbehoud en zonder enig rechtsgevolg” zoals dit blijkt uit de laatste zin van de brief. Het daadwerkelijke officiële adres van het pand kan uit deze brief dan ook niet worden afgeleid.

De voormelde brief van 12 december 1972 voldoet ook niet aan de vereisten van de buitengerechtelijke bekentenis (artikel 1356 B.W.) omtrent het adres. Immers, de vermeende bekentenissen hebben geen betrekking op een feit maar op een rechtskwestie (namelijk het officiële adres) en een bekentenis kan geen betrekking hebben op een rechtskwestie maar alleen op een feit, de adviesverlenende instanties hadden niet de wil of intentie om zich uit te spreken over de officiële adressering want het betrof adviezen in het kader van stedenbouw waarbij adreskwesties niet aan de orde zijn, en de instanties hebben zich ook niet uitgesproken over een actueel en ontstaan geschil aangezien de adreskwestie zich toen niet stelde.

De eerste verwerende partij stelt dan ook dat de brief van 12 december 1972 onder andere niet de vaststelling ontkracht van het bevolkings- en vreemdelingenregister waarin het pand al van vóór 1972 bekend stond als Blauwbroekstraat.

39.2.3. De eerste verwerende partij betoogt voorts dat het kant noch wal raakt waar de verzoekende partij beweert dat haar rechtsvoorganger destijds zelf contact zou opgenomen hebben met de verwerende partij om “de onzorgvuldigheid” uit de weg te helpen (lees : het foutief veranderen van de naam Schippersstraat naar Blauwbroekstraat door de stad Antwerpen in de jaren negentig), reden waarom de stad zou hebben voorgesteld om het perceel kadastraal te splitsen.

Zij stelt dat als het uitgangspunt van de verzoekende partij (namelijk dat haar pand altijd al Schippersstraat 1A was en dat het per abuis door de stad aangeduid werd als Blauwbroekstraat 9) juist zou zijn - quod non - dit helemaal niet kan “opgelost” worden met een kadastrale splitsing van het perceel. In voorkomend geval had de verzoekende partij moeten vragen dat de stad officieel zou erkennen dat het pand gelegen was aan de Schippersstraat 1A en niet aan de Blauwbroekstraat. Enkel op die manier zou zij bekomen hebben wat zij wou. De rechtsvoorganger heeft dit echter nooit gedaan. Uit geen enkel van de stukken van vóór zijn demarche bij het kadaster blijkt dat hij zich verzette tegen de aanduiding van zijn pand als Blauwbroekstraat 9.

Beoordeling

40. Uit de gegevens van de zaak en meer bepaald uit het doorlopen van het bouwblok aan de overzijde van de straat (zie het schema in randnummer 14) blijkt dat de zuidelijke voorgevel van het betrokken pand gelegen is in de Blauwbroekstraat en niet in de Schippersstraat. Het motief in het eerste bestreden besluit dat het betrokken pand gelegen is in de Blauwbroekstraat en niet in de Schippersstraat steunt bijgevolg op een afdoende feitelijke grondslag.

41. Volgens de verzoekende partij daarentegen blijkt uit de stukken van het kadaster, geschiktheidsverklaringen, stedenbouwkundige vergunningen en aanslagbiljetten voor de belasting op rendez-voushuizen dat het betrokken pand wel degelijk gelegen is aan de Schippersstraat 1A.

42. In zoverre de door de partijen voorgebrachte stukken van vóór 5 juli 2002 voor het betrokken pand een straat met een huisnummer vermelden, gaat het om “Brouwersvliet 12”, “Blauwbroekstraat 7/9” of “Blauwbroekstraat 9”.

43. In de brief van 5 juli 2002 waarmee de administratie van het kadaster instemt met de aanvraag van de rechtsvoorganger om het perceel waarop zich het betrokken pand bevindt in twee afzonderlijke percelen op te splitsen (randnr. 19.2) wordt, klaarblijkelijk als gevolg van hetgeen de rechtsvoorganger in zijn aanvraag heeft opgegeven, het adres “Schippersstraat 1A” vermeld.

44. Overeenkomstig artikel 61 van de politiecodex van de stad Antwerpen stelt de burgemeester het huisnummer van een pand vast. Indien een eigenaar wenst dat aan zijn pand een huisnummer wordt toegekend in een bepaalde straat dient hij bijgevolg bij de burgemeester een aanvraag in te dienen om gebruik te maken van zijn in het laatstgenoemde artikel bedoelde bevoegdheid.

In onderhavige zaak ligt geen besluit of zelfs maar enige aanvraag voor die ertoe strekt voor het betrokken pand het adres “Schipperstraat 1A” vast te stellen.

45. Een burger kan zich beroepen op verwachtingen geput uit een constante, wettige gedragslijn van de overheid. Naast uiteraard het legaliteitsbeginsel, houden de regels van een behoorlijk burgerschap in dat een burger de wet naleeft en, toegepast op het voorliggende geval, dat die burger, wanneer hij wenst dat aan zijn pand een huisnummer wordt toegekend in een bepaalde straat daartoe een aanvraag indient en een gunstige beslissing daarover afwacht alvorens zich van dat huisnummer in die straat te bedienen. Wanneer hij meent zich op dergelijke verwachtingen te kunnen beroepen, dient hij deze aan te voeren tijdens de voorgeschreven beslissingsprocedure. Hij kan zich derhalve, nadat hij zich eigengereid van dat huisnummer in die straat heeft bediend, zonder een aanvraag tot vaststelling ervan in te dienen, niet beroepen op vermeende verwachtingen.

46. Noch het kadaster, noch enige andere dienst waarvan de in randnummer 41 bedoelde stukken uitgaan, is bevoegd aan een pand een adres toe te kennen. Bijgevolg blijkt uit de - van na 5 juli 2002 daterende - stukken die van die diensten uitgaan en waarin, klaarblijkelijk als gevolg van hetgeen de verzoekende partij of haar rechtsvoorganger heeft opgegeven, het adres “Schipperstraat 1A” wordt vermeld, niet dat het eerste bestreden besluit zich op een onjuist gegeven zou hebben gesteund door vast te stellen dat “Schipperstraat 1A” niet het adres van het betrokken pand is.

De eerste verwerende partij heeft terzake geen appreciatiebevoegdheid: ofwel ligt het pand in de Blauwbroekstraat, ofwel in de Schipperstraat. Bij een gebonden bevoegdheid heeft het geen belang of de overheid al dan niet bij de belanghebbende de verwachting heeft gewekt dat ze een bepaalde beslissing zal nemen.

47. Eenmaal de eerste verwerende partij had vastgesteld dat het pand niet in de Schipperstraat maar wel in de Blauwbroekstraat is gelegen, kon

zij niet anders dan vaststellen dat dit pand buiten het concentratiegebied is gelegen. Anders dan de verzoekende partij dit in haar memorie van wederantwoord (randnr. 37.3) ziet, komen de voornoemde vaststellingen er niet op neer dat de eerste verwerende partij zich op haar eigen onwettige handelingen zou beroepen of onwettige beslissingen uit het verleden buiten toepassing zou verklaren. Het enige wat er voorafgaand aan de bestreden besluiten gebeurd is, is dat de diensten van de eerste verwerende partij het door de verzoekende partij of haar rechtsvoorganger opgegeven adres hebben overgenomen. Het is bijgevolg ook niet zo dat – zoals de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord (randnr. 37.4) voorhoudt - de eerste verwerende partij jarenlang “wetens en willens” een onwettige situatie zou hebben “goedgekeurd, zo niet gedoogd”.

48. Aan de voorgaande vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door de omstandigheid dat, zoals de verzoekende partij voorhoudt, een hoofdcommissaris van de stad Antwerpen “hulp” zou hebben verleend bij de in randnummer 43 bedoelde splitsing van het perceel waarop zich het betrokken pand bevindt.

49. De besproken middelonderdelen zijn niet gegrond.

50. Uit het voorgaande volgt dat de bestreden besluiten de verzoekende partij geen nadeel toebrengen aangezien haar pand niet is gelegen binnen het concentratiegebied raamprostitutie. De exceptie is gegrond.

Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig september 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens