

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.299 van 24 februari 2015
in de zaak A. 207.990/X-15.357.**

In zake : de BVBA SCHEERS & VAN LINT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bart Van Huyfte en Laurent Delmotte
 kantoor houdend te 1060 Brussel
 Gulden Vlieslaan 77
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Walter Muls
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Antoine Dansaertstraat 92
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 februari 2013, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a. het besluit van de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale
Economie van 13 december 2012 waarbij de woningen in de
Drijpikkelstraat 27, bus 1, bus 2, bus 3, bus 4, bus 6, bus 7, bus 8, bus 9,
bus 10, bus 11, bus 12, bus 14 en bus 15, te 1861 Meise ongeschikt worden
verklaard, en
 - b. het besluit van dezelfde minister van 13 april 2012 waarbij de woning in de
Drijpikkelstraat 27, bus 5, te 1861 Meise ongeschikt wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 223.940 van 18 juni 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 september 2014.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dorien Briers, die *loco* advocaat Walter Muls verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Barbara Speybrouck 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. Verzoekster is eigenaar van het pand aan de Drijpikkelstraat 27 (thans 49) te 1861 Meise, zijnde een oud schoolgebouw dat in vijftien appartementen is onderverdeeld.

Op vraag van het gemeentebestuur van Meise voert de brandweer een controlebezoek in het pand uit. In zijn brandvoorkomingsrapport van 16 juni 2009 verklaart de brandweer zich akkoord met het voort gebruiken van het gebouw als meergezinswoning met vijftien woongelegenheden indien binnen twee, respectievelijk zes maanden aan welbepaalde voorwaarden wordt voldaan.

Met een brief van 31 augustus 2009 stelt de gemeente verzoekster in gebreke en vraagt zij het nodige te doen “om te voldoen aan de gevraagde maatregelen teneinde ons niet te verplichten over te gaan tot drastischere maatregelen”. Bijgevoegd is de kopie van een eerdere brief aan verzoekster, van 27 juli 2009, die bij vergissing naar haar “oude adres” werd verzonden.

In haar antwoord van 9 september 2009 vraagt verzoekster te willen verduidelijken op welk artikel van welke wet zij een inbreuk pleegde, en verklaart zij niet te begrijpen welke medewerking van haar wordt verwacht.

Naar aanleiding van de vraag van de huurder van de woning aan de Drijpikkelstraat 27, bus 5, wordt door Wonen-Vlaanderen een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van die woning. Het resulteert in het besluit van 12 december 2011 van de burgemeester van de gemeente Meise tot ongeschiktverklaring van de woning.

Het beroep van verzoekster tegen dit besluit wordt door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verworpen

bij beslissing van 13 april 2012. De woning in de Drijpikkelstraat 27, bus 5, te 1861 Meise wordt ongeschikt verklaard.

Intussen is door Wonen-Vlaanderen ook een controle naar de kwaliteit van de andere woningen aan de Drijpikkelstraat 27 uitgevoerd. Uit de technische verslagen blijkt dat de woningen bus 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14 en 15, een eindscore van respectievelijk 15, 16, 15, 15, 15, 15, 15, 45, 15, 18, 21, 15 en 21 strafpunten krijgen. Alle woningen krijgen vijftien strafpunten om reden dat “uit het verslag van de brandweer [...] brandonveiligheid [blijkt]”.

Op 7 februari 2012 adviseert en vraagt de gewestelijke ambtenaar van Wonen-Vlaanderen aan de burgemeester van de gemeente Meise de ongeschiktverklaring van deze woningen.

Door de burgemeester om haar eventuele argumenten gevraagd, geeft verzoekster haar zienswijze bij brief van 27 maart 2012. In de brief doet zij gelden dat het verslag van 16 juni 2009 van de brandweer niet bindend is en niet steunt op enige wetgeving die op het gebouw van toepassing is of kan zijn. Zij verklaart het de gemeente “ten zeerste” kwalijk te nemen dat zij het verslag “heeft overgemaakt aan Wonen-Vlaanderen die zich hierop heeft gesteund om 15 punten te weerhouden met advies tot ongeschiktheid”.

Vermits de burgemeester geen besluit neemt, tekent de gewestelijke ambtenaar op 13 september 2012 “in toepassing van art. 15 van de Vlaamse Wooncode beroep aan [...] tegen het stilzitten van de burgemeester”.

Met brief van 24 oktober 2012 deelt verzoekster haar standpunt mee.

De Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie willigt bij besluit van 13 december 2012 het beroep van de gewestelijke ambtenaar in. De woningen in de Drijpikkelstraat 27, bus 1, bus 2, bus 3, bus 4, bus 6, bus 7, bus 8, bus 9, bus 10, bus 11, bus 12, bus 14 en bus 15,

te 1861 Meise worden ongeschikt verklaard. De werken die nodig zijn om de gebreken te verhelpen, moeten binnen een termijn van twaalf maanden na de datum van het besluit worden uitgevoerd.

IV. Ontvankelijkheid

Ambtshalve exceptie

4. De tweede bestreden beslissing is op 19 april 2012 met een ter post aangetekend schrijven aan verzoekster toegestuurd. De zending is op 20 april 2012 op het adres van verzoekster aangeboden.

Verzoekster verklaart zich wat de tijdigheid van het beroep tegen die tweede bestreden beslissing betreft, te gedragen naar de wijsheid van de Raad van State.

5. Naar het oordeel van de Raad van State is het voorliggende beroep, dat pas op 15 februari 2013 werd ingesteld, te laat in zoverre het het ministerieel besluit van 13 april 2012 betreft.

Exceptie van de verwerende partij

6. In de laatste memorie verwijst de verwerende partij met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep tegen het eerste bestreden besluit “naar de nota die zij heeft neergelegd”.

7. Die loutere verwijzing naar een stuk dat de verwerende partij in het kader van de vordering tot schorsing indiende, dan nog voor het eerst in de laatste memorie geformuleerd, wordt niet geacht een ontvankelijke exceptie te behelzen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van verzoeker

8. Een eerste middelonderdeel is afgeleid uit “tegenstrijdigheid van de motieven, schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli [1991] betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en schending van de artikelen 5 en 15 van de Vlaamse Wooncode en van artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen”.

Toegelicht wordt in de eerste plaats dat het intern tegenstrijdig is om te overwegen, eensdeels, dat de administratieve beroepsinstantie over dezelfde beoordelingsbevoegdheid beschikt als het orgaan dat in eerste aanleg een beslissing diende te nemen en, anderdeels, dat de administratieve beroepsinstantie niet bevoegd is om uitspraak te doen inzake de modaliteiten van een uitgevoerde brandinspectie omdat het brandpreventieverslag gemeentelijke regelgeving betreft.

In de tweede plaats doet verzoekster gelden dat het verslag van de brandweer van 16 juni 2009 voornamelijk toepassing maakt van het koninklijk besluit van 17 juni 1997 ‘betreffende de veiligheids- en gezondheidssignalering op het werk’ dat niet van toepassing is op een appartementengebouw.

Ondergeschikt wordt opgemerkt dat noch uit het brandweerverslag, noch uit de bestreden beslissingen blijkt dat er “ernstige brandveiligheidsproblemen” zouden zijn, zoals vereist door, toentertijd, artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998 ‘betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen’.

Een tweede middelonderdeel voert aan: “schending van de materiële motiveringsplicht, van het redelijkheids-, zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel, afwezigheid van wettelijke of reglementaire basis om voorwaarden op te leggen door middel van het verslag van de brandweer van 16 juni 2009 en schending van het legaliteitsbeginsel”.

Vooreerst zet verzoekster uiteen dat de bestreden beslissingen vooral gebaseerd zijn op een verslag van de brandweer dat toetst aan een koninklijk besluit dat kennelijk niet van toepassing is op een meergezinswoning en dat voorwaarden stelt die op geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling berust die op een meergezinswoning van toepassing is.

Voorts heeft de verwerende partij manifest nagelaten te antwoorden op het standpunt van verzoekster in haar brief van 24 oktober 2012.

Ten slotte meent verzoekster dat het omstandig stilzitten van de burgemeester na haar brief van 9 september 2009 aan de gemeente niet anders geïnterpreteerd kan worden dan als een berusting in de stelling van de bvba. De redelijke termijn om op grond van het verslag op te treden “is dan ook ruimschoots en manifest overschreden”.

9. In de memorie van wederantwoord merkt verzoekster in verband met het eerste onderdeel nog op dat de verwerende partij zich achter de bevoegdheid van de burgemeester inzake (federale) brandveiligheid verschanst en weigert zich een eigen oordeel te vormen over het verslag. Het verslag legt de naleving op van voorwaarden die hun oorsprong vinden in een regelgeving die door de brandweer verkeerdelijk als toepasselijk is beschouwd. Nergens in het verslag wordt gewag gemaakt van “ernstige brandveiligheidsproblemen”. Zowel de burgemeester als de brandweer hebben sinds 2009 niets ondernomen nadat verzoekster terecht op de manifeste onwettigheid van het verslag had gewezen.

In verband met het tweede onderdeel herhaalt verzoekster dat in het brandweerverslag de naleving van niet toepasbare regelgeving beschreven

wordt. Een verwijzing naar vage “algemene principes van brandveiligheid en evacuatie” levert geen deugdelijk motief op. Dergelijke principes moeten op identificeerbare juridische bronnen teruggaan. Zoals de rechtbank van eerste aanleg te Brussel oordeelde, blijkt uit het brandweerverslag niet dat het niet naleven van de opgelegde voorwaarden “ernstige brandveiligheidsproblemen” zou veroorzaken. Verzoekster benadrukt ook dat aangezien het omstandig stilzitten van de burgemeester niet anders geïnterpreteerd kan worden dan als een aanvaarding van het gegronde karakter van haar verweer, het verslag bijgevolg niet meer kon dienen om de beslissing te staven.

10. In de laatste memorie verklaart verzoekster nog dat heel het geschil voornamelijk draait om de draagwijdte, de wettigheid en de inhoud van het brandweerverslag. Verzoekster bekritiseerde van meet af aan de wettigheid van het brandweerverslag dat de verwerende partij klakkeloos heeft overgenomen. Bij ontstentenis van specifieke gewestelijke regels voor brandveiligheid van woningen, moet een ongeschiktverklaring op duidelijke en concrete vaststellingen berusten. Die zijn te dezen niet voorhanden. Van “ernstige brandveiligheidsproblemen” is geen sprake. Het is niet betwist dat de brandweer een onderzoek naar de brandveiligheid mocht uitvoeren, maar wel betwist is de wettigheid van het opgestelde verslag evenals dat er “ernstige brandveiligheidsproblemen” zouden uit blijken.

Beoordeling

11. Centraal in het geschil tussen de partijen staat inderdaad, zoals verzoekster het in de laatste memorie stelt, “de draagwijdte, de wettigheid en de inhoud van [het] brandweerverslag” van 16 juni 2009: dat verslag zou onwettig zijn omdat het werd opgesteld op basis van een verkeerde of onbestaande wettelijke of reglementaire bepaling; het doet niet blijken van de vereiste “ernstige brandveiligheidsproblemen”; en er mocht worden van uitgegaan dat de burgemeester de onwettigheid van het verslag erkende.

Naast die drie grieven voert verzoekster in essentie twee formelemotiveringsproblemen aan: een interne tegenspraak en een niet afdoende antwoord op het gevoerde verweer.

12. De eerste grief, dat het verslag voornamelijk toepassing maakt van het koninklijk besluit van 17 juni 1997 ‘betreffende de veiligheids- en gezondheidssignalering op het werk’ dat niet toepasselijk is op een appartementengebouw, werd door verzoekster eveneens aangevoerd in de fase van het administratief beroep, in haar brief van 24 oktober 2012.

Zoals al in het tussenarrest nr. 223.940 is vastgesteld, verwijst het brandweerverslag met betrekking tot de toepasselijke reglementering ook naar de “[a]lgemene principes van brandveiligheid en evacuatie”. Het is iets waaraan het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel voorbijgaat.

Volgens verzoekster zijn deze principes evenwel zonder juridische waarde vermits niet blijkt dat ze hun oorsprong vinden in “identificeerbare juridische bronnen”.

13. Terecht zegt verzoekster niet te betwisten dat de burgemeester een onderzoek naar de brandveiligheid mag opdragen en dat de brandweer het mag uitvoeren. Tegelijk echter kan volgens haar “niet betwist worden dat voor het gebouw van verzoekster, er geen enkele federale of gewestelijke specifieke normen gelden wat de brandveiligheid betreft”.

In lijn met wat in het arrest nr. 58.443 van 1 maart 1996 werd overwogen, is ook te dezen de Raad van State van oordeel dat een dergelijke afwezigheid van reglementaire bepalingen niet de bevoegdheid van de burgemeester om de gevaren van een brand tegen te gaan vermag onwerkzaam te maken en dat het geoorloofd is dan onder meer te refereren aan de professionele ervaring van de bevoegde diensten.

Verzoeksters enige argument om dit anders te zien is een irrelevante verwijzing naar een arrest van de Raad van State waarin de vigerende algemene principes van de Belgische luchtvaartreglementering te onduidelijk worden genoemd om er een verbod op het gebruik van een autogiro uit af te leiden.

14. Het was de brandweer bijgevolg niet principieel ontzegd om de brandveiligheid te toetsen aan de hand van de voormelde algemene principes.

Voor het overige wordt door verzoekster niet beargumenteerd – laat staan nog *in concreto* aannemelijk gemaakt – dat de welbepaalde veiligheidsvoorzieningen die het brandweerverslag vereist niet redelijkerwijze in te passen zijn in wat de brandweer op basis van zijn professionele ervaring en expertise redelijkerwijze als elementaire voorzieningen tegen en bij brand mocht aanzien.

Het is derhalve niet aangetoond dat het brandweerverslag op een onjuiste basis berust en dat een verwijzing ernaar als een ondeugdelijk motief te beschouwen is. Verzoeksters eerste grief mist derhalve grond.

15. In die omstandigheden heeft verzoekster er geen belang bij te doen gelden dat het antwoord van de Vlaamse minister op haar kwestieuze bezwaar tegenstrijdig is met de inleidende overweging van de minister “dat de administratieve beroepsinstantie [over] dezelfde beoordelingsbevoegdheid beschikt als het orgaan dat in eerste aanleg een beslissing diende te nemen”.

Een eventuele vernietiging kan hoe dan ook niet meebrengen dat de Vlaamse minister zich bij een herbeoordeling niet meer op het brandverslag mag steunen.

16. De tweede *sub* nr. 11 vermelde grief houdt hiermee verband dat overeenkomstig artikel 5, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode elke woning aan alle vereisten van brandveiligheid moet voldoen en dat dit volgens

het ten tijde van het eerste bestreden besluit geldende artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998 ‘betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen’ wordt beoordeeld aan de hand van een technisch verslag, waarin in voorkomend geval moet worden opgenomen en meegerekend dat “een controleverslag van de brandweer uitwijst dat er ernstige brandveiligheidsproblemen zijn”.

Verzoekster meent dat het “brandvoorkomingsrapport” van 16 juni 2009 geen ernstige brandveiligheidsproblemen reveleert.

17. Die eigen inschatting van verzoekster belet niet dat er, binnen de grenzen van het recht, ook anders over gedacht kan worden.

Wanneer uit een brandweerverslag blijkt dat bijvoorbeeld brandblustoestellen ontbreken, evenals de signalisatie ervan en de signalisatie van de uitgangen en nooduitgangen, dan komt het niet onredelijk voor hieruit te besluiten tot ernstige of niet licht op te vatten problemen met betrekking tot het voorhanden zijn van de nodige voorzieningen bij brand.

Dienovereenkomstig kon het gemeentebestuur van Meise dan ook de veiligheidsvoorzieningen waarvan sprake in het brandweerverslag in zijn brieven aan 27 juli 2009 en 31 augustus 2009 aan verzoekster terecht bestempelen als “dringend te nemen maatregelen” en herinnerde het op goede grond aan “de risico’s” – ingeval de betrokken verplichtingen niet werden uitgevoerd – dat gemeentelijke ambtenaren en politieke mandatarissen bij brand mee verantwoordelijk worden gesteld, “wat absoluut moet vermeden worden”.

Ook de tweede grief is ongegrond.

18. In de derde *sub* nr. 11 vermelde grief leidt verzoekster uit de omstandigheid dat de burgemeester na haar antwoordbrief van 9 september 2009 heeft stilgezeten af dat hij zich schikte in dit antwoord. In het antwoord verklaart

verzoekster dat zij “geen enkele niet wettelijk verplichte investering [gaat] doen om het daarna vernield te zien door de er rondlopende vandalen”.

Het is in de eerste plaats feitelijk onjuist dat de burgemeester na de brief van 9 september 2009 niet meer op de naleving van de voorwaarden in het brandweerverslag is teruggekomen. Integendeel heeft de officier-dienstchef van de brandweer in opdracht van de burgemeester van Meise nog met brieven van 5 oktober 2009 en 4 november 2009 data voorgesteld “teneinde na te gaan of voldaan is aan de door de brandweer opgelegde dringende verplichtingen”.

Voorts zijn het verzuim van verzoekster om spontaan aan het brandweerverslag gevolg te geven en de eventuele laksheid of indulgentie ter zake van de burgemeester, niet van aard om de dienst Wonen-Vlaanderen zijn bevoegdheid tot het uitvoeren van een kwaliteitsonderzoek te ontnemen. In het kader van dat onderzoek is overigens allerm minst gebleken dat de burgemeester erin berust zou hebben dat het brandweerverslag onwettig is en zonder gevolg moest blijven. Het verslag is aan de dienst Wonen-Vlaanderen bezorgd.

Verzoekster heeft daar in een brief van 27 maart 2012 weliswaar haar “grote verwondering” over uitgesproken, maar zonder ertegen in te brengen dat die medewerking met de dienst Wonen-Vlaanderen in strijd kwam met enig gewettigd vertrouwen waarop zij zich intussen gerechtigd zou weten.

19. Er is geen reden toe om aan te nemen dat de burgemeester er expliciet of impliciet mee heeft ingestemd dat het brandweerverslag onwettig was en dat de bvba het zonder gevolg zou laten.

Het blijkt niet dat de dienst Wonen-Vlaanderen bij zijn woningonderzoek geen gebruik mocht maken van het brandweerverslag en dat, finaal, de Vlaamse minister haar besluit niet mee op grond van dit brandweerverslag mocht hebben genomen.

De derde grief is eveneens ongegrond.

20. Blijft nog het beweerde ontoereikende antwoord op verzoeksters verweer in de brief van 24 oktober 2012.

Vastgesteld wordt dat de verschillende bezwaren die verzoekster uitte een expliciet antwoord krijgen in het eerste aangevochten besluit. Namelijk worden zowel het bezwaar in verband met het feit dat het “appartement bus 5 niet weerhouden werd”, het onwettig verslag van de brandweer, de goede globale beoordeling van de appartementen, en de schade die de bewoners aan het appartement bus 9 hebben toegebracht, op gemotiveerde wijze verworpen.

In zoverre de schending van de formelemotiveringswet wordt aangevoerd, is het middel dan ook ongegrond. In de mate waarin verzoekster wezenlijk de verwerping van haar bezwaren zou bekritisieren, wordt naar de bespreking hiervoor, *sub* nr. 11 en volgende, verwezen.

21. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig februari 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefanc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust.