

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.082 van 21 maart 2023
in de zaak A. 234.302/X-17.981**

In zake : de NV CARTIM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbist
 kantoor houdend te 2560 Nijlen (Kessel)
 Torenvenstraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 augustus 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed van 19 mei 2021 over de ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring van de niet-zelfstandige woningen gelegen Collegelaan 131-133 te 2140 Antwerpen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 februari 2023.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Paçik Majid, die *loco* advocaat Stijn Verbist verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Walter Muls, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is eigenaar van een pand gelegen Collegelaan 131-133 te 2140 Antwerpen (hierna: het pand). Het pand is opgedeeld in veertien wooneenheden. De verzoekende partij geeft aan dat zij “een contract [heeft] met een buitenlandse vennootschap die het pand bemeubeld huurt om haar werknemers met buitenlandse nationaliteit in de regio’s van Antwerpen en Waasland tewerk te stellen”.

3.2. Op 10 september 2020 voert de technisch onderzoeker van de stad Antwerpen voor elke wooneenheid een kwaliteitsonderzoek uit, dat resulteert in een technisch verslag.

3.3. Met een brief van 12 oktober 2020 wordt het technisch verslag aan de verzoekende partij ter kennis gebracht en krijgt zij de opdracht alle inbreuken te herstellen vóór 21 oktober 2020. Daarnaast wordt de verzoekende partij uitgenodigd om via het e-loket vóór die datum te melden of de urgente aanpassingen werden uitgevoerd.

3.4. Op 14 december 2020 verklaart de burgemeester van de stad Antwerpen de 14 wooneenheden van het pand ongeschikt (hierna: de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 14 december 2020).

3.5. Op 20 januari 2020 dient de verzoekende partij tegen deze beslissing administratief beroep in.

3.6. Per brief van 1 januari 2021 verklaart de verwerende partij het bestuurlijk beroep ontvankelijk en nodigt zij de verzoekende partij uit om binnen twintig dagen haar standpunt te laten kennen.

3.7. In een brief van 9 maart 2021 wordt aan de verzoekende partij meegedeeld dat ten gevolge van de geldende coronamaatregelen de mondelinge hoorzitting wordt vervangen door een bijkomende schriftelijke procedure. De verzoekende partij wordt uitgenodigd om haar standpunt schriftelijk te verduidelijken of aan te vullen in een nota, en deze uiterlijk op 26 maart 2021 via digitale weg over te maken.

3.8. Met een e-mailbericht van 24 maart 2021 meldt de verzoekende partij geen nota te zullen indienen.

3.9. Op 2 april 2021 voert de woningcontroleur van de verwerende partij een nieuw onderzoek naar de kwaliteit van de woongelegenheden.

3.10. Met een e-mailbericht van 28 april 2021 deelt de verwerende partij aan de verzoekende partij mee dat het mogelijk is om via e-mail een standpunt te bezorgen over de technische verslagen met betrekking tot het conformiteitsonderzoek van 2 april 2021.

3.11. Op 19 mei 2021 verwerpt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed het beroep van de verzoekende partij en verklaart hij de wooneenheden ongeschikt en onbewoonbaar.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet en van het redelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel.

Zij voert aan dat de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 14 december 2020 steunt op het belastingreglement op ongeschikt en/of onbewoonbaar verklaarde woningen van de stad Antwerpen (hierna: het belastingreglement). Het belastingreglement moet met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten worden om reden van de strijdigheid ervan met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet. De vrijstellingen op de belasting maken immers een onderscheid tussen gedomicilieerde en niet-gedomicilieerde eigenaars van een eigendom, zonder dat er een redelijk verband voorhanden is met het beoogde doel van het belastingreglement. Voorts verschilt het belastingreglement dat is opgenomen bij de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 14 december 2020 inhoudelijk van het belastingreglement dat terug te vinden is op de webtoepassing van de stad. Hierdoor is het reglement strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel. Bijgevolg is er geen grondslag voor de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 14 december 2020. De onwettigheid van deze beslissing heeft tot gevolg dat de bestreden beslissing zonder voorwerp is.

Beoordeling

5.1. Krachtens de devolutieve werking van het administratief beroep komt de bestreden ministeriële beslissing in de plaats van de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 14 december 2020. De administratieve beroepsinstantie beschikt daarbij over dezelfde beoordelingsbevoegdheid als het orgaan dat in eerste aanleg een beslissing heeft genomen. Die beoordelingsbevoegdheid uitoefenend, komt de verwerende partij op grond van een nieuw, in graad van administratief beroep uitgevoerd conformiteitsonderzoek tot de slotsom dat de woongelegenheden nog altijd niet beantwoorden aan de wettelijk bepaalde elementaire vereisten.

De geviseerde beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 14 december 2020 is gezien de devolutieve werking van het administratief beroep uit de rechtsorde verdwenen.

5.2. De verzoekende partij voert in haar verzoekschrift louter de onwettigheid aan van de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 14 december 2020. Gezien het gestelde onder het vorige randnummer moet met de verwerende partij worden aangenomen dat verzoeksters kritiek niet van aard is om het bestreden besluit te vitiëren. De omstandigheid dat dit laatste besluit in zijn artikel 4 bepaalt dat de kwestieuze wooneenheden “blijven opgenomen in de inventarislijst van ongeschikt en onbewoonbare woningen op datum van het besluit van de burgemeester, d.i. 14 december 2020”, doet niet anders besluiten. De desbetreffende ontvankelijkheidsexceptie van de verwerende partij is gegrond.

5.3. Louter ten overvloede zij met de verwerende partij opgemerkt dat verzoeksters kritiek op het belastingreglement noch de bestreden beslissing noch de beslissing van de burgemeester van 14 december 2020 vermag te vitiëren, nu dit reglement, anders dan de verzoekende partij dat blijkbaar ziet, voor geen van deze beslissingen de rechtsgrond vormt.

5.4. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel 1.3, § 1, 19°, 25° en 66° van de Vlaamse Codex Wonen, *juncto* het materiële motiverings-, zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij licht toe dat de bestreden beslissing er ten onrechte vanuit gaat dat het pand bestaat uit “kamers” in plaats van “woningen”. Daardoor worden strengere regels voor de beoordeling van de conformiteit met de kwaliteitsregels toegepast. De verzoekende partij stelt vooreerst vast dat de motivering waar de bestreden beslissing op steunt gebruik maakt van algemene stijlformules om tot de conclusie te komen dat er geen sprake kan zijn van een “gezin”. De bestreden beslissing verwijst ook ten onrechte naar de nationaliteit van de bewoners om uit te sluiten dat er sprake zou kunnen zijn van een gezin. Volgens de verzoekende partij is enkel vereist dat de werknemers ervoor kiezen om samen te wonen en een gezamenlijke huishouding te voeren om te kunnen spreken van een gezin. Het gegeven dat de bewoners van het pand niet over de Belgische nationaliteit beschikken noch permanent in België verblijven, sluit geenszins uit dat er door de feitelijke omstandigheden nog steeds sprake is van een gezin. Een gezin moet niet permanent in België blijven. Men heeft het recht om zich vrij te verplaatsen (bijvoorbeeld in het kader van een vakantie, familiebezoek, vrije tijdsbesteding). Voorts is het niet vereist dat er een familiale band bestaat tussen de bewoners om te kunnen spreken van een gezin. Voormelde elementen doen de verzoekende partij besluiten dat er geen sprake is van pertinente en draagkrachtige motieven.

Daarnaast is er volgens de verzoekende partij sprake van een gebrek aan zorgvuldigheid bij de feitenvinding. Uit bepaalde vaststellingen die voor bepaalde wooneenheden werden gedaan – te weten dat verschillende bewoners/werknemers opnieuw naar Portugal waren, dat een bewoner/werknemer

in Engeland verbleef, en dat een aantal nieuwe bewoners/werknemers net vanuit Portugal waren aangekomen – worden gevolgen afgeleid voor het gehele pand. Nochtans moet het onderzoek naar de woontoestand per appartement gebeuren. Ook het gegeven dat bepaalde wooneenheden zelfs niet werden bezocht, getuigt van een onzorgvuldige feitenvinding.

Ten slotte acht verzoekster de bestreden beslissing ook strijdig met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Uit onder meer rechtspraak van de Raad van State en de omzendbrief RWO 2011/1 van 23 december 2011 over het onderscheid tussen kamers en woningen, leidt zij af dat er geen familiale band vereist is om te kunnen spreken van een gezin. Daardoor is bij de verzoekende partij de verwachting gewekt dat de familiale band irrelevant is bij de kwalificatie “gezin”. Door het gebrek aan een familiale band toch mee te nemen bij de beoordeling of er sprake is van een gezin, heeft de bestreden beslissing de bij haar gewekte verwachtingen miskend.

Beoordeling

7.1. De verzoekende partij kan niet gevolgd worden in haar betoog dat het bestreden besluit zou steunen op algemene stijlformules om tot de conclusie te komen dat er geen sprake kan zijn van een gezin. Het bestreden besluit verduidelijkt vooreerst op welke wijze het begrip “gezin” moet begrepen worden, en licht vervolgens toe om welke reden er in het voorliggend geval geen sprake is van een gezin:

“Om uit te maken of de bewoners van een pand een gezin vormen (en het pand dus als zelfstandige woning beoordeeld moet worden) moet gekeken worden naar de definitie van een gezin, welke wel degelijk is opgenomen in de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Artikel 1.3., §1, 19° van voornoemde Codex definieert een gezin als meerdere personen die op duurzame wijze in dezelfde woning samenwonen en daar hun hoofdverblijfplaats hebben. Kenmerkend volgens de definitie is dat de leden van een gezin op bestendige basis duurzaam samenleven. Dat duurzaam samenwonen vereist dat de bewoners er uit vrije wil voor kiezen om in één woning samen te wonen en gezamenlijk een huishouden te voeren. De indieners van het beroep melden dat het pand bewoond wordt door buitenlandse arbeidskrachten, welke in België voor langere periodes

werkzaam zijn. Zij melden tevens dat per betrokken appartement in het pand enkele personen samen leven (die geen familie van elkaar zijn).

De indieners van het beroep tonen op generlei wijze een duurzaam samenlevingsverband aan tussen voornoemde ‘enkele personen’. De bewoners zijn buitenlandse arbeidskrachten die aldaar tijdelijk verblijven ten tijde van hun buitenlandse werkopdracht. Zij worden door hun werkgever in een pand gehuisvest en hebben niet de vrije keuze gemaakt om met collega’s samen te wonen.

In het kader van de behandeling van het beroep werd op 2 april 2021 een nieuw conformiteitsonderzoek uitgevoerd. De feitelijke toestand wordt daarbij nog steeds beoordeeld als een kamerwoning. Op datum van het onderzoek ter plaatse bleek immers dat verschillende bewoners/werknemers opnieuw naar Portugal waren, een bewoner/werknemer in Engeland verbleef en een aantal nieuwe bewoners/werknemers net waren aangekomen vanuit Portugal. Er is sprake van wijzigende samenstellingen van bewoners/werknemers. De woningcontroleur stelt vast dat het pand feitelijk bewoond blijkt te zijn door meerdere personen zonder gezins- of duurzaam samenlevingsverband.

Door de meervoudige bewoning worden de voorzieningen – zoals keuken, toilet- en badfunctie – noodzakelijkerwijs gemeenschappelijk. Er bestaat geen twijfel dat het pand *in casu* als kamerwoning dient te worden bestempeld en het technisch verslag van het onderzoek van de kwaliteit van kamers dient te worden toegepast.”

7.2. De motivering van het bestreden besluit steunt niet op de nationaliteit van de bewoners, noch op het gebrek aan een familiale band. Het bestreden besluit is in essentie gestoeld op het feit dat geen duurzaam samenlevingsverband blijkt, nu de bewoners tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten zijn die, zonder er zelf voor gekozen te hebben, daar gehuisvest zijn door hun werkgever, én nu de samenstelling van de bewoners/werknemers wijzigt. De verzoekende partij betwist ook niet dat de wooneenheden enkel worden gebruikt voor het huisvesten van buitenlandse arbeidskrachten voor de duur van hun werkopdracht.

7.3. Wat betreft de wooneenheden 1/1, 1/2, 2/1 en 2/2 van het pand, waartoe de verwerende partij geen toegang had, wijst de verwerende partij erop dat de ongeschikt/onbewoonbaarverklaring voor deze wooneenheden enkel steunt op de externe gebreken van het pand, waarbij de uitkomst van de beoordeling niet verschilt naargelang deze wooneenheden kamers dan wel woningen zouden

betreffen. De verzoekende partij weerlegt dit niet concreet. Haar kritiek leidt niet tot vernietiging.

7.4. Uit wat voorafgaat, volgt dat niet aannemelijk is gemaakt dat de in het middel aangevoerde rechtsregels geschonden zijn. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van artikel 3, § 1, RvS-wet, van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en van artikel 3.14, laatste lid, van de Vlaamse Codex Wonen.

Verzoekster betoogt dat zij in haar beroepsschrift heeft aangegeven gehoord te willen worden, maar dat dit verzoek werd afgewezen op grond van het besluit van de Vlaamse regering van 23 oktober 2020 ‘houdende maatregelen voor het Vlaamse Woonbeleid ten gevolge van de beperkende coronavirusmaatregelen’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 23 oktober 2020). Dit besluit moet met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten worden omdat niet voldaan is aan de vereiste om wanneer de hoogdringendheid wordt ingeroepen om geen advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State te vragen, deze met bijzondere redenen te omkleden. Aangezien het besluit van de Vlaamse regering van 23 oktober 2020 buiten toepassing moet gelaten worden, is er geen grondslag om af te wijken van de hoorplicht zoals vervat in artikel 3.14, laatste lid, van de Vlaamse Codex Wonen en van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Beoordeling

9.1. Het te dezen toepasselijke artikel 3.14, eerste lid, Vlaamse Codex Wonen bepaalt:

“Tegen de beslissing van de burgemeester, vermeld in artikel 3.13, tweede lid, kan binnen dertig dagen na de betekening van de beslissing beroep aangetekend worden bij de Vlaamse Regering. Bij de kennisgeving van de ontvankelijkheid van het beroep nodigt de Vlaamse Regering de houder van het zakelijk recht, de bewoner en de burgemeester uit om hun argumenten schriftelijk kenbaar te maken.”

Artikel 3, § 1, eerste lid, RvS-wet luidt:

Art. 3. § 1. Buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid en de ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent uitgezonderd, onderwerpen de Ministers, de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen, de leden van het College van de Franse Gemeenschapscommissie en de leden van het Verenigd College respectievelijk bedoeld in het derde en het vierde lid van artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ieder wat hem betreft, aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving de tekst van alle voorontwerpen van wet, decreet, ordonnantie of van ontwerpen van reglementaire besluiten. De adviesaanvraag vermeldt de naam van de gemachtigde of van de ambtenaar die de minister aanwijst om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken. Het advies en het voorontwerp worden gehecht aan de memorie van toelichting van de ontwerpen van wet, decreet of ordonnantie. Het advies wordt gehecht aan de verslagen aan de Koning, aan de Regering, aan het College van de Franse Gemeenschapscommissie en aan het Verenigd College.”

9.2. De verzoekende partij betwist niet dat zij in het kader van de administratieve beroepsprocedure de mogelijkheid heeft gehad om haar standpunt schriftelijk uiteen te zetten. Zij werd met een brief van 9 maart 2021 een eerste maal uitgenodigd om haar standpunt schriftelijke te verduidelijken of aan te vullen in een nota, en deze nota uiterlijk op 26 maart 2021 via digitale weg te bezorgen aan de verwerende partij. Met een e-mailbericht van 24 maart 2021 meldt de verzoekende partij geen nota te zullen indienen “aangezien onzes inziens al onze argumenten reeds *in extenso* werden behandeld in ons ingediend beroep”. Vervolgens werd de verzoekende partij op 28 april 2021 uitgenodigd om via e-mailbericht haar standpunt te bezorgen over de technische verslagen met betrekking tot het conformiteitsonderzoek van 2 april 2021. Van deze geboden mogelijkheid heeft de verzoekende partij evenmin gebruik gemaakt.

9.3.1. Daargelaten de vraag naar verzoeksters belang bij de kritiek op het besluit van de Vlaamse regering van 23 oktober 2020 in de hiervoor geschetste omstandigheden, dient het volgende te worden opgemerkt.

9.3.2. Het besluit van de Vlaamse regering van 23 oktober 2020 beroept zich op de uitzondering van “hoogdringendheid”, die als volgt met bijzondere redenen is omkleed:

“Er is geen advies gevraagd aan de Raad van State, met toepassing van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Er is een dringende noodzakelijkheid omdat de maatregelen in dit besluit zo snel mogelijk in werking moeten treden om een antwoord te kunnen bieden op de gevolgen van het coronavirus.”

9.3.3. Het komt niet aan de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State toe om zich uit te spreken over het al dan niet hoogdringend zijn van een besluit. Zij vermag enkel na te gaan of de uitgedrukte redenen van hoogdringendheid die de overheid moesten vrijstellen van het verplichte advies van de afdeling Wetgeving, in redelijkheid aanvaardbaar zijn. De verzoekende partij brengt de geciteerde redengeving niet in het gedrang door de enkele omstandigheid dat in de aanhef van het besluit van de Vlaamse regering van 23 oktober 2020 staat vermeld dat “de federale coronamaatregelen zoals beslist door de Nationale Veiligheidsraad vanaf 12 maart 2020 [...] een zware impact [hebben] op de werking van de woningmarkt” en dat “[d]e Vlaamse minister, bevoegd voor het woonbeleid, [...] een aantal maatregelen [wenst] te nemen voor de instrumenten van het Vlaamse woonbeleid die de impact van de federale coronamaatregelen temperen”. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, is dit laatste niet in strijd met de aangevoerde reden dat de maatregelen in het besluit zo snel mogelijk in werking moeten treden om een antwoord te kunnen bieden op de gevolgen van het coronavirus.

9.4. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig maart tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust