

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.581 van 29 november 2024
in de zaak A. 240.051/X-18.471**

In zake : de BV S.A.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Meindert Gees en Hanna Biebauw
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Engelse Wandeling 2/F5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD BRUSSEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gaëtan Vanhamme
 kantoor houdend te 1030 Brussel
 de Jamblinne de Meuxplein 41

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 september 2023, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de burgemeester van de stad Brussel van
17 juli 2023, waarbij het attest betreffende de naleving van de normen op het vlak
van ruimtelijke ordening en stedenbouw wordt geweigerd.

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.

Adjunct-auditeur Daniël Plas heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 oktober 2024.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Eva Verelst, die *loco* advocaten Meindert Gees en Hanna Biebaw verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Adjunct-auditeur Daniël Plas heeft een eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoekende partij is de exploitant van een pand gelegen te Brussel. Zij wenst de bestaande appartementen uit te baten als *short stay rentals*.

4. Het schrijven van de verwerende partij aan de verzoekende partij van 27 maart 2023 luidt als volgt:

“Tijdens een inspectie ter plaatse stelde een agent vast dat verschillende appartementen op de verdiepingen +1 tot +5 uitgebaat worden of in gereedheid gebracht worden om uitgebaat te worden als toeristische logies op het bovenvermelde adres, zonder dat hiervoor een stedenbouwkundige vergunning is afgeleverd.

Het regelmatige kortdurende verhuur, waarbij geen enkele bewoner er zijn gewone en permanente verblijfplaats heeft, wordt beschouwd als een verandering van bestemming van een woning in een hotelinrichting. Een bestemmingswijziging van een onroerend goed zonder stedenbouwkundige vergunning vormt een inbreuk op de bepalingen van artikel 98, §1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

van 9 april 2004 houdende vaststelling van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO), dat in werking is getreden op 5 juni 2004. Bovendien kan dit feit niet worden geregulariseerd, aangezien het afschaffen van [een] woning in strijd is met het voorschrift A.012 van het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP) (zie bijlage).

Bijgevolg vragen wij u met aandrang om deze illegale activiteit onmiddellijk stop te zetten en de appartementen het exclusieve karakter van woning terug te geven en in de vorige staat te herstellen.”

5. Op 15 mei 2023 dient de verzoekende partij een aanvraag in tot toekenning van een attest van naleving van de normen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw.

6. De burgemeester van de stad Brussel beslist op 17 juli 2023 om dit attest te weigeren. Gesteld wordt dat de uitoefening van de toeristische logiesactiviteit in het betrokken pand “niet in overeenstemming [is] met de bestemming van het gebouw zoals vermeld in de vergunning of, bij ontstentenis van een dergelijke vermelding, zoals blijkt uit de geldende bestemmingsplannen”.

Dit is de bestreden beslissing.

III. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

7. De verwerende partij voert, met verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State, aan dat ze bij de afgifte van attesten zoals in het voorliggend geval, alleen maar de situatie in rechte van het goed moet vaststellen om te bepalen of het verenigbaar is met toeristische logies.

Om die reden meent de verwerende partij dat ze bij de bestreden beslissing niet beschikt over een appreciatiebevoegdheid. De geschillenbeslechting zou daarom toebehoren aan de gewone hoven en rechtbanken, en de bevoegdheid van de Raad van State uitsluiten.

8. De verzoekende partij betwist in haar memorie van wederantwoord en in haar laatste memorie dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing niet zou beschikken over een appreciatiemarge.

Daarbij argumenteert de verzoekende partij dat het motief om haar aanvraag te weigeren, met name het gebrek aan overeenstemming met de bestemming van het gebouw zoals vermeld in de vergunning, niet volgt uit de toepasselijke regelgeving. In het kader van dat betoog verwijst de verzoekende partij naar de middelen ten gronde.

De verzoekende partij zet verder uiteen dat de interpretatie van die regelgeving berust op een appreciatie van de verwerende partij waarbij uitvoering wordt gegeven aan het beleid en de visie van de verwerende partij ter zake.

Tot slot betoogt de verzoekende partij dat de door de verzoekende partij aangehaalde rechtspraak van de Raad van State niet ervan doet blijken dat er geen sprake is van een discretionaire bevoegdheid. Met verwijzing naar haar tweede middel, betoogt de verzoekende partij dat de beoordelings-bevoegdheid van de verwerende partij wordt gevormd door de interpretatie van de bestemmingsvoorschriften en de definities van het gewestelijk bestemmingsplan.

Beoordeling

9. Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de in de eerstgenoemde bepaling bedoelde geschillen over burgerlijke rechten betreft en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook zonder rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen en vorderingen waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

De bevoegdheid van de Raad van State wordt aldus bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring. De Raad van State is op grond van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet zonder rechtsmacht wanneer de vordering strekt tot de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling waarbij (i) een administratieve overheid weigert om een verplichting uit te voeren die overeenstemt met een subjectief recht waarover de verzoekende partij meent te beschikken en (ii) het ingeroepen annulatiemiddel gebaseerd is op een regel van materieel recht die deze verplichting in het leven roept en het geschil inhoudelijk bepaalt.

10. Zoals blijkt uit 's Raad arrest nr. 257.892 van 14 november 2023, volgt hieruit dat de Raad van State zonder rechtsmacht is wanneer aan twee (connexe) voorwaarden is voldaan waarbij niet alleen acht moet worden geslagen op het voorwerp van de vordering (het *petitum*) maar ook op het aangevoerde middel (de *causa petendi*).

11. Het gegeven dat de administratieve overheid de wettelijke criteria die aan haar bestuurshandelen ten grondslag liggen moet interpreteren, leidt er niet toe dat zij een discretionaire bevoegdheid uitoefent of dat er niet langer sprake zou zijn van een op haar rustende juridische verplichting en een daarmee overeenstemmend subjectief recht in hoofde van de rechtszoekende.

12. Er dient te dezen dan ook in de eerste plaats te worden nagegaan of de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing over enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikte, dan wel slechts over een (volledig) gebonden bevoegdheid en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen dat de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, al dan niet vervuld waren. Voorts dient bij die beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering, ook acht te worden geslagen op de door de verzoekende partij ingeroepen middelen en vermeende onwettigheden (de *causa petendi*).

13. Artikel 4 van de ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende het toeristische logies bevat onder meer de volgende bepaling:

“Elke exploitatie van een toeristische logies is afhankelijk van een voorafgaande aangifte en de registratie [...], alsook van de naleving van de voorwaarden vastgelegd door of krachtens deze ordonnantie.”

Artikel 5, 2°, b), van diezelfde ordonnantie bepaalt dat de exploitatie van toeristische logies onder meer aan de volgende voorwaarde moet voldoen:

“het toeristische logies is opgericht met naleving van de reglementering inzake ruimtelijke ordening en de geldende stedenbouwkundige regels. De naleving van de normen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouwkunde wordt vastgesteld door een attest van de gemeente waar het betreffende toeristische logies gevestigd is;”

14. Zoals de Raad van State reeds verschillende malen heeft vastgesteld (zie arrest nr. 252.681 van 19 januari 2022), beschikt de bevoegde overheid bij het nemen van de beslissing om een attest betreffende de naleving van de normen op het vlak van ruimtelijke ordening uit te reiken, in beginsel over een volledig gebonden bevoegdheid.

Het gaat immers om niet meer dan de vaststelling of het betrokken toeristische logies is opgericht in overeenstemming met de geldende regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw.

Als een toeristische logies in overeenstemming is met de geldende regelgeving inzake ruimtelijke ordening, is de gemeente ertoe gehouden om een attest te verlenen. Het gaat over een precieze juridische verplichting, waarbij de verzoekende partij een belang heeft om het attest te bekomen.

15. Uit het schrijven van 27 maart 2023 blijkt duidelijk dat de verwerende partij van oordeel is dat er te dezen sprake is van een bestemmingswijziging van een woning naar een hotelinrichting, waarvoor een

stedenbouwkundige vergunning vereist is.

Artikel 98, § 1, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 9 april 2004 houdende vaststelling van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: BWRO) bepaalt inderdaad dat een bestemmings-wijziging van een (deel van een) bebouwd goed vergunningsplichtig is.

16. De vraag of er *in casu* al dan niet sprake zou zijn van een wijziging van bestemming vergt een toepassing van de toepasselijke regelgeving op de concrete voorliggende situatie. De verwerende partij beschikt ter zake niet over enige discretionaire beoordelingsvrijheid. Het komt de bevoegde rechter toe om een gebeurlijk geschil ter zake te beslechten.

17. Te dezen heeft de verwerende partij vastgesteld dat er een –vergunningsplichtige – wijziging van bestemming wordt beoogd en dat daarvoor geen stedenbouwkundige vergunning werd verleend.

Deze vaststelling kadert in een volledig gebonden bevoegdheid. Noch de vaststelling van de wijziging van bestemming (van woning naar hotelinrichting), noch de vaststelling dat deze bestemmingswijziging vergunningsplichtig is, vormen de invulling van enig “beleid” ter zake, zelfs wanneer ten onrechte of op onwettige wijze tot die vaststellingen zou zijn gekomen.

18. De ingeroepen middelen doen niet anders besluiten.

19. Het voorliggend beroep heeft betrekking op een geschil betreffende subjectieve rechten. De Raad van State is dienvolgens zonder rechtsmacht om er kennis van te nemen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten voor het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negenentwintig november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xde kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust