

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.631 van 3 december 2024
in de zaak A. 239.301/X-18.411**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Laurens De Brucker
 kantoor houdend te 1160 Brussel
 Tedescolaan 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de GEMEENTE SINT-GENESIUS-RODE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 juni 2023, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de burgemeester van de gemeente Sint-Genesius-Rode d.d. 16 mei 2023 waarbij aan verzoekende partij de afgifte van een busnummer wordt geweigerd voor zijn onroerend goed, gelegen te 1640 Sint-Genesius-Rode [...]”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2024.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurens De Brucker, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Bert Van Cauter, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest andersluidend² 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

3.1. Verzoeker is eigenaar van de vierde verdieping van een onroerend goed gelegen te 1640 Sint-Genesius-Rode.

De vierde verdieping is volledig onder het dak, en enkel bereikbaar via een trap die ook de onderste bouwlagen ontsluit.

3.2. Het terrein waarop de betrokken woning staat, maakt deel uit van een verkaveling.

Op 26 april 1990 wordt voor deze verkaveling een eerste wijziging vergund. Het advies van de gemachtigde ambtenaar was gunstig op voorwaarde dat “op de zolderverdieping geen woongelegenheden worden voorzien”.

Op 12 oktober 2017 wordt een bestemmingswijziging vergund. Sedertdien is het toegelaten om het woongebouw te gebruiken voor “kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen”, op voorwaarde dat wonen de hoofdfunctie van het gebouw blijft en de complementaire functie nooit meer dan 100 m² per gebouw én minder oppervlakte dan de woonfunctie beslaat.

3.3. Voor de inrichting van de zolderverdieping werden er eerder al verschillende aanvragen ingediend. Het college van burgemeester en schepenen heeft die aanvragen telkens geweigerd.

3.4. Bij e-mail van 15 maart 2023 verzoekt de notaris van verzoeker de diensten van de gemeente Sint-Genesius-Rode om “een officieel attest [...] met de nodige busnummeringen van het appartement” teneinde de zolderverdieping te doen aansluiten op het elektriciteitsnet en de installatie van een elektriciteitsmeter door Fluvius mogelijk te maken.

3.5. Per e-mail van 17 maart 2023 antwoordt de verwerende partij dat er op de zolderverdieping geen inschrijving mogelijk is als woonadres. Er wordt gevraagd te verduidelijken wat de intenties zijn.

3.6. Deze mail wordt op dezelfde dag door verzoeker als volgt beantwoord:

“Als eigenaar van de zolder wil ik er elektriciteit laten aanleggen. Niets belet de eigenaar van een zolder om een lamp te installeren om de zolder te verlichten.
Ik heb contact opgenomen met het bedrijf Fluvius, dat bij de gemeente een certificaat aanvraagt.
Daarom neem ik contact met u op.
Het is heel eenvoudig: of de gemeente geeft een nummer aan deze zolder en dit nummer wordt aan Fluvius doorgegeven, of de gemeente weigert een nummer te geven en dan ben ik genoodzaakt juridische stappen te ondernemen om een lamp in een zolder te plaatsen.
Ik hoop dat het niet zover komt.”

Deze vraag wordt door verzoeker herhaald op 21 maart 2023 en op 24 april 2023.

3.7. Bij brief van 16 mei 2023 laat de burgemeester aan verzoeker weten niet te kunnen ingaan op het verzoek om voor de zolderverdieping een busnummer toe te kennen:

“Ik heb kennisgenomen van uw schrijven van 24 april 2023.

Ik begrijp daaruit dat u mij verzoekt om een busnummer te verlenen voor de zolderverdieping van de meergezinswoning [...]. U beroept zich daarvoor op een recht op behoorlijke huisvesting en het eigendomsrecht, alsook de ministeriële richtlijn van 23 februari 2018.

Ik kan op uw verzoek niet ingaan.

[*] Het verlenen van huis- en busnummers hangt onverbrekelijk samen met de stedenbouwkundige toestand van het gebouw. Specifiek voor het inrichten van extra verblijfseenheden binnen bestaande woongebouwen, geldt dat een nieuw busnummer pas wordt verleend van zodra de vergunning voor de daarvoor noodzakelijke functiewijziging wordt verleend.

Deze praktijk sluit volledig aan bij de door u aangehaalde richtlijn voor het vaststellen en het toekennen van adressen en huisnummers uit 2018. Deze richtlijnen verhinderen hoe dan ook niet dat de toekenning van een huisnummer afhankelijk wordt gemaakt van de beoordeling van de stedenbouwkundige toestand van het pand. De Omzendbrief werd overigens op 4 november 2020 in die zin bijgesteld.

(*) Aangezien de busnummering voor bestaande woongebouwen gebeurt op het niveau van de individuele verblijfseenheid, komt de zolderverdieping daarvoor momenteel niet in aanmerking. Fundamenteel om als adresseerbaar object te kunnen worden aangemerkt, is dus dat het verblijfsobject functioneel zelfstandig is, ongeacht of het entiteiten bouwkundig-constructief zelfstandig zijn.

Uit de gegevens die mij door de administratie ter beschikking worden gesteld, blijkt dat de zolderverdieping momenteel geen zelfstandige functie heeft. Deze verdieping is niet anders gekend als een zolderverdieping, die ondergeschikt is aan de zelfstandige woningen in het woongebouw. U heeft het trouwens zelf over een ‘accessorium’.

U voert ook geen [enkele] stuk of element aan waaruit het tegendeel zou kunnen blijken. De gemeente is alvast niet op de hoogte dat de basisakte hierover iets anders zou zeggen.

[*] Gelet op de geldende voorschriften, kan een zelfstandige (woon of andere) functie voor deze zolder hier ook niet zonder vergunning worden voorzien.

Ik begrijp van mijn administratie dat voor de bewuste verdieping intussen een omgevingsvergunningsaanvraag werd ingediend voor een functiewijziging naar wonen [...]. Deze aanvraag zal nog het gebruikelijke vergunningstraject moeten doorlopen, en ik kan uiteraard niet vooruitlopen op de beslissing die daarin zal worden genomen. Uw aanvraag is in die zin voorbarig.

[*] In zoverre u zich klaarblijkelijk gegriefd voelt doordat u zonder busnummer door de nutsmaatschappijen geen aansluiting op het elektriciteitsnet wordt verleend, dient u zich tot hen te richten.

De aangehaalde (grond)rechten waarnaar u refereert houden in elk geval geen absolute of onvoorwaardelijke verplichting in voor de gemeente om eenieder die daarom verzoekt een huis- of busnummer toe te kennen. Vanuit de nood aan eenvormigheid in de identificatie van adressen, zou dit trouwens compleet onwerkbaar zijn.

De aanspraken die u maakt in uw schrijven van 24 april 2023 worden in elk geval formeel betwist. Het gemeentebestuur behoudt zich ter zake alle rechten voor.

[*] Bij dat alles wens ik er u op te wijzen dat het onvergund inrichten of gebruiken van een verdieping als zelfstandige woongegelegenheid (of bij uitbreiding elke zelfstandige functie die u aan die verdieping zou willen geven zonder daartoe over de nodige vergunning te beschikken) een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt.

In de mate dat uw verzoek schijnbaar is ingegeven vanuit de wens om vanwege de netbeheerder een (eigen) aansluiting te bekomen op het elektriciteitsnet, en die aansluiting volgens uw lopende vergunningsaanvraag uitsluitend in functie staat van het inrichten van een woongegelegenheid op de zolderverdieping, dan kan het gemeentebestuur thans niet om de vaststelling heen dat dergelijke inrichting als woongegelegenheid, bij gebrek aan vergunning, niet wettig kan worden voorzien.

Het gemeentebestuur kan uiteraard niet meewerken aan het inrichten of bestendigen van een onwettige toestand.”

Dit is het bestreden besluit.

3.8. Intussen heeft verzoeker een omgevingsvergunningsaanvraag ingediend voor het wijzigen van de functie van de zolderverdieping naar wonen waarbij zijn verdieping zal worden ingericht als een éénslaapkamerappartement.

3.9. Deze aanvraag wordt op 7 maart 2024 door de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant geweigerd.

Tegen deze weigering wordt een verzoekschrift tot vernietiging ingediend bij de Raad voor Vergunningebetwistingen.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

4.1. De verwerende partij werpt op dat verzoeker niet over een wettig belang beschikt bij huidig beroep.

4.2. Het enige doel van de beoogde vernietiging bestaat erin om voor de zolderverdieping een busnummer te krijgen, zodat verzoeker de bewuste zolderverdieping zelfstandig in gebruik kan nemen.

Vermits er voor dit gebruik geen vergunning voorhanden is, strekt de vordering tot het doen ontstaan van een toestand die in strijd is met de openbare orde en om die reden ongeoorloofd is.

4.3. De verwerende partij voegt daaraan toe dat het gebrek aan een geldige omgevingsvergunning net de reden geweest is om aan verzoeker geen busnummer toe te kennen en dat er op dit punt geen betwisting wordt gevoerd.

Beoordeling

5. Verzoeker geeft aan een busnummer voor de zolderverdieping te willen verkrijgen opdat Fluvius kan overgaan tot het plaatsen van een elektriciteitskast zodat de ruimte kan worden verlicht.

6. Het betoog dat verzoeker middels het verkrijgen van een busnummer een onwettige toestand zou doen ontstaan, is voorbarig. Verzoeker heeft een omgevingsvergunning aangevraagd en het beroep tegen de weigeringsbeslissing is nog hangende.

Verzoeker beschikt dan ook over het rechtens vereiste belang bij zijn beroep.

7. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

8. Het eerste middel voert onder meer de schending aan van artikel 41, eerste lid, van de Grondwet, artikel 2, § 2, en 40, § 1, van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: decreet lokaal bestuur) en artikel 18 van de omzendbrief van de minister bevoegd voor binnenlandse zaken van 23 februari 2018 ‘inzake richtlijnen en aanbevelingen voor het vaststellen en toekennen van een adres en huisnummer’ (zoals gewijzigd op 4 november 2020).

9. Verzoeker voert aan dat de bestreden beslissing werd genomen door de burgemeester van de gemeente Sint-Genesius-Rode, terwijl het al dan niet verlenen van busnummers tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoort.

10.1. De verwerende partij werpt in eerste instantie op dat het middel onontvankelijk is nu verzoeker geen wettigheidskritiek uitoefent op een dragend motief van de bestreden beslissing.

10.2. Verder zet de verwerende partij uiteen dat de bevoegdheid van de burgemeester steunt op artikel 63 van het decreet lokaal bestuur, dat bepaalt dat de burgemeester in het bijzonder belast is met de uitvoering van de politiewetten, de politiedecreten, de politieverordeningen en de politiebepalingen, en voor de bestuurlijke politie op het grondgebied van zijn gemeente.

Uit artikel 58 van het algemeen politiereglement van de gemeente kan volgens de verwerende partij worden afgeleid dat de burgemeester bevoegd is voor het toekennen van huis- en busnummers.

10.3. Zelfs als in het algemeen politiereglement geen afdoende grondslag zou worden gevonden, past het toekennen van huis- en busnummers

binnen de algemene bestuurlijke politiebevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 133, tweede lid, *juncto* artikel 135, § 2, 1°, van de nieuwe gemeentewet.

Beoordeling

11. Artikel 41 van de Grondwet bepaalt dat de uitsluitend gemeentelijke belangen worden geregeld door de gemeenteraden “volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld”.

Artikel 2, § 2, van het decreet lokaal bestuur bevestigt de bevoegdheid van de gemeenten “voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang”.

Artikel 40, § 1, van het decreet lokaal bestuur bepaalt dat de gemeenteraad ten aanzien van die aangelegenheden beschikt over de volheid van bevoegdheid, dit “[o]nder voorbehoud van andere wettelijke of decretale bepalingen”.

12. Niet betwist wordt dat de gemeenten bevoegd zijn voor de toekenning van huis- en busnummers. Evenmin wordt betwist dat die bevoegdheid is te kaderen in “aangelegenheden van gemeentelijk belang”.

13. Nagegaan moet worden of er een wettelijke of verordenende bepaling voorhanden is die deze bevoegdheid toekent aan de burgemeester.

14. De verwerende partij betoogt dat de bestreden beslissing kadert in “de uitvoering van de politiewetten, de politiedecreten, de politieverordeningen en de politiebepalingen” waarvoor de burgemeester overeenkomstig artikel 63 van het decreet lokaal bestuur bevoegd is.

Zij wijst er meer bepaald op dat artikel 58 van het algemeen politiereglement van de gemeente het volgende bepaalt:

“Art. 58. Iedere eigenaar van een gebouw is verplicht het door de gemeente toegekende huisnummer goed zichtbaar aan de straatkant aan te brengen. In flatgebouwen moet elk appartement op de ingangsdeur een nummer dragen dat overeenstemt met het nummer van de brievenbus.

Het is verboden op welke manier dan ook de toegekende huisnummers en straatnaamborden te verbergen, af te rukken, te beschadigen of te doen verdwijnen.

In geval van wijziging van nummer dient het oude nummer met een zwarte streep te worden doorstreept en mag het maximaal twee jaar behouden blijven vanaf de betekening terzake door het bestuur.

Als werken aan het gebouw de verwijdering van het huisnummer vereisen, dient dit nummer ten laatste acht dagen na de beëindiging van de werken te worden hersteld.

Als het pand achter de rooilijn staat zal de gemeentelijke overheid verplichten het huisnummer aan de weg te laten aanbrengen.”

15. Anders dan de verwerende partij het ziet, kan uit deze bepaling niet worden afgeleid dat aan de burgemeester enige bevoegdheid wordt verleend om huis- en busnummers toe te kennen.

De vermelde bepaling kan dan ook geen grondslag bieden voor de bevoegdheid van de burgemeester om huis- en busnummers toe te kennen.

16. De bevoegdheid van de burgemeester kan evenmin gestoeld worden op artikel 133, tweede lid *juncto* artikel 135, § 2, 1°, van de nieuwe gemeentewet. De bestreden beslissing kadert immers niet in de uitvoering van enige politiewet of -verordening.

17. Het besluit is dat de burgemeester te dezen niet bevoegd is voor de toekenning van huis- en busnummers.

18. Dat verzoeker “het dragende motief” voor de bestreden beslissing – namelijk het gebrek aan omgevingsvergunning – niet bekritiseert, brengt niet met zich mee dat het middel, dat de bevoegdheid van de steller van de akte betreft, wegens gebrek aan belang onontvankelijk zou zijn.

19. Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de burgemeester van de gemeente Sint-Genesius-Rode van 16 mei 2023 waarbij de afgifte van een busnummer wordt geweigerd voor de zolderverdieping van de meergezinswoning gelegen te 1640 Sint-Genesius-Rode, XXXX.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van 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 verzoeker.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt noch de identiteit van verzoeker, noch het adres van het betrokken onroerend goed bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe 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