

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 70.888 van 20 januari 1998
in de zaak A. 44.160/XII-72.**

In zake : de stad LEUVEN,
die woonplaats kiest bij
Advocaat B. BEELEN,
kantoor houdende te LEUVEN,
Justus Lipsiusstraat 20A

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Binnenlandse Zaken.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de stad Leuven
op 18 april 1991 heeft ingediend om de vernietiging te
vorderen van de beslissing van de afgevaardigde van de
Minister van Binnenlandse Zaken van 21 februari 1991
waarbij Dirk WOUTERS vanaf 7 september 1990 in het
bevolkingsregister van de stad Leuven wordt ingeschreven
op het adres Lemingberg, 9 met schrapping van zijn
inschrijving op het adres Diestsestraat, 245;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste
Auditeur A. VANDENDRIESSCHE;

Gelet op de beschikking van 11 juli 1994 die
de neerlegging ter griffie van het verslag en van het
dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste
memories;

Gelet op de beschikking van 14 oktober 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 december 1997;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter J. BORRET;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat D. SOQUET, die loco Advocaat B. BEELEN verschijnt voor de verzoekende partij, en van Adjunct-adviseur B. ZIMMERMANN, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur B. THYS;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. In een brief van 6 augustus 1990 deelt Dirk WOUTERS aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken mede dat hij een huis heeft gekocht te Leuven, Lemingberg, 9 en dat het stadsbestuur weigert in te gaan op zijn vraag om hem op dat adres in te schrijven daar het niet zou gaan om een "huis" maar om een "vakantiehuis", zonder nutsvoorzieningen.

1.2. Het door de bevolkingsinspecteur ingesteld onderzoek leidt tot een verslag van 10 september 1990.

Op grond van vaststellingen gedaan te Leuven, in de Lemingberg, 9, en in de Diestsestraat, 245, -daar is de zaak van verzoeker, een snack-bar, gevestigd- en op grond van een gesprek met verzoeker

waarin deze stelt dat hij zijn zaak in de Diestsestraat gaat verkopen, zodat de weigering van de stad Leuven om hem op het adres Lemingberg, 9, in te schrijven tot gevolg zal hebben dat hij "nergens meer zijn domicilie" heeft, dat zijn woning aan de Lemingberg een stenen gebouw is met alle nutsvoorzieningen, dat hij daar "permanent verblijft" en dat "zijn burens wel ingeschreven staan in de Lemingberg" concludeert de bevolkingsinspecteur :

"Vermits de heer WOUTERS Dirk sinds geruime tijd zijn hoofdverblijfplaats heeft te Leuven (Kessel-Lo), Lemingberg, 9, hij alleen nog zakelijke bindingen heeft met zijn vorig adres, dient (hij) vanaf 07.09.1990 het voorwerp te zijn van een interne mutatie van Diestsestraat, 245 naar Lemingberg 9".

1.3. In antwoord op een brief van het ministerie aan de stad Leuven van 31 oktober 1990, waarin de bedoeling wordt verwoord om verzoeker aan de Lemingberg, 9, in te schrijven, stelt het college van burgemeester en schepenen van Leuven niet akkoord te kunnen gaan met die wijziging aan de inschrijving van verzoeker omdat de bouwconstructie gelegen Lemingberg, 9, niet als woning mag dienen en gebouwd werd in een recreatiezone waar enkel weekendhuisjes mochten worden opgetrokken, volgens het bij koninklijk besluit van 1 juli 1971 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg en volgens het gewestplan van 7 april 1977.

De brief vervolgt :

"Er kan zelfs geen vergunning gegeven worden voor deze constructie als weekendhuisje omdat de 100 m² bebouwde oppervlakte overschreden wordt.

Zelfs indien de stad door tussenkomst van Uw diensten verplicht wordt deze persoon op dit adres in te schrijven dan zal er toch een procedure gestart worden om aan deze illegale toestand een einde te stellen.

Tegen andere gelijkaardige illegale toestanden in de omgeving zal eveneens worden opgetreden.

De wegen in dit recreatiegebied behoren niet tot het openbaar domein en er zullen bijgevolg geen nutsvoorzieningen op stadskosten aangelegd worden".

1.4. Door het hoofdbestuur van het ministerie om nadere uitleg verzocht, stelt de bevolkingsinspecteur in een bijkomend verslag van 12 december 1990 :

"dat uit een bijkomend onderzoek van 11 december 1990 gebleken is dat de woongelegenheid boven de snackbar leeg staat, dat de heer Dirk WOUTERS wel degelijk zijn hoofdverblijfplaats heeft te Leuven (Kessel-Lo), Lemingberg, 9, en betrokkene momenteel alleen nog zakelijke bindingen heeft met zijn vorig adres te Leuven, Diestsestraat, 245. Bijgevolg mag mijn vorige beslissing gehandhaafd blijven".

1.5. Op 21 februari 1991 neemt de afgevaardigde van de Minister van Binnenlandse Zaken dan de bestreden beslissing, houdende dat "WOUTERS Dirk vanaf 7 september 1990 het voorwerp uitmaakt van een interne mutatie van de Diestsestraat, 245 naar de Lemingberg, 9 te 3000 - LEUVEN".

De beslissing is als volgt gemotiveerd :

"Gelet op de wet van 2 juni 1856 ...

Gelet op het koninklijk besluit van 1 april 1960

...

(...)

Overwegende dat uit het onderzoek dd. 6 - 7 september 1990 en 11 december 1990 ... is gebleken dat :

- de heer WOUTERS Dirk zijn hoofdverblijfplaats heeft te 3000 - Leuven (Kessel-Lo) Lemingberg, 9;
- betrokkene enkel nog zakelijke bindingen heeft met zijn vorig adres;

Overwegende dat uit het voorgaande blijkt dat betrokkene zijn hoofdverblijfplaats wel degelijk gevestigd heeft te 3000 - Leuven, Lemingberg, 9;

Overwegende dat luidens artikel 3 van het K.B. van 1 april 1960 ... alle Belgen moeten ingeschreven worden in het bevolkingsregister van de gemeente waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben, of ze daar aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn;

Overwegende dat de algemene onderrichtingen van 19 maart 1981 ... bepalen dat :

12. De residentiële caravans of 'mobilhomes' (deze benamingen slaan op woningen die niet zijn opgevat en uitgerust om op de openbare weg door een voertuig te worden getrokken) welke alsdan niet vast aan de grond geplaatst staan op een gemeentelijk of privaat kampeer- of ander terrein, moeten beschouwd worden als vaste woningen zoals de chalets of bungalows die er opgetrokken zijn. Alleen die personen

echter die er voortdurend verblijven en voor zover zij in een andere gemeente gezin noch haardstede behouden hebben, mogen worden ingeschreven in de bevolkingsregisters van de gemeente, op het grondgebied waarvan de caravan is geplaatst.

Overwegende dat het stadsbestuur van LEUVEN, dat bij brief van 31 oktober 1990 door het departement hieromtrent werd aangeschreven, bij brief van 12 november 1990 niet akkoord gaat met de inschrijving van de betrokkene te Leuven (Kessel-Lo) Lemingberg, 9 om reden dat de constructie gegeven is in een recreatiezone en ook als weekendhuisje zonder vergunning werd gebouwd;

Overwegende dat de Raad van State in het advies dd. 7 december 1987 van oordeel was dat het onjuist is te stellen dat de personen wier woning niet in overeenstemming is met de wetgeving inzake ruimtelijke ordening, geen adres hebben en dat zij hun verblijfplaats hebben op het grondgebied van de gemeente, ook al hebben zij de voormelde wetgeving overtreden".

1.6. Die beslissing wordt bij brief van 21 februari 1991 ter kennis gebracht van de stad Leuven, met de bijkomende mededeling dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken "niet bevoegd is om te oordelen over het al dan niet geoorloofd zijn van weekendverblijven, noch om op te treden tegen de overtredingen van de wetgeving op de ruimtelijke ordening", maar dat "indien de betrokken gemeente nalaat op te treden tegen deze overtredingen, (...) het Ministerie dat verantwoordelijk is in geval van betwisting in verband met de inschrijving in het bevolkingsregister, (moet) beslissen tot inschrijving op de plaats waar de werkelijke hoofdverblijfplaats van de betrokken persoon is gevestigd".

1.7. Op 7 maart 1991 besluit het college van burgemeester en schepenen "WOUTERS Dirk (...) niet in te schrijven op het adres Lemingberg, 9" en "de bevoegde ambtenaar te verzoeken zijn beslissing terzake te willen herzien".

Die beslissing vermeldt volgende motieven :

"Gezien het hier enerzijds gaat om een weekendhuisje gelegen in een groene zone voor tweede

verblijfplaats volgens het bijzonder plan van aanleg nr. 14 ... en het gewestplan ...;

Gezien in de voorschriften van het B.P.A. duidelijk vermeld staat onder §7 - art. 2.12 - d) 'het gebouw kan niet beschouwd en mag eveneens niet gebruikt worden als vaste woonplaats';

Gezien anderzijds de beslissing van de Directeur-generaal ... dd. 21 februari 1991 ...;

Gelet op de tegenstrijdigheid van de hierboven vermelde rechtsnormen en het feit dat de stad verplicht is ze beiden na te leven;

Overwegende dat de stad zich in het verleden steeds heeft ingezet om bouwovertreddingen in groene zones voor tweede verblijven te bestrijden en hiervoor zelfs een geding bij de Raad van State heeft ingespannen tegen de Vlaamse Executieve in verband met het verlenen van een bouwvergunning na beroep voor een constructie gelegen Lemingberg, 1, omdat de bepalingen van het B.P.A. in kwestie niet volledig werden gerespecteerd;

Gezien het inschrijven van een persoon in een groene zone voor tweede verblijven alleen maar van aard kan zijn om de inspanningen die de stad zich steeds heeft getroost om de bewoning in dergelijke zones tegen te gaan in het belang van een goede ruimtelijke ordening en ter bescherming van het weinige groen dat ons nog rest, te ondermijnen;

Overwegende dat een inschrijving voor de huidige tegenpartij (Lemingberg 1) alsmede voor de toekomstige tegenpartijen een bijkomend argument zou betekenen in geschillen over het aanwenden van een tweede verblijf of week-endhuis als woning".

1.8. Op aandringen van het bestuur schrijft de verzoekende partij op 28 juni 1991 Dirk WOUTERS toch in op het adres Lemingberg, 9.

2. Over de gegrondheid van het beroep.

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij als enig middel aanvoert dat de wetgeving op de ruimtelijke ordening werd geschonden doordat de bestreden beslissing de bewoning vaststelt van een pand gelegen in een zone waar geen permanente bewoning toegelaten is; dat zij dat middel als volgt adstrueert :

het bestreden besluit verwijst naar artikel 3 van het koninklijk besluit van 1 april 1960 en naar artikel 12, laatste lid, van de algemene onderrichtingen van

19 maart 1981; de toepasselijkheid van die bepalingen is niet te betwisten, maar de verwerende partij is voorbijgegaan aan de toepasselijke stedenbouwkundige bepalingen, namelijk artikel 2.12 d van het bijzonder plan van aanleg dat stelt dat weekendhuisjes niet mogen worden beschouwd en ook niet mogen worden gebruikt als vaste woonplaats; als gemeente wordt zij geconfronteerd met twee wetgevingen, namelijk die op de ruimtelijke ordening en op de bevolking, die zij beide moet naleven en die zij ook moet doen naleven door haar burgers; bezorgd om de naleving van de wetgeving inzake de stedenbouw heeft zij zich in het verleden steeds ingespannen om het bijzonder plan van aanleg te doen naleven; laat men thans bewoners van weekendhuisjes toe zich in een groene zone te vestigen, dan ondermijnt dit de pogingen van de verzoekende partij om de bewoning in een dergelijke zone tegen te gaan in het belang van een goede ruimtelijke ordening en ter bescherming van het weinige groen dat nog rest; derhalve moet de wetgeving op de ruimtelijke ordening "prevaleren op de wetgeving inzake het bijhouden van de bevolkingsregisters"; daarbij komt dat, als men wilt bouwen, dat moet gebeuren conform de voorschriften van het geldend bijzonder plan van aanleg; wanneer het bijzonder plan van aanleg geen vaste bewoning toelaat, en een individu, in strijd met die bepaling, toch zijn vaste verblijfplaats in een dergelijke woning vestigt, dan kan die persoon onmogelijk, op grond van die wederrechtelijke bewoning, zijn inschrijving vragen in het bevolkingsregister; ook dat is een reden om de wetgeving op de stedenbouw te laten prevaleren op de wetgeving inzake de bevolkingsregisters;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij er op wijst dat de verzoekende partij niet betwist dat het koninklijk besluit van 1 april 1960 en de bijhorende algemene onderrichtingen waarnaar het bestreden besluit verwijst op deze zaak van toepassing zijn en dat zij

enkel stelt dat de wetgeving op de stedenbouw voorrang dient te hebben op de wetgeving inzake de bevolkingsregisters; dat zij aanklaagt dat de verzoekende partij niet de schending inroept van precieze regels uit de wetgeving inzake stedenbouw, noch aantoon op welke wijze de bestreden beslissing die reglementering heeft geschonden, hetgeen naar haar oordeel een weerslag heeft op de ontvankelijkheid van het middel; dat zij betoogt dat voor zover de verzoekende partij zou bedoelen dat de bestreden beslissing werd genomen in strijd met de voorschriften van het geldend bijzonder plan van aanleg, meer bepaald artikel 2.12 d, de minister bij de vaststelling van de hoofdverblijfplaats overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit van 1 april 1960 niet gebonden is door die voorschriften geldend op de bewuste plaats van vestiging;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij repliceert dat wanneer wordt toegelaten dat ondanks een initiële onderwerping aan het geldend bijzonder plan van aanleg Kesselse Bergen, met name het artikel 2.12 d, waarin vaste bewoning wordt uitgesloten, toch later voor die plaats een inschrijving in het bevolkingsregister wordt aanvaard, de wetgeving inzake de stedenbouw wordt geschonden en dat de verwerende partij zich dient te schikken naar de normen die inzake stedenbouw gelden, zeker nu geen reden wordt aangebracht waarom het koninklijk besluit van 1 april 1960 een hogere hiërarchische waarde zou bezitten dan het koninklijk besluit van 1 juli 1971 tot goedkeuring van evengenoemd bijzonder plan van aanleg;

2.4.1. Overwegende dat niet wordt betwist eensdeels dat verzoeker het pand aan de Lemingberg, 9, effectief bewoont in die zin dat hij daar zijn hoofdverblijf heeft gevestigd, anderdeels dat volgens het desbetreffend goedgekeurd bijzonder plan van aanleg dat pand gelegen is in een recreatiezone waar enkel weekendhuisjes "mogen

worden opgetrokken" die niet mogen worden gebruikt "als vaste woonplaats"; dat de vraag rijst of de verwerende partij die effectieve verblijfplaats van verzoeker mocht weigeren omdat hij op dat adres wederrechtelijk zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd;

2.4.2. Overwegende dat die vraag duidelijk naar voren is gebracht door de verzoekende partij in haar verzoekschrift en dat uit het verweer van de verwerende partij blijkt dat zij het middel ook zo en dus juist heeft begrepen; dat de exceptie van onontvankelijkheid van het middel moet worden verworpen;

2.4.3. Overwegende dat de beslissingen die de minister heeft genomen op grond van artikel 23 van het koninklijk besluit van 1 april 1960 betreffende het houden van de bevolkingsregisters -besluit dat ten tijde van de bestreden beslissing van toepassing was- zoals ook de door de gemeentelijke overheden genomen beslissingen tot inschrijving van personen op een bepaald adres, geen oordeel inhouden over de rechtmatigheid van de bewoning noch rechtscheppend zijn in die zin dat de inschrijving in de bevolkingsregisters een verplichte verblijfplaats oplegt; dat zij alleen op grond van objectieve feitelijke gegevens vaststellen, registreren, waar de betrokkene werkelijk het door hem gekozen gewoon hoofdverblijf heeft; dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij meent, die inschrijving geenszins de toelating verleent om een bestendig verblijf te vestigen in een woning die gelegen is in een zone die daartoe niet bestemd is; dat dienvolgens de verwerende partij geen onwettigheid heeft begaan toen zij, op grond van de bij haar aangebrachte en overigens niet betwiste gegevens, heeft vastgesteld dat Dirk WOUTERS effectief woont op het adres Lemingberg, 9 te Leuven, en aldaar dient te worden ingeschreven, zonder daarbij acht te slaan op de vraag of de bewuste woning vanuit steden-

bouwkundig oogpunt wel een permanente bewoning toelaat;
dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twintig januari 1900 achtennegentig, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BORRET,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	staatsraad,
	D. MOONS	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

J. BORRET.