

## Uittreksel uit arrest nr. 51/2007 van 28 maart 2007

Rolnummer 3971

*In zake*: het beroep tot vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 2 december 2004 tot geldigverklaring van het besluit van 12 september 2002 houdende het gewestelijk ontwikkelingsplan van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, ingesteld door Nicolas Jancen en Vladimir Jancen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest:

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 april 2006 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 28 april 2006, is beroep tot vernietiging ingesteld van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 2 december 2004 tot geldigverklaring van het besluit van 12 september 2002 houdende het gewestelijk ontwikkelingsplan van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 oktober 2005, tweede editie), door Nicolas Jancen, wonende te 1180 Brussel, Private Weg 't Cortenbosch 39, en Vladimir Jancen, wonende te 1180 Brussel, Groeselenbergstraat 106.

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1. De ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 2 december 2004 tot geldigverklaring van het besluit van 12 september 2002 houdende het gewestelijk ontwikkelingsplan van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bepaalt:

« Artikel 1. Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Art. 2. Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 september 2002 tot goedkeuring van het gewestelijk ontwikkelingsplan wordt geldig verklaard met ingang van de datum waarop het in werking treedt.

Deze geldigverklaring sorteert effect tot het in werking treden van het volgend ontwerp van gewestelijk ontwikkelingsplan aangenomen overeenkomstig de artikelen 16 tot 22 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.

Art. 3. Deze ordonnantie treedt in werking op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

[...] ».

B.2. De verzoekende partijen verwijten de bestreden bepalingen dat zij de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet en het beginsel van de scheiding der machten schenden, doordat de bekrachtiging bij artikel 2 van de ordonnantie van 2 december 2004 hun het voordeel ontnemt van het beroep dat zij voor de Raad van State hadden ingesteld om de nietigverklaring te verkrijgen van het besluit van 12 december 2002 en doordat die bekrachtiging de rechtscolleges belet geschillen te beslechten die onder hun uitsluitende bevoegdheid vallen.

B.3. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie wordt gewezen op het voornemen van de auteurs van het voorstel dat aan de basis ervan ligt:

« 1. Op 20 september 2001, keurde de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het ontwerp van gewestelijk ontwikkelingsplan goed.

Dit ontwerp is niet voorafgaandelijk om advies aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd.

Op 12 september 2002, heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het gewestelijk ontwikkelingsplan goedgekeurd. De tekst van dit besluit is evenmin om advies voorgelegd.

Tegen dit besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 september 2002 houdende goedkeuring van het gewestelijk ontwikkelingsplan, zijn verschillende beroepen tot nietigverklaring ingediend.

In een verslag van 6 oktober 2003, besluit de auditeur-verslaggever dat het beroep ontvankelijk en gegrond is. Hij is van oordeel dat men het gewestelijk ontwikkelingsplan voorafgaandelijk om advies aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State had moeten voorleggen, vermits dit besluit een verordenende draagwijdte zou hebben.

2. De eventuele gevolgen van zo'n, zelfs gedeeltelijke nietigverklaring, zijn tweërlei. Enerzijds, ten opzichte van de percelen waarvoor de nietigverklaring is uitgesproken en, anderzijds, ten opzichte van het geheel van de bepalingen van het gewestelijk plan.

De uitzondering van onwettelijkheid, vervat in artikel 159 van de Grondwet, zou het mogelijk maken terug te komen op elke beslissing die op het gewestelijk ontwikkelingsplan gebaseerd zou zijn.

De waarschijnlijke gebreken van het gewestelijk ontwikkelingsplan zouden dus door het opstellen van een nieuw plan moeten worden bijgestuurd.

Gezien de verplichting om een milieueffectenrapport op te stellen, alsook een nieuw openbaar onderzoek te houden, moet men rekening houden met de impact van de duur van die bijsturingsprocedure voor tal van gewestelijke beleidsgebieden waar de uitvoering van het beleid onder meer afhankelijk is van de overeenstemming van de projecten met de voorschriften van het GewOP.

Belangrijke budgetten die onder meer aan de gemeenten en aan de economische ontwikkeling besteed worden, dreigen in zekere zin bevroren te worden gedurende de opstelling van het nieuw gewestelijk ontwikkelingsplan.

Immers, aan bepaalde elementen van het gewestelijk ontwikkelingsplan zijn welbepaalde juridische effecten verbonden door verschillende wetgevingen of verordeningen.

Die juridische effecten hebben een rechtstreekse weerslag op de uitvoering van talloze begrotingsbepalingen.

Zonder volledig te zijn, kan men vermelden :

- artikel 46 van het Wetboek der Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten, zoals gewijzigd door de ordonnantie van 20 december 2002 dat in een verhoging van het fiscaal abatement voorziet ' wanneer de verkrijging een onroerend goed betreft dat ligt binnen een ruimte voor versterkte ontwikkeling van de huisvesting en de stadsvernieuwing, zoals afgebakend in het gewestelijk ontwikkelingsplan tot uitvoering van de artikelen 16 tot 24 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw ';

- de ordonnantie van 21 december 1998 tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten van het Gewest; ordonnantie die, op het gebied van de verdeling van de dotaties-uitgaven, bepaalt dat ' het vijfde deel, gelijk aan twintig percent, wordt verdeeld naar rata van de oppervlakte van het gemeentelijk grondgebied gelegen in de ruimte voor verhoogde ontwikkeling van de huisvesting zoals deze werd afgebakend door het gewestelijk ontwikkelingsplan vastgesteld ter uitvoering van de artikelen 16 tot 24 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw ';

- de ordonnantie van 16 juli 1998 betreffende de toekenning van subsidies om investeringen van openbaar nut aan te moedigen, die de subsidieerbare investeringen als volgt bepaalt : ' wat betreft de wegeninfrastructuur :

a) de realisatie van wegen voorzien in het gewestelijk ontwikkelingsplan of in de gemeentelijke ontwikkelingsplannen; ' en ' wat betreft de groene ruimte :

a) de verwerving van terreinen die zullen dienen als groene ruimte toegankelijk voor het publiek, indien het terrein gelegen is in het gebied voor prioritaire ingroening op het gewestelijk ontwikkelingsplan of indien dit plan voorziet in de aanleg van een groene ruimte op die plaats; '. Evenzo, wordt voor de berekening van de subsidie bepaald : ' dit percentage wordt echter verhoogd tot zestig percent voor de werken en studies die voorkomen in de lijst van de prioriteiten van het gewestelijk ontwikkelingsplan die de Regering vastlegde ';

- het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 2002 betreffende de toekenning van premies voor de verfraaiing van gevels, dat de premie afhankelijk maakt van het feit of het gebouw al dan niet gelegen is in een ruimte voor versterkte ontwikkeling van de huisvesting en de renovatie, dan wel langs een structurerende ruimte in het gewestelijk ontwikkelingsplan. Hetzelfde geldt voor het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juni 2002 betreffende de toekenning van premies voor de renovatie van het woonmilieu;

- het besluit van 28 maart 2002 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de toekenning van toelagen aan verenigingen of groeperingen van verenigingen die een lokaal ontwikkelingsprogramma uitvoeren op het vlak van geïntegreerde stadsrenovatie, dat in zijn artikel 9 als toekenningsvoorwaarden voor de subsidie verplicht ' voor de vereniging die op plaatselijk vlak actief is inzake adviesverlening betreffende renovatie : (...) b) hoofdzakelijk werkzaam te zijn in de ruimte voor versterkte ontwikkeling van de huisvesting en de renovatie '.

Het is totaal onredelijk om de talloze verordenende of wettelijke bepalingen die naar het GewOP verwijzen, te willen wijzigen. Het is evenmin wenselijk te hopen op de goedkeuring van een nieuw GewOP binnen een termijn die de uitvoering van het gewestelijk beleid dat van dit GewOP afhangt, niet in gevaar zou brengen.

Men moet van die beide hypothesen afstappen, aangezien men het gewestelijk beleid in kwestie in 2005 wil voortzetten.

Een wettelijke geldigverklaring van het gewestelijk ontwikkelingsplan lijkt derhalve de enige denkbare oplossing, vermits men enkel op die manier de samenhang van het begrotingsbeleid, van het beleid inzake ruimtelijke ordening en de desbetreffende tegemoetkomingen kan vrijwaren. Op dat punt, zal men rekening moeten houden met :

- de draagwijdte van het desbetreffende instrument, zowel in de hiërarchie van de plannen van aanleg als op het gebied van de gewestelijke hulp;

- het feit dat de wetgever er niet naar streeft de rechtsonderhorigen hun recht op beroep te ontzeggen, maar de samenhang van het beleid inzake ruimtelijke ordening en de daarbijhorende tegemoetkomingen wil veiligstellen;

- de moeilijkheden die met het opstellen van een nieuw gewestelijk ontwikkelingsplan gepaard gaan (duur van de procedure voor de milieueffectenbeoordeling en bevrozing van de tegemoetkomingen gedurende de opmaakprocedure, weerslag op de begroting) » (*Parl. St.*, Brussels Parlement, 2004-2005, nr. A/80-1, pp. 1 tot 4).

B.4.1. Weliswaar hebben wetsbepalingen die bepalingen bekrachtigen die aan de beoordeling van de Raad van State zijn voorgelegd, tot gevolg de Raad van State te verhinderen zich ten gronde uit te spreken over de eventuele onregelmatigheid van die bepalingen. De categorie van burgers op wie die van toepassing waren, wordt op verschillende wijze behandeld ten opzichte van de andere burgers wat de jurisdictionele waarborg betreft die bij artikel 13 van de Grondwet en artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is toegekend. Daaruit volgt evenwel niet noodzakelijk dat de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet zouden zijn geschonden.

B.4.2. Door het gewestelijk ontwikkelingsplan in een ordonnantie te regelen, heeft de ordonnantiegever zelf een bevoegdheid willen uitoefenen die hem toekomt.

B.4.3. Het loutere bestaan van beroepen voor de Raad van State verhindert niet dat de onregelmatigheden waardoor de bestreden handeling zou kunnen zijn aangetast, zouden kunnen worden verholpen, zelfs vóór de uitspraak over die beroepen.

B.4.4. Het gebrek dat voor de Raad van State wordt aangevoerd tegen het bekrachtigde besluit en dat, zoals uit de parlementaire voorbereiding blijkt, de bestreden ordonnantie moet verhelpen, bestaat erin dat niet is voorzien in de raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State waaraan de Regering het ontwerp van besluit had moeten voorleggen. Die onregelmatigheid, in de veronderstelling dat zij vaststaat, heeft voor de partijen die het koninklijk besluit voor de Raad van State hadden bestreden, niet het onaantastbare recht kunnen doen ontstaan om voor altijd te zijn vrijgesteld van de naleving van de door het gewestelijk ontwikkelingsplan opgelegde verplichtingen, wanneer die zouden steunen op een nieuwe handeling waarvan de grondwettigheid onbetwistbaar zou zijn. Die nieuwe handeling zou alleen ongrondwettig zijn indien zij zelf de in het middel vermelde bepalingen zou schenden.

B.4.5. De ordonnantiegever vermocht te oordelen dat de nietigverklaring van het besluit tot vaststelling van het gewestelijk ontwikkelingsplan ertoe zou leiden dat het beleid dat hij ten uitvoer wilde leggen na de aanneming van dat plan en tegelijk ook de maatregelen die ter uitvoering ervan zouden worden genomen, in het geding zouden worden gebracht en dat, gelet op het belang van het instrument dat het plan is, het in het geding brengen van dat beleid en van die maatregelen een uitzonderlijke omstandigheid bleek die zijn optreden verantwoordde. De nietigverklaring van een verordenende maatregel wegens een vormgebrek maakt het immers mogelijk om, op grond van artikel 159 van de Grondwet, de ter uitvoering van die maatregel genomen bepalingen in het geding te brengen. Zoals de verzoekende partijen verklaren, kan de ordonnantie die het besluit bekrachtigt weliswaar voor de hoven en rechtbanken en voor de Raad van State worden betwist op grond van artikel 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. Die toetsing is evenwel beperkt tot de bestaanbaarheid van de ordonnantie met de in artikel 9 vermelde bepalingen van de Grondwet en van de voormelde bijzondere wet, derwijze dat de bekritiseerde bekrachtiging de rechtsonzekerheid beperkt. De door de verzoekende partijen aangevoerde omstandigheid dat het aantal maatregelen die ter uitvoering van het gewestelijk ontwikkelingsplan zijn genomen, beperkt zou zijn, is niet van dien aard dat zij dat besluit kan ontkrachten, gelet op de grote draagwijdte van dat plan en op de ingewikkelde procedures die de tenuitvoerlegging ervan veronderstelt. Ook de omstandigheid dat een ruime termijn zou zijn verlopen tussen het ogenblik waarop het advies van de auditeur van de Raad van State dat tot de onwettigheid van het gewestelijk plan heeft besloten, bekend was en het ogenblik dat de bestreden ordonnantie is genomen en bekendgemaakt, heeft geen gevolgen, aangezien dat advies niet belet dat het plan verder ten uitvoer zou kunnen worden gelegd en dat de ordonnantiegever - wiens werkzaamheden overigens zijn onderbroken door een vernieuwing van de vergadering tijdens die periode - vermocht ervan uit te gaan dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen verklaren, dat advies niet volstond om zijn onmiddellijk optreden noodzakelijk te maken.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 28 maart 2007.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux.

De voorzitter,

M. Melchior.