

Uittreksel uit arrest nr. 10/2009 van 15 januari 2009

Rolnummer 4520

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 2, § 1, vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals ingevoegd bij artikel 87 van dezelfde wet, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 juni 1993 en vervangen bij artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 13 juli 1994, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 186.310 van 16 september 2008 in zake Eric Boodts tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 25 september 2008, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 2, vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals ingevoegd bij artikel 87 van deze wet, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 23 juni 1993 en vervangen bij artikel 2 van het decreet van 13 juli 1994, de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet in zoverre een niet-voorlopige wijziging van de gewestplanvoorschriften en een bouwverbod worden vastgesteld zonder inspraak- en adviesprocedure, waar zo'n wijziging en bouwverbod bij toepassing van de stedenbouwwetgeving en andere reglementeringen slechts na een inspraak- en adviesprocedure definitief worden vastgesteld ? »;

2. « Schendt artikel 2, vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals ingevoegd bij artikel 87 van deze wet, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 23 juni 1993 en vervangen bij artikel 2 van het decreet van 13 juli 1994, de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet in zoverre deze bepaling aan degenen op wie de betrokken maatregel toepasselijk is de voor alle andere burgers - en inzonderheid alle andere eigenaars van gronden waarvoor een gewestplanbestemming wordt vastgesteld of gewijzigd - geldende jurisdictionele bescherming van een wettigheidstoezicht door de hoven en rechtbanken en vernietigingstoezicht door de Raad van State ontnemt ? »;

3. « Schendt artikel 2, vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals ingevoegd bij artikel 87 van deze wet, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 23 juni 1993 en vervangen bij artikel 2 van het decreet van 13 juli 1994, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, in zoverre deze bepaling het wettigheids- en vernietigingstoezicht op gewestplanbestemmingswijzigingen onttrekt aan respectievelijk de hoven en rechtbanken en de Raad van State ? ».

Op 23 oktober 2008 hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Martens, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

(...)

III. In rechte

(...)

B.1. De eerste en de tweede prejudiciële vraag hebben betrekking op de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, terwijl de derde vraag het Hof uitnodigt tot een toetsing aan de bevoegdheidsverdelende regels.

Het Hof behandelt eerst de derde prejudiciële vraag met betrekking tot de bevoegdheid van de decreetgever.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

B.2.1. De derde prejudiciële vraag betreft de overeenstemming van de in het geding zijnde bepaling met de bevoegdheidsverdelende regels « in zoverre deze bepaling het wettigheids- en vernietigingstoezicht op gewestplanbestemmingswijzigingen onttrekt aan respectievelijk de hoven en rechtbanken en de Raad van State ».

B.2.2. De bevoegdheid van de decreetgever om te legifereren in een aangelegenheid van stedenbouw en ruimtelijke ordening bedoeld in artikel 6, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, staat niet ter discussie.

De vraag is of de decreetsbepaling afbreuk doet aan de materiële bevoegdheid van de rechtscolleges, inzonderheid de Raad van State, wat een aangelegenheid zou zijn die in beginsel tot de voorbehouden bevoegdheid van de federale wetgever behoort.

B.2.3. Het in de prejudiciële vraag aangeklaagde gegeven dat te dezen het wettigheids- en vernietigingstoezicht zou zijn onttrokken aan de hoven en rechtbanken, respectievelijk de Raad van State, is het loutere gevolg van het aannemen van een bepaling door de decreetgever in een aangelegenheid die voorheen door de uitvoerende macht werd geregeld, meer bepaald doordat de in het geding zijnde decreetsbepaling neerkomt op een afschaffing van de opvullingsregel waarin artikel 23, 1^o, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 voorzag. De decreetgever regelt daarmee niet de materiële bevoegdheid van de rechtscolleges.

B.2.4. De derde prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.3.1. De eerste prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet « in zoverre een niet-voorlopige wijziging van de gewestplanvoorschriften en een bouwverbod worden vastgesteld zonder inspraak- en adviesprocedure, waar zo'n wijziging en bouwverbod bij toepassing van de stedenbouwwetgeving en andere reglementeringen slechts na een inspraak- en adviesprocedure definitief worden vastgesteld ».

B.3.2. De Raad van State stelt die vraag over « artikel 2, vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals ingevoegd bij artikel 87 van deze wet, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 23 juni 1993 en vervangen bij artikel 2 van het decreet van 13 juli 1994 ». De in het geding zijnde bepaling, thans opgenomen in artikel 2, § 1, vierde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, luidt als volgt :

« Bij het onderzoek van bouw- of verkavelingsaanvragen, andere dan voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare diensten kan geen toepassing worden gemaakt van regelen in verband met de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen die de mogelijkheid scheppen om van deze plannen af te wijken of uitzonderingen toe te laten waardoor kan worden gebouwd of verkaveld. Het niet toepassen van de regelen kan geen aanleiding geven tot schadevergoeding als bedoeld in artikel 37 [thans : 35] ».

B.3.3. Over die bepaling heeft het Hof in zijn arrest nr. 29/2008 van 28 februari 2008 gesteld :

« B.2. [...] »

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 23 juni 1993, zijn de in die bepaling bedoelde rechtsregels waarbij afwijkingen van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen mogelijk zijn bij bouw- en verkavelingsaanvragen, de bepalingen van artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1992-1993, nr. 265/1, p. 1).

Dat artikel luidde :

'Artikel 23. Onverminderd artikel 21 en artikel 6, zijn de navolgende regelen van toepassing in alle gebieden niet zijnde woongebieden, met uitsluiting van de industriegebieden, de ontginningsgebieden, de natuurgebieden met wetenschappelijke waarde en de overstromingsgebieden :

1° Bij uitzondering kunnen verkavelingen en bouwwerken worden toegestaan, voor zover deze de goede plaatselijke ordening niet schaden en de bestemming van het gebied niet in gevaar brengen, en voor zover de grond op de dag van de inwerkingtreding van het gewestplan of ontwerp-gewestplan gelegen is binnen een huizingengroep en aan dezelfde kant van een openbare weg, niet zijnde een aardeweg, en die voldoende uitgerust is, gelet op de plaatselijke toestand.

Deze mogelijkheid geldt evenwel niet voor gronden die langs de grote wegen gelegen zijn, behalve voor een openbare dienst, hetzij voor het oprichten van installaties en gebouwen in verband met de dienst van een autosnelweg.

[...].

De uitzonderingsbepaling vervat in artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972, zal hierna, overeenkomstig het gebruik, als de ' opvullingsregel ' worden aangeduid.

B.3. Het Hof heeft over de in het geding zijnde bepaling reeds uitspraak gedaan in zijn arresten nr. 40/95 van 6 juni 1995 en nr. 24/96 van 27 maart 1996, waarin het heeft geoordeeld dat die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ».

B.3.4. Met betrekking tot de ongelijke behandeling die zou voortvloeien uit het feit dat de opvullingsregel werd afgeschaft zonder dat daaraan een openbaar onderzoek is voorafgegaan, oordeelde het Hof reeds in zijn arrest nr. 24/96 van 27 maart 1996 :

« B.1.13. Artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 bood de vergunningverlenende overheid de mogelijkheid om, bij uitzondering en onder bepaalde voorwaarden, bij de aanvraag van een bouw- of verkavelingsvergunning of van een stedenbouwkundig attest een afwijking van de ontwerp-gewestplannen of de gewestplannen toe te kennen. De vergunningverlenende overheid kon aldus het bouwen en het verkavelen toestaan op plaatsen waar zulks overeenkomstig de gewestplanbestemming in beginsel niet mogelijk was. De afschaffing van de opvullingsregel wijzigt de bestemming van het betrokken gebied niet; integendeel, zij bevestigt de bestemming ervan.

De afschaffing van een mogelijkheid van uitzondering op een bestemmingsvoorschrift verschilt objectief van een bestemmingswijziging, ongeacht of die laatste het gevolg is van het opstellen van een gewestplan, het herzien van een gewestplan of het aanwijzen van een gebied als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied.

Het gelijkheidsbeginsel is niet geschonden in zoverre de afschaffing van de opvullingsregel niet voorafgegaan werd door of gepaard ging met een openbaar onderzoek, zoals zulks moet geschieden in geval van wijziging van bestemming ».

Het Hof heeft dit herhaald in zijn arrest nr. 29/2008 (B.7).

B.3.5. Wat betreft de aangeklaagde ontstentenis van een inspraak- en adviesprocedure heeft de tegenpartij voor de Raad van State doen opmerken dat het Hof in zijn arrest nr. 56/95 van 12 juli 1995 reeds had geoordeeld :

« B.5.1. In het verzoekschrift wordt de schending aangevoerd van het gelijkheidsbeginsel doordat aan de verzoekende partijen zonder voorafgaand openbaar onderzoek de mogelijkheid is ontnomen om een bouw- of verkavelingsvergunning te verkrijgen met toepassing van de opvullingsregel, terwijl voor de invoering en de wijziging van die opvullingsregel volgens hen wel een openbaar onderzoek vereist was.

B.5.2. Het Hof stelt vast dat noch voor de invoering van de opvullingsregel bepaald bij artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972, noch voor de wijziging ervan enig openbaar onderzoek vereist was of is.

Het middel kan derhalve niet worden aangenomen ».

B.3.6. Zoals blijkt uit de in het verwijzingsarrest overgenomen memorie van wederantwoord van de verzoekende partij voor de Raad van State, is die partij van mening dat het Hof zich daarmee nog niet heeft uitgesproken over de thans voorliggende vraag. De verzoekende partij voor de Raad van State betoogt dat de verzoekende partijen in de zaak beslecht bij het voormelde arrest van het Hof nr. 56/95

« [uitgaan] van de verkeerde premisse dat voor de invoering of wijziging van artikel 23, 1°, van het K.B. van 28 december 1972 zelf een openbaar onderzoek was vereist en [voorbijgaan] aan het feit dat artikel 23, 1°, van voormeld K.B. in de 25 gewestplannen van het Vlaams Gewest is opgenomen, dan ook deel uitmaakt van de gewestplannen en overeenkomstig artikel 2 van de Stedebouwwet dezelfde verordenende kracht heeft dan de gewestplannen.

Dit houdt volgens de rechtspraak van de Raad van State, geciteerd op p. 4 van het annulerieberoep, eveneens in dat een wijziging aan artikel 23, 1°, slechts geldig kan zijn wanneer de procedure van artikel 9, 13 en 43 van de Stedebouwwet voor de herziening van een gewestplan gevolgd wordt.

De verzoekende partij klaagt, in tegenstelling derhalve tot de beroepers bij het geciteerde arrest van het Arbitragehof, in deze eerste prejudiciële vraag aan dat artikel 23, 1°, opgeheven werd ' zonder dat deze wijziging binnen de grenzen van de diverse gewestplannen, met betrekking tot hun concrete uitwerking, onderworpen wordt aan de procedure van openbaar onderzoek en advisering ' (...). Zij [klaagt] tevens aan dat deze gewestplanwijziging met bouwverbod op een definitieve wijze wordt doorgevoerd, zonder openbaar onderzoek, hoewel daarvoor geen noodzaak bestond en het beoogde doel, zonder aan de rechten van de burgers te raken, evengoed bereikt kon worden door een herziening van de bestaande gewestplannen.

Over verzoekers eerste prejudiciële vraag, zoals omstandig toegelicht in het verzoekschrift tot nietigverklaring, p. 4 tot 9, heeft het Arbitragehof zich dus nog niet uitgesproken » (RvSt, 16 september 2008, nr. 186.310, punt 2.1.3, p. 6).

De verzoekende partij voor de Raad van State lijkt aldus de mening te zijn toegedaan dat niet aan de orde is of voor een invoering of wijziging van de opvullingsregel een openbaar onderzoek nodig was, maar wel of de opheffing van de opvullingsregel zonder openbaar onderzoek in strijd is met het beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie doordat de opvullingsregel dezelfde verordenende kracht heeft als de gewestplannen zelf en derhalve de opheffing ervan zoals voor elke wijziging van een gewestplan een openbaar onderzoek vergde.

De verzoekende partij voor de Raad van State refereert voor dat standpunt in haar verzoekschrift aan rechtspraak van dat hoge rechtcollege, onder meer de arresten nrs. 26.611, 26.911, 27.456, 29.825, 32.021 en 32.443.

B.3.7. Onverminderd de bovenvermelde (B.3.4) motieven van het arrest nr. 24/96, heeft het Hof, inzonderheid wat de draagwijdte van sommige van de voormelde arresten van de Raad van State betreft en over de verplichting tot een voorafgaand onderzoek in B.10 van zijn arrest nr. 29/2008 geoordeeld :

« In die rechtspraak wordt gesteld dat de bepalingen van dat koninklijk besluit het algemeen kader en het verwijzingsstelsel vormen waarin de plannen van aanleg moeten worden ingepast en zij door verwijzing worden opgenomen in de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen en, binnen de grenzen van het plan, met betrekking tot hun concrete uitwerking, worden onderworpen aan het openbaar onderzoek en de raadplegingen. Uit die rechtspraak volgt dat aan die plannen een uitlegging dient te worden gegeven en een toepassing dient te worden verleend die rekening houdt met de versie van de bepalingen van het algemeen kader die van toepassing was op het ogenblik waarop die plannen aan het openbaar onderzoek en de raadplegingen werden onderworpen, en niet met de nadien tot stand gekomen versie. Zij beoogt derhalve de toepassing van die plannen te waarborgen overeenkomstig de bij het openbaar onderzoek en de raadplegingen geldende bestemmingsvoorschriften.

Uit die rechtspraak kan, rekening houdend met wat in B.8 is gesteld, evenwel niet worden afgeleid dat de opvullingsregel, ongeacht welke versie van artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 van toepassing was, aan de eigenaars van de percelen die zijn gelegen in een andere zone dan een woonzone of een woonzone met landelijk karakter, een bouwrecht heeft verleend of gewaarborgd. Evenmin verhindert die rechtspraak dat de decreetgever, zoals reeds aangegeven in B.5, op grond van zijn bevoegdheid en teneinde de misbruiken tegen te gaan die waren gegroeid uit de veelvuldige toepassing van de opvullingsregel, de bij uitvoeringsbesluit ingevoerde uitzonderingsmaatregel bij decreet afschaft, noch verplicht zij hem ertoe daarbij minstens die decretale maatregel aan een voorafgaand openbaar onderzoek te onderwerpen. Niet alleen bevat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen geen voor de decreetgever verbindende regels omtrent een dergelijk onderzoek, maar ook vermag de decreetgever af te wijken van de regels die hijzelf aan de uitvoerende macht heeft opgelegd. Bovenal zou de verplichting tot het houden van een openbaar onderzoek praktische en administratieve gevolgen teweegbrengen die, rekening houdend met de afweging van de belangen van de eigenaars van de betrokken percelen, onredelijk zouden zijn in het licht van de door de decreetgever nagestreefde doelstelling en die elk nuttig effect aan de afschaffing van de opvullingsregel zouden ontnemen ».

B.3.8. Het Hof heeft aldus in zijn arresten nrs. 24/96 en 29/2008 te verstaan gegeven dat afschaffing van de opvullingsregel niet dezelfde draagwijdte heeft als een wijziging van de gewestplannen, en heeft daarmee het uitgangspunt van de eerste prejudiciële vraag zoals gesuggereerd door de verzoekende partij voor de Raad van State afgewezen.

De eerste prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.4.1. De tweede prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet « in zoverre deze bepaling aan degenen op wie de betrokken maatregel toepasselijk is de voor alle andere burgers - en inzonderheid alle andere eigenaars van gronden waarvoor een gewestplanbestemming wordt vastgesteld of gewijzigd - geldende jurisdictionele bescherming van een wettigheidstoezicht door de hoven en rechtbanken en vernietigingstoezicht door de Raad van State ontnemt ».

B.4.2. De grief dat het wettigheids- en vernietigingstoezicht zou zijn onttrokken aan de hoven en rechtbanken, respectievelijk de Raad van State, is het loutere gevolg van het aannemen van een bepaling door de decreetgever in een aangelegenheid die voorheen door de uitvoerende macht werd geregeld, meer bepaald doordat de in het geding zijnde decreetsbepaling neerkomt op een afschaffing van de zogenaamde opvullingsregel waarin artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 voorzag. Overigens zijn de betrokkenen hierdoor niet van het recht op toegang tot een rechter verstoken, aangezien tegen wetskrachtige normen een beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof mogelijk is door eenieder die van een belang doet blijken, getuige overigens de diverse zaken die dienaangaande bij het Hof aanhangig zijn gemaakt.

Ten slotte heeft het gegeven dat een optreden van de decreetgever aan de rechtsmacht van de gewone en administratieve rechtscolleges ontsnapt, te maken met de keuze van de Grondwetgever om de toetsing van wetskrachtige normen aan de in artikel 142 van de Grondwet bedoelde toetsingsnormen exclusief toe te vertrouwen aan het Grondwettelijk Hof.

B.4.3. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2, § 1, vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals ingevoegd bij artikel 87 van dezelfde wet, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 juni 1993 en vervangen bij artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 13 juli 1994, thans artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, schendt niet de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, noch de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 15 januari 2009.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux.

De voorzitter,

M. Bossuyt.