

Rolnummer 4109
Arrest nr. 49/2007 van 21 maart 2007

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 53, § 2, vijfde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals van toepassing vóór de inwerkingtreding van artikel 67 van het decreet van 21 november 2003, ingesteld door Lutgarde Maria Goessens.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en A. Alen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 22 december 2006 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 december 2006, heeft Lutgarde Maria Goessens, wonende te 9090 Melle, Geraardsbergsesteenweg 72, een beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 53, § 2, vijfde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 maart 1997), zoals van toepassing vóór de inwerkingtreding van artikel 67 van het decreet van 21 november 2003.

Op 17 januari 2007 hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en P. Martens, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

A.1. In hun conclusies, die werden opgesteld met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet op het Arbitragehof, hebben de rechters-verslaggevers vastgesteld dat het Hof zich reeds heeft uitgesproken over de bestreden bepaling, namelijk in het arrest nr. 74/2006 van 10 mei 2006.

Dat precedent heeft de rechters-verslaggevers ertoe gebracht het Hof voor te stellen het beroep af te doen met een arrest van onmiddellijk antwoord.

A.2. Aangezien in de conclusies van de rechters-verslaggevers werd voorgesteld een schending van de door de verzoekende partij aangevoerde grondwettelijke bepalingen vast te stellen, werden die conclusies overeenkomstig artikel 72, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof eveneens overgezonden aan de in artikel 76 van die wet vermelde partijen.

Er werden geen memories met verantwoording ingediend.

- B -

B.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van artikel 53, § 2, vijfde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals van toepassing vóór de inwerkingtreding van artikel 67 van het decreet van 21 november 2003 « houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de

organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 ».

B.2. Artikel 53 van het voormelde decreet luidde, vóór de inwerkingtreding van artikel 67 van het decreet van 21 november 2003, als volgt :

« Art. 53. § 1. De aanvrager kan binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van het schepencollege in beroep gaan bij de bestendige deputatie. Bij ontstentenis van een beslissing binnen de in artikel 52, § 1, bepaalde termijn kan hij eveneens in beroep gaan. De bestendige deputatie zendt een afschrift van het beroepschrift binnen vijf dagen na ontvangst aan de gemeente en aan de gemachtigde ambtenaar.

De aanvrager of zijn raadsman, het college van burgemeester en schepenen of zijn gemachtigde, alsook de gemachtigde ambtenaar worden op hun verzoek door de bestendige deputatie gehoord. Wanneer een partij vraagt te worden gehoord, worden ook de andere partijen opgeroepen.

Van de beslissing van de bestendige deputatie wordt aan de aanvrager, aan het college en aan de gemachtigde ambtenaar kennis gegeven binnen zestig dagen na de datum van afgifte bij de post van de aangetekende zending die het beroep bevat.

Ingeval de partijen worden gehoord, wordt de termijn met vijftien dagen verlengd.

§ 2. Het college van burgemeester en schepenen alsook de gemachtigde ambtenaar kunnen bij de Vlaamse regering in beroep komen binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van een vergunning. Dit beroep, evenals de termijn voor instelling van het beroep, schorst de vergunning. Het wordt tezelfder tijd ter kennis van de aanvrager en van de Vlaamse regering gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college.

De aanvrager kan bij de Vlaamse Regering in beroep gaan bij gebreke van een beslissing van de bestendige deputatie, na afloop van de termijn waarbinnen deze plaats moest hebben. Dit beroep wordt bij een ter post aangetekende brief gezonden aan de Vlaamse Regering, die een afschrift ervan aan het College en de bestendige deputatie stuurt binnen vijf dagen na ontvangst.

De aanvrager of zijn raadsman, alsook het college of zijn gemachtigde worden op hun verzoek door de Vlaamse regering of diens gemachtigde gehoord. Wanneer een partij vraagt te worden gehoord, worden ook de andere partijen opgeroepen.

Van de beslissing van de Vlaamse regering wordt aan de partijen kennis gegeven binnen zestig dagen na afgifte bij de post van de aangetekende zending die het beroep bevat. Ingeval de partijen worden gehoord, wordt de termijn met vijftien dagen verlengd. Bij gebreke kan de aanvrager de zaak bij aangetekende brief aan de Vlaamse regering rappeleren.

Heeft de aanvrager geen beslissing ontvangen bij het verstrijken van een nieuwe termijn van dertig dagen met ingang van de dag waarop de rappelbrief ter post is afgegeven, dan mag

hij zonder verdere formaliteiten overgaan tot het uitvoeren van het werk of het verrichten van de handelingen, mits hij zich gedraagt naar de aanwijzingen van het dossier dat hij heeft ingediend, naar de decreten en verordeningen, met name naar de voorschriften van de goedgekeurde plannen van aanleg, alsmede naar de bepalingen van de verkavelingsvergunning; is het beroep door het college of de gemachtigde ambtenaar ingesteld, dan mag de aanvrager overgaan tot het uitvoeren van het werk of het verrichten van de handelingen, mits hij zich gedraagt naar de beslissing van de bestendige deputatie.

§ 3. De beslissingen van de bestendige deputatie en de Vlaamse regering worden met redenen omkleed.

De vergunning kan worden geweigerd om dezelfde redenen, worden verleend onder de voorwaarden of kan de afwijkingen toestaan, bedoeld in de artikelen 43, 44 en 49 ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.3. Bij arrest nr. 74/2006 van 10 mei 2006, gewezen in antwoord op een prejudiciële vraag, heeft het Hof voor recht gezegd :

« Artikel 53, § 2, vijfde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ».

Het arrest nr. 74/2006 is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 juli 2006. Het beroep, ingesteld op 22 december 2006, is gericht tegen dezelfde bepaling en is ontvankelijk *ratione temporis* op grond van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

B.4. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

Het bij artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereiste belang verschilt niet van datgene dat wordt vereist in artikel 2 van dezelfde wet.

B.5. De verzoekende partij motiveert haar belang door erop te wijzen dat zij in de onmiddellijke nabijheid woont van gronden waarvoor de eigenaars, met toepassing van de bestreden bepaling, kunnen overgaan tot verkavelen, zonder daarbij te beschikken over een uitdrukkelijke verkavelingsvergunning.

Zij wijst erop dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Melle bij besluit van 4 februari 1998 de verkavelingsvergunning heeft geweigerd, dat de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen bij besluit van 7 mei 1998 het beroep tegen die weigeringsbeslissing heeft verworpen en dat ook het beroep bij de Vlaamse Regering werd verworpen, bij besluit van 25 september 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening.

Het laatstvermelde besluit van 25 september 1998 werd echter door de Raad van State nietig verklaard (RvSt, 28 april 2005, nr. 143.871), omdat de minister niet heeft beslist binnen de in artikel 53, § 2, vierde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening bepaalde termijn. Daardoor kunnen de eigenaars zich beroepen op de bestreden bepaling voor het uitvoeren van werken en het verrichten van handelingen in het kader van de voorgenomen verkaveling.

De verzoekende partij is van oordeel dat ze belang heeft bij de vernietiging van de bestreden bepaling, aangezien die bepaling haar belet om op efficiënte wijze rechtsmiddelen aan te wenden om woningbouw op de bedoelde gronden te verhinderen.

B.6. De verzoekende partij kan rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepaling en doet zodoende blijken van het vereiste belang bij het beroep. In de situatie die door de bestreden bepaling wordt gecreëerd, beschikt zij immers niet over de mogelijkheid om een administratieve beslissing aan te vechten en heeft de jurisdictionele controle een draagwijdte die niet gelijkwaardig is met die van de controle die ten aanzien van een administratieve handeling zou kunnen worden uitgeoefend.

Ten gronde

B.7. De verzoekende partij leidt een middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, op de wijze die aanleiding gaf tot het antwoord op de prejudiciële vraag verstrekt in het arrest nr. 74/2006.

B.8. In dat arrest werd die prejudiciële vraag beantwoord als volgt :

« B.3.1. In de [...] prejudiciële vraag wordt aan het Hof de vraag gesteld of het inzake stedenbouw niet discriminerend is dat, enerzijds, het resultaat van een administratieve procedure niet voor de Raad van State kan worden betwist door de personen die belang hebben bij die procedure en dat, anderzijds, de controle die door de gewone rechtscolleges kan worden uitgeoefend ten aanzien van de werken die krachtens de in het geding zijnde bepaling kunnen worden uitgevoerd, niet gelijkwaardig is met die welke ten aanzien van een administratieve handeling zou kunnen worden uitgeoefend.

B.3.2. In tegenstelling met wat in de prejudiciële vraag lijkt te worden gesuggereerd, voorziet de in het geding zijnde bepaling niet in de toekenning van een stilzwijgende vergunning door de administratie, maar wel in de toelating, door het rechtstreekse effect van het decreet, om over te gaan tot de uitvoering van de werken. Naar luid van het decreet heeft het stilzitten van de administratie dus niet de betekenis van een stilzwijgende administratieve handeling tot weigering of aanvaarding van de aanvraag van de bestuurde.

B.4. Het ontbreken van een administratieve handeling in het betrokken wetgevend stelsel maakt het optreden van de Raad van State onmogelijk, zowel op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten als op grond van artikel 14, § 3, van dezelfde wetten.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat, krachtens de in het geding zijnde bepaling, de uitvoering van de werken door de aanvrager van de vergunning, door de gewone rechter kan worden gecontroleerd inzake de overeenstemming van de werken met de ‘ aanwijzingen van het dossier dat hij heeft ingediend, [met] de decreten en verordeningen, met name [met] de voorschriften van de goedgekeurde plannen van aanleg, alsmede [met] de bepalingen van de [eventuele] verkavelingsvergunning ’.

B.5. Het verschil in behandeling tussen de rechtzoekenden naargelang beroepen voor de gewone rechtscolleges of voor de Raad van State kunnen worden ingesteld, is op zich niet discriminerend. Het wordt slechts discriminerend wanneer de waarborgen geboden door het ene rechtsmiddel aanzienlijk minder zouden zijn dan die welke door het andere rechtsmiddel worden geboden.

B.6.1. Het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van artikel 53, § 2, vijfde lid, van het decreet berust op een objectief criterium : de ontstentenis van een administratieve akte waartegen een beroep voor de Raad van State kan worden ingesteld.

B.6.2. Die bepaling neemt de inhoud over van artikel 55, § 2, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gewijzigd bij

artikel 12 van de wet van 22 december 1970. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 maart 1962 (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 275, p. 67), alsmede uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 1970 (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 525, pp. 69-70) blijkt dat de wetgever met de invoering van een dergelijke procedure tot doel had de bestuurde niet te bestraffen voor de passiviteit, of zelfs de zorgeloosheid of slechte wil, van het bestuur.

B.6.3. Het in het decreet aangewende middel om dat doel te bereiken is pertinent : de mogelijkheid om over te gaan tot de uitvoering van de werken, mits bepaalde voorafgaande formaliteiten worden vervuld en een zekere termijn verstrijkt, stelt de aanvrager van de vergunning immers ertoe in staat voldoening te krijgen wanneer de administratie in gebreke blijft.

B.6.4. Toch moet nog worden nagegaan of het door het decreet aangewende middel om het door de decreetgever nagestreefde doel te bereiken geen onevenredige inbreuk maakt op de rechten van derden, niettegenstaande de mogelijkheid die voor hen bestaat om de zaak bij de gewone rechter aanhangig te maken.

B.7. Inzake stedenbouw is het doorgaans van essentieel belang, zowel voor de aanvrager van de vergunning als voor de betrokken derden, dat hun niet de dienst zou worden ontzegd die een gespecialiseerde overheid kan bieden door hun situatie *in concreto* te beoordelen en dat door de rechter kan worden onderzocht of de administratie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door van mening te zijn dat de aanvraag al dan niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening of door een afwijking van de van kracht zijnde planologische bepalingen toe te kennen.

Die controle kan door de Raad van State worden uitgeoefend wanneer een administratieve beslissing is genomen of, in geval van stilzwijgen van de administratie, wordt geacht te zijn genomen. In geval van een dergelijke administratieve beslissing zou de gewone rechter, krachtens artikel 159 van de Grondwet, een vergelijkbare controle kunnen uitoefenen.

In de situatie die door de in het geding zijnde bepaling wordt gecreëerd, beschikt de gewone rechter evenwel niet over een administratieve beslissing waarop hij controle zou kunnen uitoefenen. In dergelijke omstandigheden de gewone rechter ermee belasten zijn beoordeling in de plaats te stellen van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de administratie zou overigens erop neerkomen hem een bevoegdheid toe te kennen die onverenigbaar is met de beginselen die de verhoudingen regelen tussen de administratie en de rechtscolleges.

B.8. Hieruit dient te worden afgeleid dat op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de belanghebbende derden, waardoor die categorie van personen gediscrimineerd wordt ten opzichte van personen die de waarborgen van een jurisdictionele toetsing genieten.

B.9. De [...] prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord ».

B.9. Om dezelfde redenen als in het arrest nr. 74/2006 is het middel gegrond.

B.10. De terugwerkende kracht van de vernietiging van de bestreden bepaling leidt ertoe dat de wettigheid van alle met toepassing van die bepaling uitgevoerde werken en handelingen, binnen de door de wetgeving bepaalde grenzen, zou kunnen worden betwist.

Om redenen van rechtszekerheid, dienen de gevolgen van de vernietigde bepaling te worden gehandhaafd voor de werken waarvan de uitvoering was aangevangen vóór 27 juli 2006 (datum waarop het arrest nr. 74/2006 in het *Belgisch Staatsblad* is verschenen).

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 53, § 2, vijfde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals van toepassing vóór de inwerkingtreding van artikel 67 van het decreet van 21 november 2003 « houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 »;

- handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepaling voor de werken waarvan de uitvoering was aangevangen vóór 27 juli 2006.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 maart 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts