

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 118.989 van 5 mei 2003
in de zaak A. 30.928/X-7099.**

In zake : Paula BONTE (overleden)
Rechtsgeding hervat door :
1. Colette COUSSEMENT,
2. Jacques COUSSEMENT,
3. Henri COUSSEMENT,
4. Jean-Louis COUSSEMENT,
die woonplaats kiezen bij
Advocaten A. VERRIEST en P. DE MAEYER,
kantoor houdende te 1050 BRUSSEL,
Louizalaan 390, bus 12

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. BOSSUYT,
kantoor houdende te 8310 ASSEBROEK-BRUGGE,
Bossuytlaan 35.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Paula BONTE op 25 november 1983 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 17 augustus 1983 van de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud houdende verwerping van haar beroep tegen het besluit van 21 oktober 1982 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen waarbij haar de bouwvergunning wordt geweigerd voor het oprichten van een appartementsgebouw op een perceel gelegen aan de hoek van de Zeedijk en de Professor Blanchardlaan te Koksijde, kadastraal gekend Sectie D, nr. 117;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur J. HUBREGTSEN;

Gelet op de beschikking van 5 februari 1996 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gezien het overlijden van Paula BONTE op 10 juni 1994;

Gezien het verzoekschrift van 11 oktober 1994 waarbij Colette COUSSEMENT, Jacques COUSSEMENT, Henri COUSSEMENT en Jean-Louis COUSSEMENT verklaren het geding te hervatten;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de gedinghervattende partijen;

Gelet op de beschikking van 12 december 1996 waarbij het door de Auditeur-generaal aan te stellen lid van het Auditoraat wordt gelast met het verder onderzoek van de zaak;

Gezien het aanvullend verslag opgemaakt door Auditeur-generaal M. ROELANDT;

Gelet op de beschikking van 1 maart 2001 die de neerlegging ter griffie van het aanvullend verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 20 januari 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 februari 2003;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat E. JACUBOWITZ die, loco Advocaten A. VERRIEST en P. DE MAEYER verschijnt voor de gedinghervattende partijen, en van Advocaat J. BOSSUYT, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van Eerste Auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

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

Overwegende dat het arrest nr. 20.461 van 24 juni 1980 het bij koninklijk besluit van 6 december 1976 vastgesteld gewestplan Veurne-Westkust heeft vernietigd wat betreft het perceel gelegen te Koksijde, Zeedijk, Sectie D, nr. 117; dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koksijde op verzoek van Paula BONTE op 2 april 1981 een stedenbouwkundig attest nr. 1 heeft afgegeven, waarin door de gemachtigde ambtenaar wordt gesteld dat het perceel gelegen te Koksijde, Zeedijk, Sectie D, nr. 117 volgens het gewestplan, vastgesteld bij koninklijk besluit van 6 december 1976, een "uitgesloten deel" betreft, en dat het "geen bouwgrond" is om volgende redenen :

"1) het voorontwerp B.P.A. 'Ster der Zee' in opmaak is en overigens aldaar natuurgebied voorziet.

2) er weinig of geen bestaande bebouwing is op de rechtstreeks omliggende bouwblokken.

3) er drie van deze rechtstreeks omliggende bouwblokken volgens het gewestplan (KB. 6/12/76) in een zone 'natuurgebied' liggen en aldus niet in aanmerking komen voor bebouwing.

4) Desbetreffend perceel deel uitmaakt van een golvend duinenlandschap met beplanting.

5) Er ingrijpende reliëfwijzigingen en voorbereidingswerken dienen te gebeuren om desbetreffend perceel bouwrijp te maken.

6) de toekomstige goede aanleg van de plaats dient gevrijwaard.";

en het advies van het college van burgemeester en schepenen is beperkt tot een verwijzing naar de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar; dat Paula BONTE op 22 december 1981 een bouwaanvraag heeft ingediend voor "het bouwen van een appartementsvilla" op genoemd perceel; dat de gemachtigde ambtenaar op 7 juni 1982 een ongunstig advies heeft uitgebracht, luidend als volgt :

"Het stedenbouwkundig attest opgestuurd door de gemeente op 17.2.81 werd door mijn bestuur beantwoord op 1.4.81 met ongunstig advies (fotocopie in bijlage). De bouwaanvraag voor hetzelfde perceel kan om dezelfde redenen niet worden goedgekeurd.";

dat het college van burgemeester en schepenen bij besluit van 10 juni 1982 de gevraagde bouwvergunning heeft geweigerd op grond van het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar; dat Paula BONTE op 2 juli 1982 beroep heeft ingesteld tegen dit weigeringsbesluit bij de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen; dat de bestendige deputatie bij besluit van 21 oktober 1982 het

beroep ontvankelijk doch ongegrond heeft verklaard op grond van volgende overwegingen :

"Overwegende dat het gewestplan Veurne-Westkust, vastgesteld bij koninklijk besluit van 6 december 1976, dit perceel situeert in een natuurgebied; dat evenwel bij arrest van de Raad van State nr. 20.461 van 24 juni 1980, het gewestplan is vernietigd in zover het perceel Sectie D, nr. 117 te Koksijde, hetzij onderhavig perceel, betreft; dat tot op heden het gewestplan voor dit gebied nog niet is vastgesteld geworden bij koninklijk besluit;

Overwegende dat uit het stedenbouwkundig-technisch onderzoek gebleken is dat de feitelijke toestand van dit perceel nog steeds een golvend duingebied met beplanting is; dat vanaf het opmaken van studies en plannen met betrekking tot het gewestplan deze grond steeds als 'natuurgebied' is aangeduid geworden; dat dergelijke bestemming volledig beantwoordt aan de toestand 'de facto'; dat aldaar, gelet op de bestaande bebouwing in de omgeving, geen toepassing mogelijk is van de opvullingsregel volgens artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen; dat dienvolgens de bouwvergunning niet kan verleend worden";

dat Paula BONTE op 29 november 1982 beroep heeft ingesteld bij de bevoegde Gemeenschapsminister tegen voormeld besluit van de bestendige deputatie; dat de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud bij het bestreden besluit van 17 augustus 1983 het beroep heeft verworpen op grond van volgende overweging :

"Overwegende dat volgens planologisch onderzoek gebleken is dat het betrokken perceel deel uitmaakt van een duinenbestand, met een specifieke beplanting en reliëf, dat aansluit bij een woongebied; dat de esthetische waarde van dit bestand, alsook zijn waarde als open ruimte tussen een gebied met hoge gebouwenconcentratie, maken dat deze ruimte ontegensprekelijk dient behouden te blijven in zijn huidige voorkomen en alzo als natuurgebied dient beschermd te worden; dat de uitzonderingsbepalingen, in casu het artikel 23, van het koninklijk besluit van 28 december 1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, gelet op de grote afstand tussen de omringende bebouwing, niet van toepassing is; dat het beroep om deze redenen dient te worden verworpen";

Overwegende dat een tweede middel wordt "afgeleid uit afwendend van macht, alleszins uit de schending van het principe van behoorlijk bestuur,

doordat de bestreden handeling de laatste stap is in een jarenlang geleid verweer tegen de mogelijke bebouwing van het eigendom van verzoekster, niettegenstaande de technische en esthetische mogelijkheid;

terwijl het niet aanvaardbaar is dat de tegenpartij de wettelijke procedure om een behoorlijke aanleg en ruimtelijke ordening te verwezenlijken niet

naleeft, geen gevolg geeft aan de vernietigingsarresten van de Raad van State en aldus de eigendom bevriest zonder enige mogelijkheid van behoorlijke vergoeding.";

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat het arrest nr. 20.461 van 24 juni 1980 waarbij het gewestplan wat het kwestieus perceel betreft werd vernietigd, enkel heeft geoordeeld dat zekere door verzoekster naar voren gebrachte bezwaren niet naar behoren werden onderzocht, maar niets heeft gezegd omtrent de gegrondheid van deze bezwaren, dat na een vernietigingsarrest de bevoegde overheid haar appreciatierecht ten aanzien van de planologische en technisch-stedenbouwkundige uitbouw van het betrokken gebied behoudt, en het haar toebehoort om op een uiteraard gemotiveerde wijze dienaangaande beleidsbeslissingen te treffen, dat inmiddels de regionale commissie van advies in haar zittingen van 3 oktober 1980, 10 oktober 1980 en 17 oktober 1980 een nieuw, ditmaal omstandig gemotiveerd basisdocument heeft opgemaakt, dat achtereenvolgens het college van burgemeester en schepenen, de bestendige deputatie en de bevoegde Gemeenschapsminister zich ten aanzien van het voorliggende bouwdoossier in een overgangperiode bevonden die uit juridisch oogpunt volkomen gelijk is met de situatie voor de vaststelling van het gewestplan, zodat de evaluatie van de bouwaanvraag niet geconditioneerd werd door een bindend plan van aanleg, en dat het in deze omstandigheden aan voornoemde overheidsinstanties behoorde het hun bij wet toegekende appreciatierecht uit te oefenen waarbij, met inachtneming van de reeds bestaande principiële beleidsopties inzake ruimtelijke ordening, niets belet deze criteria te hanteren die hen door de wetgever expliciet zijn voorbehouden, dat wat de aangevoerde technische en esthetische mogelijkheid tot bebouwing van het perceel betreft, door de steeds voortschrijdende bouwtechnieken zelfs de zee "bebouwbaar" wordt, en dat de stelling van verzoekster dat op kwestieus perceel daadwerkelijk constructies kunnen worden opgericht, uiteraard een bouwtechnische evidentie is, dat in een Belgische context, die zich kenmerkt door de hoogste bezettingsratio (= verhouding bebouwde oppervlakte per vierkante km) van West-Europa, de nood aan groene open ruimten dermate manifest en dwingend is gebleken dat systematischer dan ooit supplementaire groene ruimten werden gecreëerd, zelfs in deze zones die gelet op hun grondgebonden karakteristieken tot dusver normaliter als potentiële bouwgronden "de facto" konden worden beschouwd, en dit op grond onder meer van het principe waarbij aan het bestuur de bevoegdheid wordt toegekend speciale schikkingen te treffen om een goede plaatselijke ordening veilig te stellen, hetgeen expliciet staat ingeschreven in artikel 45, § 2, eerste lid, van de wet van 29 maart 1962, dat dit uiteraard het geval is wanneer dit preventief

ingrijpen onder meer verband houdt met een in opmaak zijnde bijzonder plan van aanleg, in casu het bijzonder plan van aanleg "Ster der Zee", dat aldaar de bestemming "natuurgebied" voorziet met totaal bouwverbod dat principieel werd aanvaard door de voltallige gemeenteraad in zitting van 27 november 1979, en dat artikel 45, § 5, eerste lid van genoemde wet geen enkele beperkende precisering bevat wat betreft het stadium waarin de opmaak van het bijzonder plan van aanleg zich bevindt;

Overwegende dat de verzoekende partij repliceert dat de verwerende partij de zorg voor het behoud van het natuurlijk milieu inroept en beweert dat alles werd gedaan om de toestand te regulariseren, maar dat haar grond sedert tien jaar getroffen is, zonder enige mogelijkheid van behoorlijke vergoeding; dat zij dienaangaande aanvoert wat volgt :

"- het ontwerp gewestplan heeft deze grond in groene zone ingedeeld; een bezwaar werd tegen deze indeling ingediend, maar dit bezwaar was niet schorsend; het ontwerp gewestplan had een bindend karakter, maar het was geen definitief plan geworden, zodat art. 37 van de Stedenbouwwet niet van toepassing was en geen vergoeding mocht vereist worden;

- toen het gewestplan tot stand kwam, werd bewuste grond in het natuurgebied ingedeeld; het gewestplan werd aan de censure van de Raad van State voorgelegd; het beroep was echter niet schorsend; geen vergoeding mocht vereist worden, omdat het gewestplan eerst op het ogenblik van de uitspraak van de Raad van State als definitief zou kunnen beschouwd worden;

- de Raad van State heeft het gewestplan vernietigd omdat het bezwaarschrift van verzoekende partij niet naar behoren werd onderzocht; het gewestplan wordt aldus geacht nooit te hebben bestaan en het bouwverbod wordt ook geacht zonder rechtens (vereiste) grondslag opgelegd te zijn geworden;

- vier jaar na de uitspraak van de Raad van State blijft de toestand onveranderd; de tegenpartij laat gelden dat de zaak opnieuw door de Regionale Commissie werd onderzocht; waartoe dient een dergelijk onderzoek wanneer de bevoegde overheid besluiteloos blijft ?

Een particulier moet de overeenkomstig de wet opgelegde erfdienstbaarheden dulden; het feitelijk bouwverbod dat terzake wordt opgelegd kan echter niet geacht worden overeenkomstig de wet te bestaan; het gaat niet op een eigendom gedurende jaren te bevrozen onder het voorwendsel van planologische studies of denkmodellen. De tegenpartij is in het bezit van alle gegevens nodig om het statuut van bewuste grond overeenkomstig de wet, d.w.z. bij wijze van een plan van aanleg, vast te stellen maar treft de nodige maatregelen niet. Deze handelwijze heeft tot gevolg dat verzoekende partij haar eigendomsrecht niet kan uitoefenen, maar dat zij ook geen vergoeding mag vorderen vermits het bouwverbod een feitelijk verbod is en een vergoeding slechts kan vereist worden wanneer het bouwverbod door een definitief geworden plan van aanleg is opgelegd. In de gegeven omstandigheden, is de handelwijze van de tegenpartij alles behalve een behoorlijk bestuur. Verzoekende partij verwijst, in dit verband, naar het arrest Sporong van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, dd. (datum niet aangegeven)";

Overwegende dat de gedinghervattende partijen zich in de laatste memorie aansluiten bij de inhoud van het verslag van het Auditoraat opgesteld op 28 februari 2001;

Overwegende dat de verwerende partij in de laatste memorie nog laat gelden dat niet kan en mag voorbijgegaan worden aan het feit dat moet worden gesteld als algemeen aanvaarde regel "dat grote eenheden natuur aan onze kust gevrijwaard dienen te worden om enerzijds het geografisch-fysisch patrimonium van onze kustlijn te bewaren en anderzijds om de druk van het verstedelijkte recreatieve gebied op te vangen" zodat dan ook "daarvoor alle restanten van de open ruimte, welke deel uitmaken van of aansluiten bij grotere gehelen beschermd dienen te worden", en waarbij tevens dient gesteld dat het slechts en enkel "door deze specifieke zorgzaamheid" zal zijn dat "de sociale, economische, recreatieve en natuurlijke waarden van dit gebied kunnen bewaard worden", dat evenmin mag worden voorbijgegaan aan het feit dat verzoekers' grond overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 18 november 1987 tot aanvullende vaststelling van het gewestplan Veurne-Westkust te Koksijde, als natuurgebied was bestemd geworden, welke bestemming pas bij arrest van de Raad van State van 26 november 1996 werd vernietigd, zodat er redelijkerwijze geen reden voorhanden was om desgevallend het betrokken perceel als beschermd duinengebied aan te wijzen in uitvoering van het duinendecreet van 26 januari 1994, nu het perceel reeds tot natuurgebied was bestemd op het ogenblik van de definitieve aanwijziging van de beschermde duinengebieden bij decreet van 21 december 1994; dat zij voorts onder meer nog stelt :

"Bovendien mag ook niet voorbijgegaan worden aan het feit dat het perceel van eisers steeds de bestemming van natuurgebied heeft gehad, hetwelk bevestigd werd zowel in het voorontwerp-gewestplan (daterend van medio de 60-er jaren), als in het ontwerp-gewestplan van 28.12.1973, als tijdens de ganse duur van de opmaak van het gewestplan (06.12.1976) en sindsdien op 18.11.1987, dus ook nadat op 24.06.1980 het eerste arrest van de Raad van State was tussengekomen.

Verzoekers kunnen bovendien bezwaarlijk stellen dat ooit de initieel vastgestelde bestemming als natuurgebied op hun perceel op enigerlei wijze zou voorbijgestreefd geweest zijn. Integendeel!";

Overwegende dat de in het middel aangevoerde onrechtmatigheden dienen te worden beoordeeld op het ogenblik dat het bestreden besluit werd genomen, met name 17 augustus 1983, en dat nadien tussengekomen evoluties met betrekking tot de rechtstoestand van het betrokken perceel hierop niet kunnen worden betrokken;

Overwegende, in zover de verzoekende partijen "afwending van macht" aanvoeren, zij niet uiteenzetten op welke wijze de betrokken Gemeenschapsminister middels het bestreden besluit de hem wettelijk toegekende bevoegdheid om op grond van artikel 55, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw over een beroep uitspraak te doen, zou hebben gebruikt voor een ander doel dan datgene waarvoor hem deze bevoegdheid werd verleend; dat het middel in zoverre niet ontvankelijk is;

Overwegende dat uit de gegevens van de zaak blijkt dat het bij ministerieel besluit van 28 december 1973 voorlopig vastgesteld ontwerp-gewestplan Veurne-Westkust het betrokken perceel tot natuurgebied heeft bestemd; dat verzoekers rechtsvoorganger Louis COUSSEMENT tijdens het openbaar onderzoek hiertegen een bezwaarschrift heeft ingediend; dat bij koninklijk besluit van 6 december 1976 het gewestplan Veurne-Westkust werd vastgesteld, waarbij de bestemming "natuurgebied" van het betrokken perceel werd gehandhaafd; dat genoemd koninklijk besluit van 6 december 1976 ten verzoeken van verzoekers rechtsvoorgangster Paula BONTE bij arrest nr. 20.461 van 24 juni 1980 werd vernietigd; dat inmiddels de gemeenteraad van Koksijde bij besluit van 27 november 1979 het voorontwerp van bijzonder plan van aanleg "Ster der Zee" principieel had aanvaard, waarin het betrokken perceel tot "natuurgebied" werd bestemd; dat op het ogenblik van het bestreden besluit de regionale commissie van advies op verzoek van de verwerende partij van 13 augustus 1980 opnieuw was samengekomen in zittingen van 3 oktober, 10 oktober en 17 oktober 1980; dat uit deze gegevens blijkt dat de bevoegde overheid in uitvoering van de desbetreffende bepalingen van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw aan verzoekers' perceel een bestemming had verleend, die evenwel op verzoek van hun rechtsvoorgangster was vernietigd; dat, zolang het gewestplan niet opnieuw is vastgesteld, de bevoegde overheid de bouwaanvraag dient te beoordelen op grond van de op dat ogenblik bestaande juridische en feitelijke toestand; dat het middel geen elementen bevat die aantonen dat de bevoegde overheid op het ogenblik van het bestreden besluit "de wettelijke procedure om een behoorlijke aanleg en ruimtelijke ordening te verwezenlijken niet heeft nageleefd", en dat zij "geen gevolg heeft gegeven aan het vernietigingsarrest van de Raad van State"; dat de door verzoekers aangevoerde niet-bebouwbaarheid van het betrokken perceel zonder enige mogelijkheid van behoorlijke vergoeding, kritiek is op de wettelijke vastgestelde

regeling met betrekking tot planschade; dat dit niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit kan leiden;

Overwegende dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat het eerste middel eveneens dient te worden onderzocht,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt gelast met het verder onderzoek van de zaak.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijf mei 2003, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BOVIN,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
	G. DEBERSAQUES,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

J. BOVIN.