RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 168.172 van 22 februari 2007
in de zaak A. 59.457/X-9612.

In zake : Colette MALOU-ROBERTI de WINGHE,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te 1560 HOEILAART,
de Quirinilaan 2

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering.

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

Gezien het verzoekschrift dat Colette MALOU-ROBERTI de WINGHE op 19 augustus 1994 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 16 mei 1994 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende verwerping van haar beroep tegen de beslissing van 12 oktober 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant waarbij haar de vergunning wordt geweigerd voor het verkavelen van een perceel gelegen te Huldenberg, Veeweidestraat, kadastraal bekend sectie C, nr. 302/s (deel);

Gezien de toelichtende memorie van de verzoekende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 3 juli 2000 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 laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 8 januari 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 februari 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. DENYS, die verschijnt voor de verzoekende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

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

Overwegende dat de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden bij het bestreden besluit van 16 mei 1994 het beroep, ingesteld door de verzoekster tegen het besluit van 12 oktober 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant waarbij haar de vergunning wordt geweigerd voor het verkavelen van een grond gelegen te Huldenberg, Veeweidestraat, kadastraal bekend sectie C, nr. 302 s (deel), heeft verworpen; dat dit besluit is gemotiveerd als volgt:

> "Overwegende dat de aanvraag strekt tot het verkavelen van een grond; dat de bestendige deputatie het ingestelde beroep heeft verworpen onder meer omdat het ontwerp strijdig is met de bepalingen van het gewestplan en omdat volgens het decreet van 23 juni 1993 houdende aanvulling met een artikel 87 van de wet van 29 maart 1962, houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw bij het onderzoek van bouw- of verkavelingsaanvragen geen toepassing kan worden gemaakt van regelen in verband met de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen die de mogelijkheid zouden scheppen om van deze plannen af te wijken of uitzonderingen toe te laten;
>
> Overwegende dat het ontwerp inhoudt dat het betrokken terrein wordt verkaveld in vijf loten; dat de loten bestemd zijn voor het oprichten van vrijstaande residentiële woningen; dat de loten een minimum perceel(s)breedte hebben van ca. 20 m en de perceelsdiepte beperkt wordt tot 50 m; dat de bouwlijn voorzien is op minimum 15 m uit de as van de voorliggende weg; dat een bouwstrook voorzien is van minimum 13 m breedte bij een bouwdiepte van maximum 15 m; dat de afstand tot de onderlinge zijdelingse perceel(s)grenzen minimum 3,50 m bedragen; dat het perceel gelegen is langs een 6 m brede betonverharde gemeenteweg;
>
> Overwegende dat kwestieuze loten volgens het gewestplan Leuven vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, gelegen zijn in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat in zulk gebied, overeenkomstig de artikelen 11 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen bestemd voor de landbouw in de ruime zin, bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen; dat aldaar de voorgestelde handelingen en werken de schoonheidswaarde van het landschap niet mogen in gevaar brengen; dat het

verkavelen van gronden voor residentiële woningbouw principieel in strijd is met een dusdanige bestemming;

Overwegende dat appellant tot staving van het beroepschrift aanvoert dat hier de normale opvullingsregel van toepassing is en dat de vergunning werd aangevraagd vóór het van kracht worden van de afschaffing van deze opvullingsregel;

Overwegende dat door de Vlaamse Raad op 23 juni 1993 een decreet houdende aanvulling met een artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw werd goedgekeurd; dat luidens artikel 2 van voornoemd decreet het aangevuld artikel 2 § 1 van de gewijzigde wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening als volgt luidt: 'Bij het onderzoek van de bouw- of verkavelings-aanvragen, 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 de 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.'; dat in deze omstandigheden geen gewag kan worden gemaakt van de bepalingen van artikel 23, 1° van het betrokken besluit van 28 december 1972, daar deze terzake niet dienend zijn; dat in dit kader eveneens dient verwezen naar het desbetreffende uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering dd. 15 september 1993, strekkende tot de opheffing van bovengenoemd artikel 23, 1° van het betrokken koninklijk besluit van 28 december 1972; dat op de aanvraag geen andere afwijkings- of uitzonderingsbepaling toepassing kan vinden; dat om voornoemde reden het ontwerp strijdig is met de planologische voorziening van het gewestplan; dat bijgevolg het verkavelings-ontwerp niet voor vergunning in aanmerking komt; dat het beroep van de partikulier wordt verworpen";

Overwegende dat de verzoekster in een eerste middel de schending aanvoert van de artikelen 10, 12 en 13 "(oud)" van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (hierna: de stedenbouwwet), van artikel 190 van de Grondwet en de afwezigheid van de rechtens vereiste juridische grondslag,

doordat de bestreden beslissing steunt op de bestemming in het gewestplan Leuven als natuurgebied,

terwijl het vaststaat dat de voorschriften van dit gewestplan niet verbindend zijn en de burger niet tegenstelbaar zijn, daar de vereisten met betrekking tot de openbaarmaking niet zijn nageleefd en meer bepaald de orthofotoplannen met de bestaande toestand tot op heden nooit in elk gemeentehuis van het door het gewestplan bestreken gebied ter inzage werden gelegd (...),

en terwijl de bestreden beslissing, door zich te steunen op de niet-verbindende bestemming gegeven door het gewestplan, geen juridische grondslag heeft en onwettig is,

en terwijl het Decreet van 22 december 1993 houdende begeleidende bepalingen voor de begroting 1994, Belgisch Staatsblad, 29 december

1993 en het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 februari 1994 houdende bepaling van de normatieve en niet-normatieve delen van het definitief vastgestelde gewestplan, Belgisch Staatsblad, 24 maart 1994 deze gebrekkige bekendmaking niet kunnen regulariseren, daar zij zelf onwettig zijn,

en terwijl bijgevolg de nieuwe artikelen 13 en 13bis, ingevoegd in de stedenbouwwet door voormeld Begrotingsdecreet, geen juridische grondslag kunnen opleveren voor de bestreden beslissing;

Overwegende dat de verzoekster in de toelichting bij het middel uiteenzet dat de bekendmaking van de gewestplannen thans geregeld wordt door artikel 100 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, dat een artikel 13bis in de stedenbouwwet heeft ingevoegd, hetwelk krachtens artikel 108 van hetzelfde decreet eveneens van toepassing is op de gewestplannen die definitief zijn vastgesteld vóór 1 januari 1994, en hetwelk met betrekking tot de bekendmaking van de gewestplannen bepaalt:

> "De definitieve vaststelling van het plan door de Vlaamse regering wordt in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt waarin tevens het advies van de Regionale Commissie van Advies wordt opgenomen.
> Het plan treedt in werking binnen 15 dagen na zijn bekendmaking.
> Binnen 15 dagen na zijn bekendmaking ligt het advies met de normatieve delen van het plan na overmaking door de minister ter inzage van de bevolking in elk betrokken gemeentehuis.
> De niet-normatieve delen zijn ter inzage op het hoofdbestuur en de provinciale buitendiensten van de Administratie Ruimtelijke Ordening. De Vlaamse regering bepaalt welke delen van het plan normatief dan wel niet-normatief zijn";

dat het ter uitvoering van het voormeld artikel 13bis van de stedenbouwwet vastgesteld besluit van 23 februari 1994 van de Vlaamse regering houdende bepaling van de normatieve en niet-normatieve delen van het definitief vastgestelde gewestplan onwettig is, en dienvolgens door de Raad van State niet mag worden toegepast, omdat het beginsel van behoorlijke regelgeving naar luid waarvan een regeling uitsluitend uit normatieve bepalingen mag bestaan, eensdeels, en artikel 2 van de stedenbouwwet dat aan de gewestplannen bindende en verordenende kracht verleent, anderdeels, zich ertegen verzetten dat de Vlaamse regering in een verordenend besluit als een gewestplan niet-normatieve delen aanwijst;

Overwegende dat de verzoekster voorts opwerpt dat de artikelen 100 en 108 van het begrotingsdecreet 1994 ongrondwettig zijn, doordat de wijze van bekendmaking van geldende gewestplannen wordt gewijzigd, doordat delen van

geldende verordeningen als niet-normatief worden bestempeld, doordat de genoemde bepalingen terugwerken “tot vóór de oprichting van de wetgever” en aldus met terugwerkende kracht de inhoud, gelding en bekendmaking van gewestplannen wordt gewijzigd, en vraagt dat dienaangaande de in het verzoek-schrift geformuleerde prejudiciële vragen aan het Arbitragehof worden gesteld;

Overwegende dat vooreerst dient te worden opgemerkt dat het bestreden besluit de gevraagde verkavelingsvergunning weigert, niet omdat de te verkavelen gronden volgens het gewestplan Leuven zijn gelegen in natuurgebied, zoals in het middel wordt gesteld, maar wel omdat die gronden zijn gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied;

Overwegende dat niet wordt betwist dat de orthofotoplannen met de bestaande toestand van het gewestplan Leuven, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, niet ter inzage werden gelegd in elk gemeentehuis van het door het gewestplan bestreken gebied;

Overwegende evenwel dat de artikelen 1 en 2 van het besluit van 23 februari 1994 van de Vlaamse regering houdende bepaling van de normatieve en niet-normatieve delen van het definitief vastgestelde gewestplan luiden als volgt:

> “Artikel 1. De normatieve delen van het definitief vastgestelde gewestplan in de zin van artikel 13bis, derde en vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zijn de stukken die betrekking hebben op de gegevens bedoeld in artikel 12, eerste lid, 2° en 3°, en tweede lid, van dezelfde wet.
> Artikel 2. De niet-normatieve delen van het definitief vastgestelde gewestplan, in de zin van artikel 13bis, vierde lid, van dezelfde wet, zijn de stukken die betrekking hebben op de gegevens bedoeld in artikel 12, eerste lid, 1°, van dezelfde wet”;

dat artikel 12, eerste en tweede lid, van de stedenbouwwet luidt als volgt:

> “Het gewestplan bevat :
> 1° de aanduiding van de bestaande toestand;
> 2° de maatregelen van aanleg, vereist om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest;
> 3° de maatregelen ter verbetering van het net der voornaamste verkeerswegen.
> Het kan eveneens bevatten :
> 1° algemene voorschriften van esthetische aard;
> 2° geheel of ten dele de zaken die in een gemeentelijk algemeen plan zijn opgenomen overeenkomstig de navolgende opsomming”;

dat artikel 2, § 1, tweede en derde lid, van dezelfde wet luidt als volgt:

> "Alle voorschriften van de plannen van aanleg hebben dezelfde bindende kracht, ongeacht of zij grafisch zijn voorgesteld of niet.
> De plannen hebben verordenende kracht. Zij blijven gelden totdat zij door andere plannen kunnen worden vervangen na een herziening. Er mag alleen van worden afgeweken in de gevallen en in de vormen door deze wet bepaald";

Overwegende dat blijkens de bewoordingen van artikel 12 de in het eerste lid, 1°, ervan bedoelde bestaande toestand een feitelijk gegeven is en alle overige onderdelen van het gewestplan "voorschriften" zijn; dat artikel 2 enkel aan de voorschriften verordenende kracht verleent; dat de bedoelde voorschriften van het gewestplan Leuven uitsluitend uit normatieve bepalingen bestaan en dus geen niet-normatieve bepalingen bevatten; dat de wettigheidskritiek van de verzoekster dan ook geen grond levert om het besluit van 23 februari 1994 niet toe te passen;

Overwegende dat de verzoekster in haar laatste memorie afstand heeft gedaan van haar verzoek tot het stellen van de door haar geformuleerde prejudiciële vragen aan het Arbitragehof;

Overwegende dat het eerste middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekster in een tweede middel de schending aanvoert van de artikelen 10, 12 en 13 van de stedenbouwwet, van artikel 87 van de stedenbouwwet, zoals ingevoegd bij het decreet van 23 juni 1993, van het koninklijk besluit van 15 september 1993 strekkende tot de opheffing van artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 en de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke grondslag,

doordat de bestreden beslissing steunt op het Decreet van 23 juni 1993 houdende aanvulling met een artikel 87 van de stedenbouwwet, dat artikel 23, 1°, van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 (opvullingsregel) buiten toepassing verklaart,

en doordat de bestreden beslissing steunt op het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 1993, dat artikel 23, 1°, van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 opheft,

terwijl artikel 23, 1°, van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 werd opgenomen in het gewestplan Leuven en er een integrerend deel van uitmaakt,

en terwijl uit de niet-tegenstelbaarheid van het gewestplan Leuven automatisch volgt dat het nieuwe artikel 87 van de stedenbouwwet, ingevoerd bij Decreet van 23 juni 1993 geen juridische grondslag kan vormen voor het bestreden besluit,

en terwijl uw Raad immers geoordeeld heeft "dat uit het niet-tegenstelbaar zijn van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse volgt dat de bepaling van artikel 87 van de stedenbouwwet houdende verbod toepassing te maken van de regelen die toelaten bij het verlenen van een bouwvergunning uitzondering te maken op de gewestplannen, evenmin aan verzoekers kan worden tegengeworpen" (...),

en terwijl de Vlaamse Regering niet vermag bij gewoon besluit de voorschriften van het gewestplan te wijzigen;

Overwegende dat, in zover het middel aanvoert dat artikel 87 van de stedenbouwwet, ingevoegd bij decreet van 23 juni 1993, geen juridische grondslag kan vormen voor het bestreden besluit omdat het gewestplan Leuven niet tegenstelbaar is, het volstaat te verwijzen naar de bespreking van het eerste middel dat tot de ongegrondheid ervan besluit;

Overwegende, wat de afschaffing van de zogenaamde opvullingsregel betreft, dat dit de mogelijkheid is om bij de aanvraag om een bouwvergunning, een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundig attest, af te wijken van de gewestplannen of ontwerpgewestplannen, onder de voorwaarden vervat in artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, dat de verzoekster niet betwist dat het decreet van 23 juni 1993 houdende aanvulling met een artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, de toepassing van bedoeld van artikel 23, 1°, uitsluit; dat het besluit van de Vlaamse regering van 15 september 1993 tot uitvoering van het decreet van 23 juni 1993, dat artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 opheft, zich ertoe beperkt de bedoelde bepaling formeel uit het rechtsverkeer te nemen; dat het middel er dienvolgens ten onrechte van uitgaat dat de Vlaamse regering de voorschriften van het gewestplan door een "gewoon besluit" heeft gewijzigd;

Overwegende dat het tweede middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekster in een derde middel de ongrondwettigheid opwerpt van het decreet van 23 juni 1993 houdende aanvulling met een artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, “doordat het niet voorziet in enige overgangsregeling voor de reeds vóór de datum van inwerkingtreding ervan ingediende aanvragen of aanhangig gemaakte administratieve beroepen (...) en meer bepaald een ongerechtvaardigde discriminatie in het leven roept tussen zij die allen een aanvraag hebben ingediend onder het vroegere regime, doch enerzijds vóór en anderzijds na de wetswijziging een beslissing ontvangen”, en verzoekt om de door haar geformuleerde prejudiciële vraag dienaangaande aan het Arbitragehof te stellen;

Overwegende dat het Arbitragehof bij arrest nr. 40/95 van 6 juni 1995 het beroep tot vernietiging van bedoeld decreet van 23 juni 1993, dat de verzoekster samen met anderen had ingesteld en dat het onderwerp uitmaakt van de door haar geformuleerde prejudiciële vraag, heeft verworpen; dat de verzoekster in haar laatste memorie afstand doet van haar verzoek tot het stellen van de door haar geformuleerde prejudiciële vraag dienaangaande; dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van het middel;

Overwegende dat het derde middel niet ontvankelijk is;

Overwegende dat de verzoekster in een vierde middel de schending aanvoert van het redelijkheids-, het continuïteits- en het vertrouwens-beginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur,

doordat de bestreden beslissing toepassing maakt van artikel 87 van de stedenbouwwet, zoals ingevoegd voor wat betreft het Vlaamse Gewest bij decreet van 23 juni 1993,

en doordat beroeper de verkavelingsaanvraag indiende in januari 1993 en het beroep op 6 mei 1993,

en doordat beroeper zich van in het begin van de administratieve procedure beroepen heeft op de toepassing van de opvullingsregel van artikel 23, 1°, van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972,

terwijl het decreet van 23 juni 1993 houdende aanvulling van de stedenbouwwet met een nieuw artikel 87 pas werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 14 augustus 1993,

en terwijl het bestuur, door geen beslissing te notificeren vóór de datum van inwerkingtreding van het nieuwe decreet, zonder verantwoording geweigerd heeft artikel 23, 1°, van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 toe te passen, en aldus het vertrouwen van beroeper in de continuïteit van het bestuur heeft beschaamd,

en terwijl de redelijkheid gebiedt dat het bestuur ten aanzien van de rechtsonderhorige in één en dezelfde administratieve procedure de rechtsregelen toepast die van kracht zijn op het ogenblik van de aanvang van de procedure, zodat deze rechtsonderhorige in elke fase van deze procedure aanspraak kan maken op toepassing van hetzelfde materiële recht,

dat de verzoekster in een toelichting bij het middel verzoekt om de door haar geformuleerde prejudiciële vraag aan het Arbitragehof te stellen;

Overwegende dat de vergunningverlenende overheid, wanneer zij uitspraak doet over een bouw- of verkavelingsaanvraag, niet gebonden is door de regelgeving die van toepassing is op het ogenblik van de aanvraag; dat zij, als orgaan van het actief bestuur, integendeel ertoe gehouden is de regelgeving toe te passen die geldt op het ogenblik dat zij over de aanvraag uitspraak doet;

Overwegende te dezen dat bedoeld decreet van 23 juni 1993 de mogelijkheid tot toepassing van voormelde zgn. opvullingsregel heeft afgeschaft; dat het decreet van onmiddellijke toepassing was, hetgeen impliceert dat de vergunningverlenende overheid vanaf de datum van zijn inwerkingtreding deze zgn. opvullingsregel niet meer kon toepassen; dat de in het middel aangehaalde beginselen niet van aard zijn de vergunningverlenende overheid toe te laten, in strijd met de bepalingen van voornoemd decreet van 23 juni 1993, de opvulregel op de voor de inwerkingtreding van dat decreet ingediende bouw- of verkavelings-aanvragen toe te passen;

Overwegende dat de verzoekster in de laatste memorie afstand doet van haar verzoek tot het stellen van de door haar geformuleerde prejudiciële vraag aan het Arbitragehof;

Overwegende dat het vierde 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 99,16 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tweeëntwintig februari 2007, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. TRUYENS. **R. STEVENS.**