

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

A R R E S T

Nr. 176.532 van 8 november 2007

A. 161.855/XIII-3715

In zake:

1. **JANCEN** Nicolas,
 2. **JANCEN** Vladimir,
- die beiden woonplaats hebben gekozen bij
Mr. Anne DELFOSSE en
Mr. Michaël PILCER, advocaten,
Brederodestraat 13
1000 Brussel,

tegen:

1. **de stad Brussel,**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean-Paul LAGASSE, advocaat,
de Jamblinne de Meuxplein 41
1030 Brussel,

2. **het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,**
vertegenwoordigd door zijn Regering,

dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Monique KESTEMONT-SOUMERYN, advocaat,
Loksumstraat 25
1000 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, XIIIe KAMER,

Gezien het op 18 april 2005 ingediende verzoekschrift, waarbij Nicolas JANCEN en Vladimir JANCEN de nietigverklaring vorderen van de beslissing van de gemeenteraad van Brussel van 21 juni 2004, waarbij het gemeentelijk ontwikkelingsplan van de stad Brussel definitief wordt goedgekeurd en van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 december 2004 tot bekrachtiging van dat gemeentelijk ontwikkelingsplan;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer NIKIS, auditeur bij de Raad van State, opgemaakt op basis van artikel 12 van de algemene procedureregeling;

Gelet op de beschikking van 17 november 2005, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen, gezien het verzoek tot voortzetting van de procedure en de laatste memorie van de verzoekers, alsook de laatste memories van de verwerende partijen;

Gelet op de beschikking van 3 mei 2007, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 31 mei 2007;

Gehoord het verslag van de heer HANOTIAU, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. M. PILCER, advocaat, die voor de verzoekers verschijnt, van Mr. J.-P. LAGASSE, advocaat, die voor de eerste verwerende partij verschijnt en van Mr. Fr. DE MUYNCK, loco Mr. M. KESTEMONT-SOUMERYN, advocaat, die voor de tweede verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer NIKIS, auditeur;

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

Overwegende dat de volgende feiten aan het geding ten grondslag liggen:

1. Artikel 13 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO) voorziet in de vaststelling van de volgende plannen:

- 1) het gewestelijk ontwikkelingsplan;
- 2) het gewestelijk bestemmingsplan;
- 3) de gemeentelijke ontwikkelingsplannen;
- 4) het bijzonder bestemmingsplan.

Artikel 38 van dat wetboek bepaalt dat het ontwerpplan en het gemeentelijk ontwikkelingsplan "richtinggevend zijn in al hun bepalingen" (eerste lid) en dat "het toekennen van hulp aan natuurlijke dan wel privaat- of publiekrechtelijke rechtspersonen slechts mag gebeuren in naleving van de bepalingen van het plan of van het ontwerpplan" (derde lid).

2. De verzoekers nemen deel aan het openbaar onderzoek dat door de stad Brussel wordt georganiseerd (brief van 31 januari 2003 van de raadsman van de verzoekers).

3. De gewestelijke ontwikkelingscommissie brengt op 20 maart 2003 haar advies uit over het ontwerp van gemeentelijk ontwikkelingsplan. Het advies wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 februari 2005, blz. 5634.

4. De gemeenteraad van Brussel keurt zijn gemeentelijk ontwikkelingsplan op 21 juni 2004 definitief goed. Dat is de eerste bestreden handeling.

5. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering keurt het gemeentelijk ontwikkelingsplan van de stad Brussel goed bij een besluit van 2 december 2004 dat wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 februari 2005 (erratum, Belgisch Staatsblad van 21 februari 2005). Dat is de tweede bestreden handeling;

Overwegende dat de verzoekers verwijzen naar arrest nr. 73.500 en arrest nr. 73.501 d.d. 6 mei 1998 van de Raad van State in de zaken vzw Association des comités de quartier ucclois c.s. en de vzw Comité de quartier Longchamp-Messidor c.s. waarin is geoordeeld dat het gewestelijk ontwikkelingsplan (GewOP) een handeling is waartegen een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld; dat ze ook verwijzen naar het verslag van de auditeur in de hangende zaak met rolnummer A.130.553/XIII-2885 betreffende het gewestelijk ontwikkelingsplan; dat ze aanvoeren dat artikel 38 van het BWRO, wat het GemOP betreft, een soortgelijke bepaling bevat als artikel 21 van dat wetboek betreffende het GewOP en dat het GemOP, net als het GewOP, beschouwd moet worden als een verordening waartegen een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld bij de Raad van State; dat de verzoekers bovendien, in verband met hun belang bij het beroep, uiteenzetten dat ze eigenaar zijn van de gebouwen aan het Vossenplein 11-16 te Brussel, die onder de maatregelen vallen die in de bestreden handeling vervat zijn, namelijk de bescherming van hun gebouwen die thans gebruikt worden als hotel (Galiahotel) in een gebied van prioritaire herwaardering van de

woonfunctie en in een gebied voor de renovatie van de huisvesting, waarin de woonfunctie voorrang moet krijgen op alle andere functies;

Overwegende dat de verwerende partijen de volgende excepties van niet-ontvankelijkheid opwerpen:

- 1/ de verzoekers tonen niet aan dat ze een eigendomsrecht bezitten op de gebouwen aan het Vossenplein 11-16;
- 2/ de verzoekers voeren niet aan dat ze enig nadeel hebben ondergaan door de inwerkingtreding van het gemeentelijk ontwikkelingsplan;
- 3/ alle bepalingen van het gemeentelijk ontwikkelingsplan zijn richtinggevend (artikel 38, eerste lid, van het BWRO); het GemOP heeft alleen verordenende waarde in het kader van de toekenning van overheidssteun (arrest nr. 73.500 en arrest nr. 73.501 d.d. 6 mei 1998 van de Raad van State in de zaken de vzw Association des comités de quartier ucclois c.s. en de vzw Comité de quartier Longchamp-Messidor c.s., arresten die betrekking hebben op het GewOP, maar waarvan de redenering ook kan opgaan voor het GemOP); de verzoekers baseren hun belang echter niet op een weigering van subsidies, maar op de vrees dat ze het project om hun hotel uit te breiden niet zullen kunnen verwezenlijken doordat dit duidelijk tegenstrijdig is met de richtsnoeren van het GemOP;
- 4/ het belang van de verzoekers beperkt zich tot de bepalingen van het gemeentelijk ontwikkelingsplan die betrekking hebben op de percelen waarvan zij eigenaar zijn en waarvoor zij een belang zouden kunnen laten gelden; de verwerende partijen verwijzen in dat verband naar arrest nr. 21.236 d.d. 11 juni 1981 van de Raad van State in de zaak Vanden Bulcke;

Overwegende dat de verzoekers in hun memorie van wederantwoord, in verband met de eerste exceptie van niet-ontvankelijkheid, het bewijs van hun eigendomsaanspraken indienen; dat, wat de tweede en de derde exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft, de verzoekers opnieuw verwijzen naar arrest nr. 73.500 en arrest nr. 73.501 d.d. 6 mei 1998 van de Raad van State in de zaken vzw Association des comités de quartier ucclois c.s. en vzw Comité de quartier Longchamp-Messidor c.s. waarin geoordeeld is dat het gewestelijk ontwikkelingsplan een handeling is waartegen een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, op de grond dat het derde lid van artikel 23 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw (OPS) de Regering verbiedt andere hulp toe te kennen dan "in naleving van de bepalingen van

het plan, ook al zijn ze richtinggevend"; dat hierdoor aan de zogenaamde indicatieve bepalingen bindende kracht wordt verleend ten aanzien van de beslissingen tot toekenning van hulp; dat die bepalingen aldus, ondanks de benaming ervan, regelgeving worden, al is de strekking ervan beperkt; dat hieruit volgt dat die "richtinggevende" bepalingen verordeningen zijn waartegen bij de Raad van State beroep kan worden ingesteld in zoverre de inhoud ervan regelgevend is"; dat ze opmerken dat, in die beroepen, de verzoekers zich beriepen op het nadeel dat ze zouden ondervinden "door het geplande beleid voor de Churchilllaan op het stuk van het verkeer, parkeermogelijkheden en geluidshinder en helemaal niet door het verlies van vroeger toegekende hulp"; dat ze voorts stellen dat het GemOP overigens beschouwd moet worden als een interlocutoire handeling waartegen een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld; dat het GemOP naar hun mening niet kan worden herleid, zoals de verwerende partijen beweren, tot "een geheel van uiteenlopende intentieverklaringen van de overheid die geen rechtsgevolgen hebben voor de burgers", maar dat het GemOP daarentegen, zoals artikel 32 van het BWRO bepaalt, "een globaal instrument (vormt) voor de planning van de gemeentelijke ontwikkeling in het kader van de duurzame ontwikkeling"; dat ze aanvoeren dat, in het onderhavige geval, "het bestreden GemOP duidelijk voorziet in het goedkeuren van maatregelen die tot doel zullen hebben de huisvesting te beschermen en te versterken en die de verzoekers nadeel zullen kunnen berokkenen bij de exploitatie van het hotel"; bovendien merken ze op dat de verzoekers een stedenbouwkundige vergunning hebben waartegen een beroep tot nietigverklaring hangende is bij de Raad van State, zodat, in geval van nietigverklaring, "door de maatregelen van het aangevochten GemOP, die alleen gunstig zijn voor de huisvesting, de toekenning van een nieuwe vergunning heel wat moeilijker en onzekerder zal worden"; dat, wat de vierde exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft, de verzoekers zich gedragen aan het oordeel van de Raad van State;

Overwegende, wat de eerste exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft, dat de verzoekers als stuk nr. 4 van hun dossier twee eigendomsbewijzen voor de gebouwen aan het Vossenplein 11-16 te Brussel overleggen; dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid aldus niet opgaat;

Overwegende, wat de derde exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft, dat de Raad van State in zijn arrest nr. 73.500 inzake vzw Association des comités de quartier ucclois c.s. en zijn arrest nr. 73.501 inzake vzw Comité de quartier Longchamp-Messidor c.s. de volgende uitspraak heeft gedaan over de ontvankelijkheid van de beroepen tegen het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 maart 1995 tot vaststelling van het gewestelijk ontwikkelingsplan:

" Overwegende dat de rechtskracht van het gewestelijk ontwikkelingsplan bepaald is in artikel 23 van de ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, dat als volgt geredigeerd is:

" Het plan heeft bindende kracht en verordenende waarde inzake de bepalingen die betrekking hebben op de bodembestemming die als dusdanig in het plan vermeld staan.

Het plan is richtinggevend in zijn andere bepalingen.

Het toekennen door de Executieve van hulp aan natuurlijke dan wel privaot- of publiekrechtelijke rechtspersonen mag slechts gebeuren in naleving van de bepalingen van het plan, ook al zijn ze richtinggevend.

Met uitzondering van de in het eerste lid bedoelde bepalingen betreffende de bodembestemming houdt het gewestelijk ontwikkelingsplan op te gelden zodra de Executieve het nieuwe gewestelijk ontwikkelingsplan heeft vastgesteld, overeenkomstig de procedure voorzien in de artikelen 18 en 19, of bij ontstentenis hiervan aan het einde van het jaar dat volgt op de installatie van de nieuwe Brusselse Hoofdstedelijke Raad";

Overwegende dat het derde lid van dat artikel de regering verbiedt andere hulp toe te kennen dan "in naleving van de bepalingen van het plan, ook al zijn ze richtinggevend"; dat hierdoor aan de zogenaamde indicatieve bepalingen bindende kracht wordt verleend ten aanzien van de beslissingen tot toekenning van hulp; dat die bepalingen aldus, ondanks de benaming ervan, regelgeving worden, al is de strekking ervan beperkt; dat hieruit volgt dat die "richtinggevende" bepalingen verordeningen zijn waartegen bij de Raad van State beroep kan worden ingesteld in zoverre de inhoud ervan regelgevend is";

dat het eerste en het derde lid van artikel 38 van het BWRO betreffende het GemOP in dezelfde bewoordingen zijn gesteld als het eerste en het derde lid van artikel 21 van dat wetboek betreffende het GewOP, namelijk:

" Het ontwerpplan en het plan zijn richtinggevend in al hun bepalingen.

(...)

Het toekennen van hulp aan natuurlijke dan wel privaot- of publiekrechtelijke rechtspersonen mag slechts gebeuren in naleving van de bepalingen van het plan of van het ontwerpplan.

(...)"

dat de interpretatie die aan die bepalingen wordt gegeven door de voormelde arresten van de Raad van State ook van toepassing is op het GemOP: omdat de regering slechts steun kan bieden met naleving van de bepalingen van het plan, moet ervan uitgegaan worden dat die bepalingen, zelfs als die in de tekst van het BWRO uitdrukkelijk als richtinggevend worden bestempeld, in werkelijkheid verordenende waarde hebben en vatbaar zijn voor een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State; dat daaruit volgt dat de derde exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden verworpen;

Overwegende, wat de tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft, dat de verzoekers uiteenzetten dat het GemOP hun nadeel berokkent doordat hun gebouwen, die thans gebruikt worden als hotel ("Galiahotel"), zich bevinden in een gebied waarin bij voorrang de woonfunctie moet worden geherwaardeerd en in een gebied voor de renovatie van de huisvesting, gebieden waarin voorrang wordt gegeven aan de huisvesting ten opzichte van de andere functies; dat, meer bepaald, de verzoekers stellen dat die maatregelen "tot doel zullen hebben de huisvesting te beschermen en te versterken en (...) nadeel kunnen berokkenen aan de verzoekers bij de exploitatie van het hotel";

Overwegende dat het gebied voor de renovatie van de huisvesting wordt omschreven als een "gebied waar een degradatie van de bouw, een onbevoorrechte bevolking, van bestemming veranderde economische plaatsen werden vastgesteld" en waarin "het nodig is de huisvesting en de openbare ruimten te vernieuwen, een gemengdheid van sociale woningen, typologie moet terug ingevoegd worden" (GemOP, krachtlijnen, blz. 46); dat dit gebied, wat de Vijfhoek betreft, voorkomt op plan nr. 5 ("huisvestingsbeleid") van de "krachtlijnen" van het GemOP;

Overwegende dat het gebied van prioritaire herwaardering van de woonfunctie niet wordt omschreven in het GemOP; dat dit gebied, wat de Vijfhoek betreft, voorkomt op plan nr. 1 ("de woonfunctie herwaarderen") van de "krachtlijnen" van het GemOP als een ruime perimeter die zowel gebieden ter versterking van de huisvesting als gebieden voor de renovatie van de huisvesting omvat als gebieden voor de herwinning van de huisvesting (zie plan 1 en plan 5 samen).

Overwegende dat de verzoekers aan het gebied voor de renovatie van de huisvesting een betekenis geven die dat gebied niet heeft; dat het niet de bedoeling is de woonfunctie te beschermen en te versterken, ten koste van bijvoorbeeld handelszaken, zoals het geval is in gebieden voor de herwinning van de huisvesting of in gebieden ter versterking van de huisvesting, maar wel de bestaande vervallen huizen te renoveren; dat de bescherming van de eigendommen van de verzoekers in een gebied voor de renovatie van de huisvesting dus niet tot gevolg zal hebben dat de verzoekers nadeel ondervinden bij de exploitatie van hun hotel, zelfs als de stedenbouwkundige vergunning die aan de verzoekers is toegekend, zou worden vernietigd door de Raad van State;

Overwegende dat de stad Brussel het volgende schrijft in haar laatste memorie:

" De eerste verwerende partij is van oordeel, wat haar betreft, dat het begrip "gebied van prioritaire herwaardering van de woonfunctie" en het begrip "gebied voor de renovatie van de huisvesting" ongetwijfeld inhouden dat de woonfunctie wordt verkozen boven de andere functies en dus ook boven handelszaken of, zoals in het onderhavige geval, de hotelactiviteit.

De opties die in het gemeentelijk ontwikkelingsplan worden verdedigd, bevoordelen ongetwijfeld de huisvesting en die in de eerste plaats";

Overwegende dat het aldus door de stad Brussel verdedigde standpunt door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wiens regering het gemeentelijk ontwikkelingsplan van de stad heeft goedgekeurd, wordt genuanceerd wanneer dat gewest in zijn laatste memorie het volgende schrijft:

" Tot slot, zelfs als de gebieden voor de renovatie van de huisvesting en de gebieden van prioritaire herwaardering van de woonfunctie zo moeten worden opgevat dat de huisvestingsfunctie wordt verkozen boven alle andere functies (met een verschillende benadering dan in de gebieden "ter herwinning" en "ter versterking" van de huisvesting), mag die ondersteuning van de huisvesting, als die in bepaalde gevallen ten koste kan gaan van de andere functies, evenwel niet worden opgevat, zoals de verzoekers doen, als een uiting van de wil om de andere functies die ook noodzakelijk zijn in de stad volledig uit de betrokken wijken te verdringen.

Aangezien er niet van uitgegaan mag worden dat het voortbestaan van die andere functies automatisch bedreigd worden door het loutere bestaan van het GemOP, moeten de verzoekers in het onderhavige geval het concrete bewijs leveren dat dit plan hun werkelijk nadeel berokkent in het kader van de uitoefening van hun hotelactiviteit";

Overwegende dat het standpunt van het Gewest nauwer aansluit bij de eigenlijke bewoordingen van het gemeentelijk ontwikkelingsplan zoals het hierboven is uiteengezet;

Overwegende dat het beroep bijgevolg niet-ontvankelijk is wegens ontstentenis van belang,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep tot nietigverklaring wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekers ten belope van elk 175 euro.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van
de XIIIe kamer, op acht november tweeduizend zeven door:

de Hr.	HANOTIAU,	kamervoorzitter,
Mevr.	GUFFENS,	staatsraad,
de Hr.	DAOUT,	staatsraad,
Mevr.	MALCORPS,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.-Chr. MALCORPS

M. HANOTIAU

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.