

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 178.546 van 15 januari 2008
in de zaak A. 99.887/X-10.073.**

In zake :

1. Bertrand de LIEDEKERKE,
2. Bernard 't SERSTEVENS,
3. Stanislas de BIOLLEY,
4. Erik de MENTEN de HORNE,
5. Marie-Joëlle de SCHAETZEN,
6. Josiane de MOFFARTS,
7. Noël LEENAERS,
die woonplaats kiezen bij
advocaat K. GEELLEN
kantoor houdende te 3500 HASSELT,
Gouverneur Roppesingel 131

tegen :

1. de stad SINT-TRUIDEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat S. VERBEKE,
kantoor houdende te 1200 BRUSSEL,
Woluwe Atrium,
Neerveldstraat 101-103,
2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat C. LEMACHE,
kantoor houdende te 3800 SINT-TRUIDEN,
Tongersesteenweg 60.

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

Gezien het verzoekschrift dat Bertrand de LIEDEKERKE, Bernard 't SERSTEVENS, Stanislas de BIOLLEY, Erik de MENTEN de HORNE, Marie-Joëlle de SCHAETZEN, Josiane de MOFFARTS en Noël LEENAERS op 29 januari 2001 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van

1. het besluit van 15 mei 2000 van de gemeenteraad van Sint-Truiden houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Sint-Truiden, en
2. het besluit van 25 oktober 2000 van de Vlaamse Minister van economie, ruimtelijke Ordening en Media houdende goedkeuring van hetzelfde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan "met uitsluiting van het gedeelte van de

ruimtelijke kernbeslissing 9 waarin wordt voorgesteld om woonuitbreidingsgebied in de kerkdorpen aan te snijden voor sociale huisvesting”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de beschikking van 10 september 2004 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 memories van de verzoekers en de eerste verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 14 februari 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 maart 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat S. VERBEKE, die verschijnt voor de eerste verwerende partij en van advocaat B. SPELEERS, die loco advocaat C. LEMACHE verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. EYLENBOSCH;

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

1. De feiten.

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat:

1.1. De verzoekers zijn eigenaar van kasteelparken in het noordwesten of noorden van de stad Sint-Truiden. Hun kastelen worden omgeven door een park en landerijen. De landerijen worden gebruikt voor landbouw, fruit- of veeteelt.

Zij zijn eigenaar van percelen die vallen binnen de perimeter van het gebied dat door het ruimtelijk structuurplan wordt bestreken.

1.2. In het richtinggevend gedeelte van het structuurplan zijn onder de projecten en maatregelen aangaande de ecologisch-landschappelijke structuur onder meer opgenomen :

- maatregel 3.1 : planologische bescherming en gerichte uitbouw van de zes grote gehelen natuur (...)
- maatregel 3.2 : planologische bescherming en gerichte uitbouw van natuurlijke verbindingscorridors in het noordwestelijke gebied (...)
- maatregel 3.3 : planologische bescherming en gerichte uitbouw van de vier beekvalleien (...).

In het bindend gedeelte van het structuurplan zijn onder meer volgende kernbeslissingen opgenomen :

- ruimtelijke kernbeslissing 13 - planologische bescherming van de zes grote gehelen natuur

“Voor zover het Vlaams gewest hiertoe geen initiatief neemt, wordt in het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan aan de zes geselecteerde grote gehelen natuur een planologische bescherming gegeven. Dit behelst herbestemmingen naar natuurgebied van stroken landbouwgebied tussen het kasteelpark van Duras en de bossen van Metsteren, tussen de kasteelparken van Metsteren en Melveren, tussen het bos ten oosten van Kerkom-dorp en het domein van Brustem, ten zuiden van Gelinden en aan de waardevolle oude grindput aan (de) Dorpsstraat in Engelmanshoven, van het woonuitbreidingsgebied Bloemenstraat in Gelinden naar natuurgebied en van een oostelijke strook van de zone voor gemeenschapsvoorzieningen in Melveren naar natuurgebied enerzijds en het vastleggen van beperkte overgangszones rond de zes grote gehelen natuur anderzijds”, (...);

- ruimtelijke kernbeslissing 14 - planologische bescherming van het noordwestelijk gebied met de natuurverbindende corridors

“Voor zover de provincie hiertoe geen initiatief neemt, wordt in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan het noordwestelijk gebied met de natuurverbindende corridors van omgeving Duras tot Kluisbos een planologische bescherming gegeven door alle daaringelegen agrarische gebieden een bestemmingsverfijning ‘met landschappelijk waarde’ te geven en door het woonuitbreidingsgebied Duras-Kasteelbos te herbestemmen tot agrarisch gebied met landschappelijke waarde”, (...);

- ruimtelijke kernbeslissing 15 - planologische bescherming van de vier beekvalleien

“Voor zover het Vlaams gewest hiertoe geen initiatief neemt, wordt in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de vier geselecteerde beekvalleien een planologische bescherming gegeven. Naast het vrijwaren van een aantal bouwpercelen van bebouwing (...) behelst dit de herbestemming van de oevers die thans braak liggen, weide zijn of als natuur (bijv. hellingbossen) ontwikkelen tot natuurgebied zonder dat hieraan buffer- of overgangszones worden gekoppeld. Bij dit gemeentelijk initiatief terzake zullen voor de voormalige landbouwgronden in deze natuurgebieden met de betrokken landbouwers beheersovereenkomsten voor het inkomensverlies door het natuurgerichte beheer ervan worden afgesloten. Daarnaast omvat deze planologische bescherming de herbestemming van de oevers die thans voor akkers of fruitteelt worden benut tot geïntegreerd fruitteelt/landbouwgebied met landschappelijke waarde. Dit gemeentelijke uitvoeringsplan wordt opgemaakt, zo mogelijk in samenwerking met en met de steun van het Vlaams gewest, na gedetailleerd onderzoek en overleg met de natuur- en landbouwsectoren”, (...);

De verzoekers voeren aan dat zij gegriefd zijn door deze kernbeslissingen en projecten.

1.3. Op 5 oktober 1999 stelt de gemeenteraad van Sint-Truiden het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voorlopig vast.

1.4. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, gehouden van 1 januari tot 31 januari 2000, dienen verzoekers gezamenlijk een bezwaar in. Reeds eerder hadden verzoekers hun standpunt uiteengezet bij het stadsbestuur van Sint-Truiden.

1.5. Op 2 februari 2000 adviseert de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening het ontwerp gunstig.

1.6. Op 29 maart 2000 wordt het ontwerp behandeld in de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening. Na weerlegging van de ingediende bezwaren adviseert de Commissie het ontwerp gunstig.

1.7. Op 15 mei 2000 stelt de gemeenteraad van Sint-Truiden het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan definitief vast.

1.8. Met een besluit van 25 oktober 2000 hecht de Vlaamse Minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media zijn goedkeuring aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, "met uitsluiting van het gedeelte van (de)

ruimtelijke kernbeslissing 9 waarin wordt voorgesteld om woonuitbreidingsgebied in de kerkdorpen aan te snijden voor sociale huisvesting”.

1.9. Het goedkeuringsbesluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 november 2000;

2. De ontvankelijkheid van het annulatieberoep.

2.1. Standpunt van de partijen.

2.1.1. Overwegende dat de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord de volgende exceptie van onontvankelijkheid ratione materiae opwerpt betreffende het rechtens vereiste belang :

“1. De bestreden beslissing betreft de vaststelling van de door verwerende partij gewenste ruimtelijke structuur voor de komende jaren. Zij bevat beleidsverklaringen en wijzigt niets aan de huidige stedenbouwkundige toestand.

De richtinggevende en bindende bepalingen van het structuurplan hebben slechts rechtskracht ten opzichte(...) van de gemeente zelf en de publiekrechtelijke instellingen die eronder ressorteren.

De bestreden beslissing heeft geen enkele invloed op de situatie van verzoekende partijen.
(...)”;

2.1.2. Overwegende dat de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord een identieke exceptie van onontvankelijkheid opwerpt en daaraan toevoegt dat “het beroep niet gericht is tegen een uitvoerbare administratieve rechtshandeling, gezien de bestreden beslissingen geen onmiddellijke en rechtstreekse rechtsgevolgen veroorzaken in de rechtstoestand van eisers”;

2.1.3. Overwegende dat de verzoekers in hun memorie van wederantwoord deze exceptie als volgt beantwoorden :

“A. Omtrent het griefhoudend karakter van de bestreden beslissingen
a. Standpunt verwerende partijen

De verwerende partijen menen dat de bestreden beslissing onmogelijk griefhoudend (kan) zijn voor de verzoekende partijen aangezien zij enkel een beleidsverklaring inhoudt en niets wijzigt aan de stedenbouwkundige toestand. De bepalingen van het structuurplan hebben - aldus de verwerende partijen - enkel rechtskracht t.o.v. de gemeente en de publiekrechtelijke instellingen.

Het Vlaamse Gewest meent zelfs dat er geen sprake kan zijn van een uitvoerbare administratieve beslissing. De verzoekende partijen zullen eerst dit

aspect onderzoeken om nadien te onderzoeken of de bestreden beslissing niet griefhoudend is ten hunne opzichte.

b. De bestreden beslissingen zijn uitvoerbare administratieve beslissingen

Er kan discussie bestaan over de vraag of de bestreden beslissingen uitvoerbare administratieve rechtshandelingen zijn, vatbaar voor een annulatieberoep bij de Raad van State. Terzake hanteert de Raad van State de klassieke definitie van VRANCKX :

‘Om ontvankelijk te zijn moet het annulatieberoep gericht zijn tegen een uitvoerbare beslissing, zijnde een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen in het leven te roepen of te beletten dat zij tot stand komen’ (...)

Het kan niet betwist worden dat de bestreden beslissingen handelingen zijn die rechtsgevolgen in het leven roepen. Dit blijkt voldoende uit artikel 19 DORO. Art. 19 § 1 DORO bepaalt dat ieder ruimtelijk structuurplan naast een informatief gedeelte ook een bindend en richtinggevend gedeelte bevat.

Zowel het bindend als het richtinggevend gedeelte van een structuurplan (...) roepen rechtsgevolgen in het leven :

- Het bindende gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is bindend voor de gemeente en de instellingen die er onder ressorteren (art. 19 § 2 DORO). Dit betekent zonder meer dat de rechtssituatie waarin een gemeente (en de er onder ressorterende instellingen) bij hun beslissingen veranderd is in vergelijking met de rechtssituatie zonder het ruimtelijk structuurplan. Derhalve heeft het bindend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, rechtsgevolgen.
- Van het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan mag een overheid bij het nemen van beslissingen niet afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen die uitgebreid moeten gemotiveerd worden (art. 19 § 3 DORO). Derhalve wijzigt ook het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan het juridisch kader waarin de overheden hun beslissingen dienen te nemen. Derhalve heeft ook het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan rechtsgevolgen.

Zoals hierboven aangegeven bestrijden de verzoekende partijen de beslissingen in hun bindend en richtinggevend gedeelte. Derhalve bestrijden zij een uitvoerbare beslissing van een administratieve overheid, waartegen zij op een ontvankelijke wijze voor de Raad van State kunnen opkomen.

c. Griefhoudend karakter voor de verzoekende partijen.

De verwerende partijen betwisten dat de bestreden beslissing(en) griefhoudend zouden zijn voor de verzoekende partijen, aangezien het ruimtelijk structuurplan niet rechtstreeks zou ingrijpen op de stedenbouwkundige situatie van de verzoekende partijen.

De verwerende partijen stellen daarmee de vraag naar het belang van de verzoekende partijen om de betrokken reglementering aan te vechten.

Het is correct dat krachtens art. 18 DORO de ruimtelijke structuurplannen een beleidsdocument vormen waarin de langetermijnvisie is opgenomen voor de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie.

Evenwel werd hierboven reeds toegelicht dat de bindende en richtinggevende onderdelen van een structuurplan bindend zijn voor de gemeentelijke overheden en de instellingen die er onder ressorteren. De Raad van State zal vastgesteld hebben dat de bindende en richtinggevende onderdelen die de verzoekende partijen aanvechten zeer gedetailleerd zijn.

Ten exemplatieve titel verwijzen de verzoekende partijen naar de beslissing de bestemming te wijzigen van de welbepaalde percelen waarvan de verzoekende partijen eigenaar zijn. Alhoewel de percelen niet nominatim met

hun perceelnummer zijn aangeduid, kan uit de beschrijving van de percelen afgeleid worden welke percelen getroffen worden.

Bovendien bepaalt de bestreden beslissing dat het bindend gedeelte de prioritaire projecten en maatregelen omvat die op korte of middellange termijn gerealiseerd zullen worden. Aangezien het bindend gedeelte op korte/middellange termijn zal gerealiseerd worden, de gemeente gebonden is door deze beslissing en de maatregelen bovendien zeer gedetailleerd zijn, is er geen sprake meer van beleidslijn, doch een werkelijke beslissing die wel degelijk onmiddellijk haar invloed doet gelden op de stedenbouwkundige situatie van de betrokken percelen.

De situatie van de inwoners t.o.v. de bindende en richtinggevende bepalingen uit een ruimtelijk structuurplan is zeer vergelijkbaar met de situatie van een rechtsonderhorige die vaststelt dat een reglementair besluit genomen is waardoor hij benadeeld zal worden als het reglement ook zal toegepast worden.

In afwachting dat dit reglement (waarin de individuele beslissing voorafgebeeld wordt) op hem toegepast zal worden zou de betrokkene slechts een virtueel belang hebben bij de annulatie van de algemene reglementering.

De Raad van State aanvaardt reeds lang dat een annulatieverzoek tegen de reglementering waaraan de betrokkene nog niet individueel onderworpen is, ontvankelijk is. De Raad van State zou immers zijn rol niet kunnen vervullen, indien hij de beroepen tot nietigverklaring van onwettelijke reglementen niet zou ontvangen, alleen omdat ze nog niet op de verzoekende partij werden toegepast.

Gelet op de (gedetailleerde) inhoud van de richtinggevende en bindende bepalingen en het bindende karakter van deze bepalingen voor de gemeentelijke overheden en de termijn waarbinnen de bindende bepalingen gerealiseerd worden dient te worden aanvaard dat de verzoekende partijen wel degelijk gegriefd worden door de bestreden bepalingen”;

2.1.4. Overwegende dat de verzoekers in hun laatste memorie nog het volgende aanvoeren :

“Naar het oordeel van de verzoekende partijen moet het structuurplan beschouwd worden als een reglement in de zin van art. 14 § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in die zin dat het structuurplan rechtsregels bevat én een algemene draagwijdte heeft :

C Het structuurplan bevat rechtsregels.

De verzoekende partijen hebben er eerder reeds op gewezen dat art. 19 § 1 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (‘DRO’) bepaalt dat ieder ruimtelijk structuurplan naast een informatief gedeelte ook een bindend en richtinggevend gedeelte bevat en dat zowel het bindend als het richtinggevend gedeelte van een structuurplan rechtsgevolgen in het leven roepen. Dienaangaande verwijzen verzoekende partijen naar hun memorie van wederantwoord.

C Deze regels hebben een algemene draagwijdte, en zulks is voldoende opdat er sprake zou zijn van een reglement.

Mevrouw de Auditeur huldigt het standpunt dat -opdat er sprake zou zijn van een reglement- de algemene regels van toepassing moeten zijn op alle staatsburgers of op een hele categorie van staatsburgers, hetgeen in casu niet het geval zou zijn.

Dienaangaande moet worden opgemerkt :

- ' Dat het DRO respectievelijk in art. 19 § 2 4^{de} en art. 19 § 3 1^e lid bepaalt dat het bindend gedeelte, bindend is voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren (...) en dat een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken van de bepalingen van het richtinggevend gedeelte, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen.
- Het begrip reglement wordt evenwel niet wettelijk gedefinieerd en verzoekende partij is van oordeel dat het voldoende is dat de gestelde regels een algemene draagwijdte hebben in de zin dat ze op een hele categorie van overheden of staatsburgers van toepassing zijn, in casu de gemeente en alle instellingen die eronder ressorteren en dat niet noodzakelijk is dat ze op alle 'staatsburgers' of een hele categorie van 'staatsburgers' van toepassing zijn.
- ' Bij analogie kan verwezen worden naar de intern-bestuurlijke voorschriften en de verplichting om het advies van de Afdeling Wetgeving van Uw Raad te vragen overeenkomstig art. 3 § 1 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, die deze verplichting invoert voor de ontwerpen van reglementaire besluiten.
- (...).

Het is onbetwistbaar zo dat de werking van het structuurplan het bestuur te buiten gaat.

- De aangevochten onderdelen zijn bindend voor de gemeenten en hun instellingen, maar zij hebben een verdere werking omdat de gemeenten en hun instellingen er toe gehouden zijn om deze bepalingen te implementeren in hun ruimtelijke ordeningsproces via de ruimtelijke uitvoeringsplannen.
- De literatuur wijst er op dat de structuurplannen een duidelijk(e) impact hebben op, weze het indirect :
- 'Het feit dat de structuurplannen geen directe invloed hebben op de behandeling van de vergunningsaanvragen betekent niet dat zij op dat vlak totaal zonder uitwerking blijven. De opties van de structuurplannen moeten uitgewerkt worden in ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de verbindende kracht ook bij de behandeling van de vergunningsaanvragen in acht moet worden genomen. De richtinggevende en de verbindende bepalingen van de structuurplannen zullen dus indirect doorwerken bij de behandeling van de vergunningen.'
- In die zin oordeelde ook de Raad van State over de vergelijkbare regionale ontwikkelingsplannen van het Brusselse Gewest :
- (...).

In dit arrest (nr. 73.500 van 6 mei 1998) oordeelde de Raad van State over het reglementair karakter van de Brusselse regionale ontwikkelingsplannen, die krachtens artikel 23 van Ordonnantie van 29 augustus 1991, enkel een indicatieve waarde hebben (op de bodembestemming na). De Raad van State stelt vast dat deze bepalingen wel bindend zijn voor het Brussels gewest wanneer zij steunmaatregelen toekent. Deze indirecte werking is voor de Raad voldoende om te besluiten tot het reglementair karakter van de ontwikkelingsplannen zelf.

De parallel is duidelijk : de structuurplannen zijn verbindend voor de gemeentes wanneer zij de ruimtelijke uitvoeringsplannen vaststellen - derhalve moet het reglementair karakter van de

richtinggevende en bindende bepalingen van het structuurplan aanvaard worden.

- De bindende en richtinggevende onderdelen die de verzoekende partijen aanvechten zijn zeer gedetailleerd.

Ten exemplatieve titel verwijzen de verzoekende partijen naar de beslissing de bestemming te wijzigen van de welbepaalde percelen waarvan de verzoekende partijen eigenaar zijn. Alhoewel de percelen niet nominatim met hun perceelnummer zijn aangeduid, kan uit de beschrijving van de percelen afgeleid worden welke percelen getroffen worden.

Bovendien bepaalt de bestreden beslissing dat het bindend gedeelte de prioritaire projecten en maatregelen omvat die op korte of middellange termijn gerealiseerd zullen worden.

Aangezien het bindend gedeelte op korte/middellange termijn zal gerealiseerd worden, de gemeente gebonden is door deze beslissing en de maatregelen bovendien zeer gedetailleerd zijn, is er geen sprake meer van beleidslijn, doch een werkelijke beslissing die wel degelijk onmiddellijk haar invloed doet gelden op de stedenbouwkundige situatie van de betrokken percelen.

- Anders oordelen zou trouwens tot een patstelling leiden : het zou er toe leiden dat vastgestelde onwettelijkheden in een gemeentelijk structuurplan niet kunnen aangevochten worden maar dwingend moeten worden geïmplementeerd. Enerzijds zou een rechtstreeks aanvechten van de onwettelijkheden met een procedure tot nietigverklaring bij Uw Raad onmogelijk zijn (= standpunt van Mevrouw de Auditeur), maar anderzijds kan de gemeente ook niet afwijken van deze onwettelijkheden omdat de gemeente bij de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg gebonden is door de bindende en richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, op straffe van schending van 19 § 2 3^{de} lid DRO en van art. 19 § 3 DRO.

Bovendien houdt dit standpunt ook in dat een ruimtelijk(...) uitvoeringsplan dat (de onwettelijkheden van) een ruimtelijk structuurplan uitvoert niet kan worden bestreden (...) op grond van de onwettelijkheden in het structuurplan, omdat dit geen verordenende werking zou hebben.

De burger komt op die manier in een patstelling : hij kan noch rechtstreeks noch onrechtstreeks onwettelijkheden in het ruimtelijk structuurplan aanvechten terwijl de gemeente verplicht is om dit (onwettelijk) ruimtelijk structuurplan uit te voeren.

Deze onmogelijkheid om onwettelijkheden in een structuurplan aan te vechten klemmt des te meer omdat men vaststelt dat in vele gemeentelijke structuurplannen, de gemeentes zich niet beperken tot het uittekenen van algemene beleidslijnen, maar zeer gedetailleerde ruimtelijke opties invullen :

(...).

Uw Raad zal kunnen vaststellen dat de bindende en richtinggevende onderdelen die de verzoekende partijen aanvechten dermate gedetailleerd zijn dat de gemeente nog over een zeer beperkte vrijheid beschikt bij het opmaken van het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg”;

2.1.5. Overwegende dat de eerste verwerende partij in haar laatste memorie nog het volgende stelt :

“A. Structuurplan is niet vatbaar voor annulatieberoep

1. Mevrouw de Auditeur besluit terecht tot de onontvankelijkheid van de vordering gelet op de aard van de bestreden beslissing, die geen enkele invloed heeft op de rechtspositie van de verzoekende partijen.

De argumenten die verzoekende partijen alsnog opwerpen in hun laatste memorie zijn door Mevrouw de Auditeur reeds omstandig weerlegd in haar verslag.

Verzoekende partijen stellen ten onrechte dat Mevrouw de Auditeur het standpunt zou huldigen dat -opdat sprake zou zijn van een reglement - regels van toepassing moeten zijn op alle staatsburgers of op een hele categorie van staatsburgers. Het betreft een passage genomen uit het (door Mevrouw de Auditeur geciteerde) advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State (van 18 september 1997), waarin wordt besloten dat ‘de bindend verklaarde bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen niet beantwoorden aan die definities en criteria’.

De bestreden beslissing is geenszins een ‘intern-bestuurlijk voorschrift’ dat de interne organisatie van het bestuur betreft, en dat als reglementair zou moeten worden beschouwd omdat het de werking van het bestuur ‘te buiten gaat’.

Bij gebrek aan (uitvoerings)plan werkt de bestreden beslissing niet door, noch direct, noch indirect.

2. De verwijzing naar het arrest nr. 73.500 van Uw Raad (van 6 mei 1998 inzake ‘l’Association des Comités de Quartier Ucclois’) is niet pertinent. Artikel 23 van de Brusselse Ordonnantie van 29 augustus 1991, zoals het luidde ten tijde van het arrest, is als volg(t) geciteerd in het arrest :

‘Le plan a force obligatoire et valeur réglementaire dans ses dispositions relatives à l’affectation du sol, mentionnées dans le plan comme ayant cette force et cette valeur.

Le plan est indicatif dans ses autres dispositions.

L’octroi d’aides par l’Exécutif à des personnes physiques ou morales, privées ou publiques, ne peut s’effectuer que dans le respect des dispositions du plan, même indicatives.

(...)’

Vooreerst dient dus te worden opgemerkt dat het bindend en reglementair karakter van het Brusselse gewestelijk ontwikkelingsplan dus niet werd beperkt tot de publieke overheden, in tegenstelling tot artikel 19 § 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening dat het bindend karakter van een Vlaams gemeentelijk structuurplan beperkt tot de gemeente en de instellingen die eronder ressorteren.

Bovendien heeft het arrest slechts de volgende, beperkte draagwijdte : alinea 3 van artikel 23 kent een reglementair karakter toe aan de als indicatief aangeduide bepalingen voor wat betreft administratieve beslissingen inzake steuntoelagen :

Verzoekende partijen houden derhalve ten onrechte voor dat er een parallel is met onderhavige zaak.

(...)”;

2.2. Onderzoek van de exceptie.

2.2.1. Overwegende dat een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een

administratieve rechtshandeling tot voorwerp moet hebben; dat onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden, waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten; dat om ontvankelijk te zijn het beroep een handeling tot voorwerp moet hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partijen;

2.2.2. Overwegende dat in casu de nietigverklaring wordt gevorderd van het besluit van 15 mei 2000 van de gemeenteraad van Sint-Truiden houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Sint-Truiden en van het ministerieel besluit van 25 oktober 2000 houdende de goedkeuring van het gemeentelijk structuurplan van de stad Sint-Truiden, “met uitsluiting van het gedeelte van (de) ruimtelijke kernbeslissing waarin wordt voorgesteld om woonuitbreidingsgebied in de kerkdorpen aan te snijden voor sociale huisvesting”;

2.2.3. Overwegende dat de verwerende partijen als exceptie aanvoeren dat de bestreden besluiten niet vatbaar zijn voor een annulatieberoep;

Overwegende dat artikel 18 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: D.R.O.) een ruimtelijk structuurplan definieert als volgt :

“Onder ruimtelijk structuurplan wordt verstaan een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen”;

Overwegende dat artikel 19, § 5 D.R.O. luidt als volgt :

“Na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan”;

dat artikel 19, § 6 D.R.O. bepaalt wat volgt :

“De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor de werken en handelingen, bedoeld in artikelen 99 en 101, noch voor een stedenbouwkundig uittreksel en attest, bedoeld in artikel 135”;

dat artikel 19, § 2, eerste en vierde lid D.R.O. bepaalt wat volgt :

“§2. Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn.

Voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren”;

2.2.4. Overwegende dat uit de hiervoor aangehaalde bepalingen blijkt dat het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een document is dat loutere beleidsdoelstellingen op lange termijn omvat voor de realisatie waarvan nog (verordenende) maatregelen moeten worden genomen; dat het ruimtelijk structuurplan aldus enkel de beleidsintenties voor de gewenste ruimtelijke structuur en een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied aangeeft; dat weliswaar op grond van artikel 19, § 5 D.R.O. de overheid die het ruimtelijk structuurplan heeft vastgesteld, verplicht is de nodige maatregelen te nemen om de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen met het ruimtelijk structuurplan in overeenstemming te brengen; dat deze rechtsplicht, die in casu enkel in hoofde van de gemeente bestaat, echter niet inhoudt dat het bestreden ruimtelijk structuurplan in hoofde van de verzoekende partijen rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen; dat de onderdelen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, die als bindend zijn aangeduid, immers enkel bindend zijn voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren; dat dit bindend karakter, gelet op art. 19, § 6 D.R.O., bovendien geen betrekking heeft op de beoordeling van een vergunningsaanvraag, noch van een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundig uittreksel of attest; dat het ruimtelijk structuurplan als beleidsdocument in het algemeen en de bindende onderdelen ervan in het bijzonder derhalve in hoofde van de verzoekende partijen geen rechtsgevolgen doen ontstaan, noch beletten dat zij tot stand komen; dat de stelling van de verzoekende partijen dat “het bindend gedeelte op korte/middellange termijn zal gerealiseerd worden, de gemeente gebonden is door deze beslissing en de maatregelen bovendien zeer gedetailleerd zijn, (zodat) er geen sprake meer (is) van (een) beleidslijn, doch een werkelijke beslissing die wel degelijk onmiddellijk haar invloed doet gelden op de stedenbouwkundige situatie van de betrokken percelen”, niet volstaat om de bestreden beslissingen het griefhoudende karakter te verlenen dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereist; dat de verzoekende partijen bijgevolg evenmin kunnen gevolgd worden waar zij stellen dat “(...) vastgestelde onwettelijkheden in een gemeentelijk structuurplan niet kunnen aangevochten worden maar dwingend moeten worden geïmplementeerd”; dat ook het argument dat het bestreden

ruimtelijk structuurplan concrete maatregelen bevat niet overtuigt; dat, zelfs aangenomen dat dit wel het geval zou zijn, dit inhoudt dat deze bepalingen op grond van artikel 19, § 2, laatste lid D.R.O., enkel de gemeente en de instellingen die er onder ressorteren, binden, waarbij ook hier dient herinnerd aan het bepaalde in art. 19, § 6 D.R.O. en dit aldus niet betekent dat de rechtstoestand van de gronden van de verzoekende partijen, en a fortiori hun rechtspositie door het bestreden ruimtelijk structuurplan worden gewijzigd; dat de verzoekende partijen evenmin kunnen worden gevolgd waar zij stellen dat “(e)nerzijds een rechtstreeks aanvechten van de onwettelijkheden met een procedure tot nietigverklaring bij Uw Raad onmogelijk (is) (...), maar anderzijds (dan) de gemeente ook niet (kan) afwijken van deze onwettelijkheden omdat de gemeente bij de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg gebonden is door de bindende en richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, op straffe van schending van (artikel) 19 § 2 3^{de} lid DRO en van art. 19 § 3 DRO”; dat immers de verzoekende partijen ter zake alle wettigheidsbezwaren ten aanzien van het structuurplan kunnen laten gelden in een beroep tegen de in artikel 19, § 5 D.R.O. bedoelde maatregel; dat bovendien, ook al zouden dan de verzoekende partijen het bij het rechte eind hebben, quod non, dit nog niet zou impliceren dat de bestreden beslissingen griefhoudend zijn en om die reden voor vernietiging vatbaar; dat de leer van het arrest nr. 73.500, waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, niet dienstig op de voorliggende zaak kan betrokken worden; dat de exceptie van de verwerende partijen gegrond is; dat het beroep onontvankelijk is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 1.214,71 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor een zevende.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
vijftien januari 2008, 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.