

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 188.626 van 8 december 2008
in de zaak A. 65.557/X-10.306.**

In zake : de stad GENT

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. Taelman,
kantoor houdende te 9000 Gent,
Coupure 5.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de stad GENT op 12 september 1995 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 9 juni 1995 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden, waarbij:

- het ministerieel besluit van 8 oktober 1991 houdende goedkeuring van het wijzigingsplan nr. 122, "Binnenstad - deel Muinkpark", bestaande uit een plan van de bestaande toestand, een bestemmingsplan en stedenbouwkundige voorschriften, opgemaakt tot wijziging van het bij koninklijke besluiten van 7 januari 1954 en 8 oktober 1959 goedgekeurd en gewijzigd bijzonder plan van aanleg, "Frère Orbanlaan" genaamd, van de stad Gent, wordt ingetrokken, en,
- het bijgaand plan nr. 122 "Binnenstad - deel Muinkpark", bestaande uit een plan van de bestaande toestand, een bestemmingsplan en stedenbouwkundige voorschriften, tot wijziging van het bij koninklijke besluiten van 7 januari 1954 en 8 oktober 1959 goedgekeurd en gewijzigd bijzonder plan van aanleg, "Frère Orbanlaan", genaamd, van de stad Gent, wordt goedgekeurd, met uitsluiting van de met blauwe rand omzoomde teksten van de stedenbouwkundige voorschriften;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de beschikking van 2 mei 2001 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;

Gelet op de beschikking van 21 april 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 mei 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van de adjunct van de directie P. HOBIN, en van advocaat I. BOCKSTAELE, die loco advocaat P. Taelman verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van auditeur A. EYLENBOSCH;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. Bij besluit van 8 oktober 1991 is door de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening en Huisvesting het door de gemeenteraad van Gent op 6 maart 1989 definitief aangenomen wijzigingsplan nr. 122 “Binnenstad - deel Muinkpark” van het bijzonder plan van aanleg, “Frère Orbanlaan” genaamd, goedgekeurd, met uitsluiting van de met een blauwe rand omzoomde teksten van de stedenbouwkundige voorschriften en de met een blauwe rand omzoomde delen van het bestemmingsplan.

1.2. Tegen voormeld besluit is door de v.z.w. “Comité S.O.S. Muinkparkwijk” en Robert BOONE een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring ingesteld in de mate dat bedoeld besluit het bijzonder plan nr. 122 niet helemaal goedkeurt. Deze zaak is gekend onder het rolnummer

A. 46.224/VII-10.716. Met toepassing van artikel 94 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het arrest nr. 39.341 van 7 mei 1992 het besluit van 8 oktober 1991 vernietigd in zoverre dit besluit het door de gemeenteraad van Gent definitief aangenomen bijzonder plan van aanleg nr. 122 niet in zijn geheel goedkeurt.

1.3. Bij brief van 24 juni 1992 vraagt de verzoekende partij de bevoegde minister opnieuw de goedkeuring voor de uitgesloten delen van het bijzonder plan van aanleg “in de vorm zoals het de procedure doorlopen heeft en door alle betrokken instanties werd goedgekeurd”. De verzoekende partij verklaart geen bezwaar te hebben tegen het behoud van de uitgesloten gedeelten van de stedenbouwkundige voorschriften vermits deze het voorwerp uitmaakt van een vroegere overeenkomst met AROHM-hoofdbestuur.

1.4. Het derden-verzet tegen het arrest nr. 39.341 van 7 mei 1992, ingesteld door de n.v. Decascoop, wordt bij arrest nr. 42.435 van 25 maart 1993 verworpen.

1.5. Bij decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting wordt artikel 75 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw vervangen. Het nieuwe artikel 75, § 2, van dezelfde wet luidt als volgt :

“De door de gemeenteraad definitief aanvaarde plannen van aanleg die vóór 1 januari 1994 aan de bevoegde minister zijn voorgelegd dienen binnen een termijn van 6 maanden na de voormelde datum definitief goedgekeurd te worden of geweigerd door de Vlaamse Regering.

Bij ontstentenis van een beslissing van de Vlaamse Regering, wordt het plan, zoals definitief aanvaard door de gemeenteraad geacht van een goedkeuring te zijn onthouden”.

1.6. Op 9 juni 1995 neemt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden het thans bestreden besluit.

2. De ontvankelijkheid

2.1. Standpunt van de partijen

2.1.1. In het verzoekschrift zet de verzoekende partij haar belang als volgt uiteen:

“De stad Gent doet daarenboven blijken van het wettelijk vereiste belang.

Zoals uit de uiteenzetting hierna zal blijken kon de minister zijn besluit d.d. 8 oktober 1991 niet meer intrekken, evenmin was hij bevoegd om m.b.t. het B.P.A. nr. 122 ‘Binnenstad-deel Muinkpark’ nog een beslissing te nemen.

Een bijzonder plan van aanleg is een verordenend besluit.

Door het feit dat de goedkeuring niet rechtsgeldig werd verleend wordt de rechtskracht van het volledige B.P.A. aangetast.

Dit heeft voor gevolg dat tegen iedere toepassing van het B.P.A. bij een rechtscollège een exceptie van onwettigheid kan worden ingeroepen, en dit op grond van artikel 159 Gec.G.W., voorheen artikel 107 G.W.

(...)

Zo kan ondermeer iedere bouwvergunning die steunt op de bestemmingsvoorschriften van het B.P.A. worden vernietigd. De afdwingbaarheid van de stedenbouwkundige voorschriften komt volledig in het gedrang, aangezien ook voor de burgerlijke rechter, zonder beperking van termijn, de exceptie van onwettigheid kan ingeroepen worden.

Anderzijds beschikt verzoekster als orgaan van het actief bestuur zelf niet over de mogelijkheid om de toepassing van het B.P.A. te weigeren, zolang dit laatste niet opgeheven of vernietigd is. Het toetsingsrecht van art. 159 Gec.G.W. is enkel voorbehouden aan de met rechtspraak belaste organen.

Verzoekster heeft er onmiskenbaar belang bij dat haar besluiten en verordeningen rechtsgeldig en bijgevolg ook afdwingbaar zijn.

Doordat het bestreden M.B. is aangetast door een onwettigheid, komt het stedenbouwkundige beleid voor de volledige zone, bestreken door het B.P.A., in het gedrang. Dit geldt niet enkel voor die delen van het bestemmingsplan waaraan de minister d.d. 8 oktober 1991 zijn goedkeuring had onthouden, maar evenzeer voor het gebiedsdeel van het B.P.A. dat bij dit laatste besluit wel werd goedgekeurd.

Door het bestreden besluit werd aan verzoekster de mogelijkheid ontnomen om voor de bij besluit van 8 oktober 1991 uitgesloten delen van het B.P.A. de toestand (op een wettelijke wijze) te regulariseren door het hernemen van de procedure en een nieuw ‘mini-B.P.A.’ ter goedkeuring aan te bieden.

Deze nieuwe procedure is thans volledig zinloos geworden.

Het is duidelijk dat de heer minister niet geneigd zal zijn andermaal een beslissing te nemen m.b.t. (een deel van) een plan dat reeds -naar zijn mening op rechtsgeldige wijze- werd goedgekeurd.

Eenmaal goedgekeurd (weze het onwettig), kan een B.P.A. trouwens enkel nog het voorwerp uitmaken van een herziening. In casu bestaat hiervoor geen enkele reden”.

2.1.2. De verwerende partij repliceert hierop het volgende:

“Bij de omschrijving van haar belang bij het annulatieberoep verklaart de STAD GENT :

‘door het bestreden besluit werd aan verzoekster de mogelijkheid ontnomen om voor de bij besluit van 08.10.91 uitgesloten delen van het B. P.A. de toestand (op een wettelijke wijze) te regulariseren door het hernemen van de procedure van een nieuw ‘mini-B.P.A.’ ter goedkeuring aan te bieden. Deze procedure is thans volledig zinloos geworden’.

Het is onjuist ervan uit te gaan dat de STAD GENT enige verplichting of mogelijkheid heeft 'om voor de (door de heer WALTNIEL) uitgesloten delen van het B. P.A. de toestand op een wettelijke wijze te regulariseren door het hernemen van de procedure van een nieuw B.P.A.'.

Het volstaat hierbij vast te stellen dat alleen de Vlaamse regering drager is van de verplichting de door de heer WALTNIEL begane onwettigheid (van louter formele aard) te herstellen, enerzijds, het herstel van de wettigheid na het vernietigingsarrest enkel de vorm van de uitoefening van het goedkeuringstoezicht ten aanzien van het in 1989 definitief aangenomen B.P.A. kon aannemen, anderzijds.

Het aannemen door de gemeenteraad en het ter goedkeuring voorleggen van een 'mini B.P.A.' is geen aangepast middel tot herstel van de wettigheid na de vaststelling door de Raad van State van een vormelijke onwettigheid in hoofde van de met de uitoefening van het goedkeuringstoezicht belaste overheid, indien althans men zich werkelijk zou verzetten tegen de niet integrale goedkeuring van het in 1989 definitief aangenomen B.P.A.

In het verzoekschrift tot nietigverklaring, in het bijzonder de uiteenzetting van de feiten, geeft de STAD GENT aan :

'de STAD GENT in voormelde procedure (bedoeld wordt het annulatieberoep ingesteld door de v.z.w. 'Comité S.O.S. Muinparkwijk' en R. BOONE) aangeduid als tweede verwerende partij, verkoos geen verweer te voeren, aangezien ook zij er belang bij had dat het B. P.A. in zijn integrale vorm zou worden goedgekeurd' (...).

Ook al werd voor een wijze van herstel gekozen die de grootste rechtszekerheid meebrengt (...), het thans door de STAD GENT bestreden besluit herneemt en bevestigt het door de gemeenteraad van de STAD GENT in 1989 definitief aangenomen B . P . A .

Hiermede werd tevens gevolg gegeven aan een schrijven van de STAD GENT van 24 juni 1992 - dus na het vernietigingsarrest - waarbij namens de stad door de toenmalige bevoegde schepen werd gevraagd 'voor de uitgesloten delen opnieuw de goedkeuring in de vorm zoals het de procedure doorlopen heeft en door alle betrokken instanties werd goedgekeurd' .

De STAD GENT kan dan ook geen belang hebben bij het voeren van onderhavig annulatieberoep, tenzij de stad in werkelijkheid geen vrede meer neemt met het gemeenteraadsbesluit van 6 maart 1989 waarbij het B.P.A. definitief werd aangenomen en de aktuele onvrede over de toen gekozen oplossing inkleedt in een geding voor de Raad van State. Een dergelijke houding is dan ook strijdig met het goedkeuringsbesluit van 6 maart 1989, het verzoek van 24 juni 1992 en de in het verzoekschrift zelf geformuleerde overwegingen en/of omschrijving van haar belang.

Het annulatieberoep ingediend door de STAD GENT is dan ook niet ontvankelijk".

2.1.3. De verzoekende partij dupliceert wat volgt:

"Verwerende partij houdt voor dat de stad Gent niet over het wettelijk vereiste belang zou beschikken.

1. In de eerste plaats dient duidelijk gesteld te worden dat verzoekster geenszins de bedoeling heeft om zich in de plaats te stellen van de Vlaamse regering.

Het is evident dat het herstel van de wettelijkheid na het vernietigingsarrest enkel de vorm van het goedkeuringstoezicht kon aannemen, zij het evenwel beperkt tot dat deel van het B.P.A. waaraan initieel goedkeuring werd onthouden.

De verplichting om de begane onwettigheid te herstellen ontsloeg de minister er echter niet van alle wettelijke voorschriften, inzonderheid deze m.b.t. de termijn waarbinnen de goedkeuring overeenkomstig artikel 75, §2 Stedebouwwet moest worden verleend, te respecteren.

De uit het verzoekschrift aangehaalde paragraaf wordt dan ook door de verwerende partij volledig uit zijn context gelicht. Na het verstrijken van de termijn van artikel 75, §2 Stedebouwwet kon de minister geen rechtsgeldige beslissing meer nemen. Geen enkele wettelijke bepaling verzet er zich echter tegen dat na een (impliciete) weigering hetzelfde besluit andermaal zou worden onderworpen aan het goedkeuringstoezicht.

(...)

Voor de stad bleef dus na de impliciete weigering de mogelijkheid bestaan om voor de uitgesloten gedeelten een afzonderlijk B.P.A. -met behoud van dezelfde stedenbouwkundige voorschriften- voor te leggen.

Het is dan ook in die zin dat in het verzoekschrift gewag wordt gemaakt van een 'regularisatie op wettelijke wijze'.

2. Aan de stad kan evenmin de mogelijkheid worden ontzegd om op te komen voor de verdediging van haar planologische en stedenbouwkundig beleid.

Verzoekster heeft er onmiskenbaar belang bij dat de goedkeuring die wordt verleend aan het B.P.A. in overeenstemming is met alle wettelijke vormvoorschriften, zo ondermeer inzake termijn.

Een goedkeuring die aangetast is door een onwettigheid tast immers ook de rechtskracht aan van het B.P.A. en schaadt bijgevolg de belangen van verzoekster.

De stad kan bovendien de schadelijke gevolgen van de bestreden beslissing niet zelf ongedaan maken.

(...)

Anderzijds beschikt verzoekster als orgaan van het actief bestuur zelf niet over de mogelijkheid om de toepassing van het BPA te weigeren, zolang dit laatste niet opgeheven of vernietigd is. Het toetsingsrecht van art. 159 G.W. is enkel voorbehouden aan de met rechtspraak belaste organen.

De goedkeuring is een van het goedgekeurde besluit losstaande administratieve rechtshandeling. Verzoekster kan dan ook een annulatieverzoek richten tegen een onregelmatige goedkeuring, zonder dat hierbij - zoals verwerende partij insinueert- de inhoud van het B.P.A. zelf in vraag wordt gesteld.

De bewering dat er bij verzoekster onvrede zou zijn over de inhoud van het betreffende B.P.A. is dan ook volledig uit de lucht gegrepen. Met uitzondering van een beperkte zone die, met het oog op de realisatie van een sociaal woningbouwproject, in herziening werd gesteld, zijn nog steeds alle voorschriften van het B.P.A. actueel.

In uitvoering van het arrest van Uw Raad d.d. 7 mei 1992 heeft de stad aan de minister de goedkeuring gevraagd van de uitgesloten gedeelten van het B.P.A. In deze vraag zat uiteraard niet het verzoek verscholen om desnoods een goedkeuring te verkrijgen in strijd met de vigerende wettelijke voorschriften.

De houding van de stad is dan ook geenszins in strijd met het eerder ingenomen standpunt, noch met de inhoud van onderhavig verzoekschrift.

Verzoekster beschikt dan ook over het wettelijk vereiste belang".

2.1.4. In de laatste memorie voegen noch de verzoekende, noch de verwerende partij hieraan iets wezenlijks toe.

2.2 Beoordeling

In principe heeft een overheid geen belang bij de vernietiging van de goedkeuring van haar eigen beslissing.

Indien het voorliggende beroep gegrond zou worden bevonden op grond van het enige middel, afgeleid uit de schending van het hoger geciteerde artikel 75, § 2 van de stedenbouwwet, zou dit bovendien tot gevolg hebben dat het door de verzoekende partij definitief aanvaarde plan, dat zij zelf ter goedkeuring aan de Vlaamse regering heeft voorgelegd, geacht moet worden van goedkeuring te zijn onthouden, dat de Vlaamse regering haar bevoegdheid om het door de verzoekende partij voorgelegde plan goed te keuren definitief zou hebben uitgeput, en dat de weigering tot goedkeuring definitief is.

Er valt niet in te zien hoe “door het bestreden besluit”, “aan verzoekster de mogelijkheid ontnomen” is om voor de oorspronkelijk uitgesloten delen van het BPA “de toestand (op een wettelijke wijze) te regulariseren door het hernemen van de procedure en een nieuw “mini-BPA” ter goedkeuring aan te bieden.

Evenmin valt in te zien waarom de minister “niet geneigd zal zijn” een plan met dezelfde inhoud thans van goedkeuring te onthouden.

Bovendien, wanneer, zoals de verzoekende partij beweert, een nieuwe procedure “thans volledig zinloos” zou zijn geworden, impliceert dit meteen, gelet op het hierboven gestelde, dat de gevraagde vernietiging haar hoe dan ook geen rechtstreeks voordeel meer kan opleveren.

De exceptie is gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

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
acht december 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de H. R. STEVENS, kamervoorzitter,

de H. J. VAN NIEUWENHOVE, staatsraad,
door de voorzitter van de Raad van State aangewezen ter vervanging van de heer
J. BOVIN, staatsraad, verhinderd wegens ziekte na de debatten te hebben
bijgewoond en na te hebben deelgenomen aan het beraad.

de H. P. LEFRANC, staatsraad,
Mevr. A. TRUYENS, griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS