

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 191.181 van 9 maart 2009
in de zaak A. 82.008/X-8.641.**

In zake :
1. Hélin de BURBURE de WEZEMBEEK,
2. Solange de BURBURE de WEZEMBEEK,
3. Stéphane de BURBURE de WEZEMBEEK,
4. Finarette NASTA-STONAIIOVICI,
die woonplaats kiezen bij
advocaten P. DE MAEYER en A. VERRIEST,
kantoor houdende te 1160 BRUSSEL,
Tedescolaan 7

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat M. van DIEVOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Boomstraat 14.

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

Gezien het verzoekschrift dat Hélin de BURBURE de WEZEMBEEK, Solange de BURBURE de WEZEMBEEK, Stéphane de BURBURE de WEZEMBEEK en Finarette NASTA-STONAIIOVICI op 18 januari 1999 hebben ingediend om “in de mate van hun belang” de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 23 juli 1998 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het ontwerp-plan tot aanvulling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, op het grondgebied van de gemeenten Affligem, Asse, Beersel, Grimbergen, Groot-Bijgaarden, Hoeilaart, Kappelle-op-den-Bos, Kraainem, Linkebeek, Merchtem, Overijse, Sint-Genesius-Rode, Sint-Pieters-Leeuw, Vilvoorde, Wezembeek-Oppem en Zaventem, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 november 1998;

Gezien de toelichtende memorie;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de beschikking van 10 juni 2003 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 partijen;

Gelet op de beschikking van 21 januari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 februari 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad S. DE TAEYE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. DE MAEYER, die verschijnt voor de verzoekende partijen, van advocaat F. van DIEVOET, die loco advocaat M. van DIEVOET verschijnt voor de 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;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De rechtspleging

De memorie van antwoord is laattijdig en wordt uit de debatten geweerd.

2. De feiten

2.1. De verzoekende partijen zijn onverdeelde eigenaars van gronden gelegen te Wezembeek, aan de Kerkbergstraat en de Warandeborglaan, kadastraal bekend sectie A, nrs. 28/a/deel en 30/e/deel.

2.2. Het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse bestemde de voormelde grond tot parkgebied. De grond is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een door de Koning -thans de Vlaamse regering- goedgekeurd bijzonder plan van aanleg bestaat, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

2.3. Bij arrest nr. 32.825 van 27 juni 1989 vernietigde de Raad van State het voormelde koninklijk besluit van 7 maart 1977 in zoverre dit de betrokken gronden tot parkgebied bestemde.

2.4. Bij besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 1997 wordt het ontwerpplan tot aanvulling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse op het grondgebied van de gemeenten Affligem, Asse, Beersel, Grimbergen, Groot-Bijgaarden, Hoeilaart, Kappelle-op-den-Bos, Kraainem, Linkebeek, Merchtem, Overijse, Sint-Genesius-Rode, Sint-Pieters-Leeuw, Vilvoorde, Wezembeek-Oppem en Zaventem voorlopig vastgesteld.

De betrokken gronden worden opnieuw tot parkgebied bestemd.

2.5. Tijdens het openbaar onderzoek, gehouden van 22 december 1997 tot en met 19 februari 1998, dienen de verzoekende partijen geen bezwaarschrift in tegen de voormelde voorlopige bestemming.

2.6. De regionale commissie van advies voor Vlaams-Brabant brengt op 25 mei 1998 en 15 juni 1998 haar advies uit. Onder de rubriek Wezembeek-Oppem wordt daarin onder meer het volgende vermeld :

“1. Overzicht van de aanvullingen en advies Regionale Commissie van Advies
(...)”

56. arrest nr. 32.825 d.d. 27.06.1989
Wezembeek-Oppem

De commissie adviseert de inkleuring als parkgebied gunstig omdat het overeenstemt met de principes, die aan de basis liggen van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, nl. een beheersing van de stedelijke groei en het behoud van de groene gordel. Ook pleit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen ervoor om het grootstedelijk gebied rond Brussel te beperken tot de huidige aaneengesloten agglomeratie en om de bestaande onbebouwde ruimte niet aan te snijden en voorgestelde wijziging kadert binnen deze opties.

2. Antwoord op de bezwaarschriften en adviezen
(...).

ADVIEZEN :

ADVIES van de BESTENDIGE DEPUTATIE :

De commissie treedt het advies van de bestendige deputatie voor wat betreft de punten 10, 11, 12, 15, 18, 19, 32, 35, 42 en 56 bij”.

2.7. Bij besluit van 23 juli 1998 beslist de Vlaamse regering tot de definitieve vaststelling van het plan. De kwestieuze gronden blijven bestemd tot parkgebied.

Dit is het bestreden besluit.

3. Over de gegrondheid van het beroep

3.1. Het eerste middel

3.1.1. Het aangevoerde eerste middel

In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 7, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : het gecoördineerde decreet) alsook machtsoverschrijding :

“Doordat noch uit het besluit van 17 juni 1997 van de Vlaamse Regering houdende voorlopige vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan, noch het besluit van 23 juli 1998 van de Vlaamse Regering houdende definitieve vaststelling van voormeld ontwerpplan blijkt dat de Vlaamse Regering na raadpleging van de Bestendige Deputatie de personen heeft aangewezen die zij met het opmaken van het ontwerp belast, terwijl de aanduiding door de Vlaamse Regering, na raadpleging van de Bestendige Deputatie van de bij het ontwerp betrokken provincie van de natuurlijk dan wel privaat- of publiekrechtelijke personen die zij met het opmaken van het ontwerp belast een substantiële vormvereiste uitmaakt, zodat door het niet aanwijzen van de hiervoor vermelde personen de verwerende partij de in het middel aangehaalde bepaling heeft geschonden”.

3.1.2. Beoordeling

3.1.2.1. Artikel 7, eerste lid van het gecoördineerde decreet luidt als volgt :

“Het ontwerpplan wordt opgemaakt door tussenkomst van de Vlaamse regering. Deze wijst, na raadpleging van de bestendige deputatie van de bij het ontwerp betrokken provincies, de natuurlijke dan wel privaat- of publiekrechtelijke personen aan die zij met het opmaken van dat ontwerp belast”.

3.1.2.2. Het voormelde artikel is opgenomen onder de titel “Hoofdstuk II. Streekplannen”. Met betrekking tot de opmaak van de gewestplannen bepaalt artikel 11, § 1, eerste volzin, van het gecoördineerde decreet wat volgt :

“Het ontwerp-gewestplan dat steeds wordt opgesteld en ontworpen door de Administratie voor Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, wordt voorlopig vastgesteld door de minister, die de Gouverneur van de provincie belast met de zorg van een openbaar onderzoek. (...)”.

3.1.2.3. Geen enkele bepaling voorziet dat bij de niet-vaststelling van een streekplan het vereiste van artikel 7, eerste lid van het gecoördineerde decreet doorwerkt naar het gewestplan. Het betoog in de toelichtende en de laatste memorie van de verzoekende partijen dat dit laatste zou volgen uit de “ratio legis” van de voormelde bepaling, met name het verschaffen van de nodige waarborgen van buitenaf om een deugdelijke vaststelling mogelijk te maken, kan niet worden bijgetreden en dit alleen al omdat de decreetgever, die de opmaak van een streekplan niet verplicht heeft gesteld, voor de opmaak van de gewestplannen uitdrukkelijk in de andersluidende regeling van artikel 11, § 1, eerste volzin, van het gecoördineerde decreet heeft voorzien.

Het eerste middel is niet gegrond.

3.2. Het tweede middel

3.2.1. Het aangevoerde tweede middel

In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 16 van de Grondwet, van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, van “de beginselen vervat in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996” alsook van machtsoverschrijding :

“Het middel is afgeleid uit de schending van de art. 10 en 16 van de gecoördineerde Grondwet, van het art. 1 van het Eerste Aanvullend protocol bij het EVRM, van de beginselen vervat in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 en uit machtsoverschrijding,

doordat de eigendom van verzoekende partijen, die normaal bestemd was of diende om op te bouwen of te verkavelen, door het bestreden besluit als parkgebied wordt geklasseerd, hetwelk een bouw- of verkavelingsverbod impliceert, zonder dat de eigenaar van het terrein op adequate wijze hiervoor schadeloos werd gesteld alvorens van zijn eigendomsrecht te worden ontriefd,

en doordat een gelijkaardige onteigening niet werd opgelegd aan andere burgers, inzonderheid aan andere burgers die in dezelfde streek wel over het voordeel beschikken om op hun gronden te bouwen of ze te verkavelen,

en doordat voor wat betreft de eigendom van verzoekende partij er geen valabele motieven bestaan van economische, sociale of esthetische aard om aldus de ruimtelijke ordening van het gewest vast te stellen,

terwijl de overheid onder het voorwendsel van de ruimtelijke ordening niet zonder schadevergoeding een feitelijke onteigening kan opleggen,

en terwijl inzake ruimtelijke ordening, het de overheid niet is toegelaten om op willekeurige wijze een verschillende behandeling van burgers door te voeren die zich in dezelfde situatie bevinden”.

3.2.2. Beoordeling

3.2.2.1. Onder “middel” in de zin van artikel 2, § 1, 3/ van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, moet worden verstaan de voldoende en duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel of het geschonden geachte beginsel en van de wijze waarop die rechtsregel of dat beginsel door het bestreden besluit werd geschonden. De door de verzoekende partijen aangevoerde schending van “de beginselen vervat in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996” kan niet als een middel in de zin van de voormelde bepaling worden begrepen.

3.2.2.2. Artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek omschrijft het recht van eigendom als volgt :

“Eigendom is het recht om op de meest volstreekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of de verordeningen”.

In beginsel is een eigenaar dus vrij met de zaak te doen wat hij wil. In hoever een eigenaar in een bepaald rechtsstelsel bij de uitoefening van zijn recht een sociaal doel moet bevorderen, hangt af van de beperkingen, die hem in het algemeen belang en in het belang van anderen zijn opgelegd. Artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek laat uitdrukkelijk toe dat de overheid naar gelang de omstandigheden aan het gebruik van eigendom de door het algemeen welzijn vereiste beperkingen en verplichtingen oplegt.

3.2.2.3. Bij onteigening ondergaat de eigenaar een gedwongen, volledige en onherroepelijke beroving van zijn recht ten bate van de gemeenschap.

3.2.2.4. Door het opleggen van een erfdienstbaarheid van algemeen nut wordt de eigenaar uit zijn eigendom niet ontzet. Hij behoudt zijn recht binnen de perken vastgesteld bij de wet. De uitoefening van dit recht wordt overeenkomstig die wet slechts gewijzigd. De bepalingen ter zake van onteigening zijn dan ook niet van toepassing.

Inderdaad, evenzeer als artikel 1 van het additioneel protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, dat uitdrukkelijk het recht erkent “dat een staat heeft om die wetten toe te passen, welke

hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang”, laat ook artikel 16 van de Grondwet het in artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek bepaalde onaangetast. Al heeft bedoeld artikel 16 van de Grondwet op een algemene wijze het beginsel van de vergoeding voor iedere gedwongen afstand van de eigendom verkondigd, toch houdt artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek voor de wetgever het recht in om, zonder dat enige schadeloosstelling wordt voorzien, op de wijze van genot de beperkingen te gelasten of door de bevoegde overheid te laten gelasten, welke het algemeen belang kan eisen. Het recht op een vergoeding, dat in het geval van artikel 16 van de Grondwet de regel is, is buiten het toepassingsgebied van die bepaling slechts uitzonderlijk, het moet alsdan door een bijzondere wetsbepaling erkend worden.

3.2.2.5. De onder punt 3.2.2.4 aangeduide beginselen gelden onverminderd op het vlak van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw.

De beperkingen die de voorschriften van een plan van aanleg aan de uitoefening van het eigendomsrecht opleggen, vormen geen onteigening in de zin als bedoeld door artikel 16 van de Grondwet of door artikel 1 van het additioneel protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens. De eigenaar behoudt zijn eigendom, alleen de uitoefening van het recht wordt in het algemeen belang beperkt.

Volledigheidshalve moet trouwens worden vermeld dat die beperkingen in afwijking van de algemene regel, aanleiding kunnen geven tot schadevergoeding binnen de perken die door de bijzondere bepalingen van artikel 35 van het gecoördineerde decreet met betrekking tot de vergoeding van planschade wordt vastgesteld.

3.2.2.6. Uit wat voorafgaat blijkt dat de in het middel aangehaalde bepalingen ter zake van onteigening hier niet van toepassing zijn.

3.2.2.7. Het betoog in het verzoekschrift dat er “geen valabele motieven bestaan van economische, sociale of esthetische aard” om hun eigendom tot parkgebied te bestemmen, maakt een loutere bewering uit die niet volstaat om de onregelmatigheid van het bestreden besluit aan te tonen. De verzoekende partijen kunnen dit “middelonderdeel” niet voor het eerst in hun toelichtende memorie op ontvankelijke wijze adstrueren. De voor het eerst in het voormelde procedurestuk aangevoerde “overschrijding van de redelijke termijn” maakt evenmin een ontvankelijk “middel” uit.

3.2.2.8. De verzoekende partijen brengen tenslotte geen enkel concreet gegeven bij waaruit blijkt dat zij “op willekeurige wijze een verschillende behandeling” door de overheid hebben ondergaan ten opzichte van burgers “die zich in dezelfde situatie bevinden”.

Het tweede middel kan niet tot de vernietiging leiden.

3.3. Het derde middel

3.3.1. Het aangevoerde derde middel

In hun toelichtende memorie voeren de verzoekende partijen een derde middel aan, genomen uit de schending van artikel 11 van het gecoördineerde decreet, van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, van “de beginselen vervat in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996”, alsook uit machtsoverschrijding :

“Het middel is afgeleid uit de schending van art. 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel, uit de schending van de beginselen vervat in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 en uit machtsoverschrijding,

doordat aan de eigendom van verzoekende partijen reeds een definitieve bestemming wordt gegeven, met name als parkgebied, zonder dat het voorafgaandelijk openbaar onderzoek naar aanleiding van het besluit tot voorlopige vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse op de in het decreet voorziene wijze volledig werd afgesloten,

terwijl een zorgvuldige overheid er zorg dient voor te dragen dat het in het decreet voorziene openbaar onderzoek volledig volgens de daarin voorziene regels plaats kan vinden, alvorens er een beslissing tot vaststelling van de definitieve bestemming van de betrokken gronden kan worden genomen door voormelde overheid,

zodat door het definitief vaststellen van de bestemming van de gronden van de verzoekende partijen, zonder eerst tot de volledige afsluiting van het openbaar onderzoek met betrekking tot het kwestieuze gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse over te gaan, de verwerende partij de in het middel aangehaalde decretale bepaling heeft geschonden, de vermelde beginselen heeft miskend en machtsoverschrijding heeft gepleegd”.

3.3.2. Beoordeling

3.3.2.1. Om de reden vermeld onder randnummer 3.2.2.1 kan de door de verzoekende partijen aangevoerde schending van “de beginselen vervat in het

decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996” niet als een ontvankelijk middel worden begrepen.

3.3.2.2. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat het openbaar onderzoek niet “op de in het decreet voorziene wijze” volledig werd afgesloten, moet worden vastgesteld dat de door de verzoekende partijen bijgebrachte stukken geen betrekking hebben op het openbaar onderzoek van het bestreden besluit, gehouden van 22 december 1997 tot en met 19 februari 1998, zodat het feitelijke grondslag mist.

Het derde middel kan niet worden aangenomen.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 694,12 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor een vierde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen maart 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier,

De griffier,

De voorzitter,

S. DE CLERCQ.

R. STEVENS.