**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 205.806 van 25 juni 2010**
**in de zaak A. 186.130/X-13.560.**

In zake: Pierre LIÉGEOIS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Jongbloet
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Jan Jacobsplein 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 16 november 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 6 september 2007 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen waarbij het beroep van de verzoeker ingesteld tegen het besluit van 22 december 2006 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koksijde houdende weigering van de vergunning tot het oprichten van drie vrijstaande woningen op een perceel gelegen te Koksijde (Oostduinkerke), Golflaan, kadastraal bekend sectie F, nr. 354/a, ontvankelijk doch ongegrond wordt verklaard en de weigeringsbeslissing van het schepencollege wordt bevestigd.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 april 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Jongbloet, die verschijnt voor de verzoekende partij, en adjunct-adviseur Axel Van Rie, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

*III. Feiten*

3. De verzoeker is mede-eigenaar van drie percelen grond aan de Golflaan te Koksijde, er kadastraal bekend onder sectie F, nr. 354/a.

De percelen zijn volgens het bij koninklijk besluit van 6 december 1976 vastgestelde gewestplan Veurne-Westkust gelegen in natuurgebied. Zij zijn niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling. Het terrein maakt wel deel uit van een bij het bestuur van de stedenbouw gekend zogeheten verkavelingsakkoord van 22 maart 1957 (loten 7, 8 en 9) blijkens een schrijven van die datum van het ministerie van openbare werken en van wederopbouw waarin wordt meegedeeld “dat er van stedenbouwkundig gezichtspunt uit, in principe geen bezwaar bestaat tegen de voorgestelde verkaveling, mits de percelen bebouwd worden met volledig vrijstaande, alzijdig afgewerkte gebouwen op minstens 5 m. uit ieder perceelgrens. Deze bouwvrije stroken van 5 m mogen in geen enkel geval bebouwd worden”.

4. Op 28 april 2006 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoeker aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koksijde een stedenbouwkundige vergunning aan voor het “oprichten van drie vrijstaande woningen”, op het voormelde terrein te Koksijde aan de Golflaan.

5. Er wordt een openbaar onderzoek gehouden van 8 mei 2006 tot 7 juni 2006. Er worden twaalf bezwaarschriften ingediend.

6. Op 18 mei 2006 brengt het agentschap voor Natuur en Bos een ongunstig advies uit.

7. Op 22 december 2006 brengt de gemachtigde ambtenaar volgend ongunstig advies uit:

> "Overwegende dat een verkavelingsakkoord geen enkele rechtskracht bezit;
> Overwegende dat niettegenstaande er in uitzonderlijke gevallen nog kan gebruik gemaakt worden van een akkoord indien voldaan is aan bepaalde voorwaarden opgesomd in art. 192 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en indien het de goede ruimtelijke ordening en de draagkracht van de omgeving niet schaadt;
> Overwegende dat de aanvraag niet in aanmerking komt voor de toepassing van art.192 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en zijn wijzigingen, dat bijgevolg de aanvraag vanwege het legaliteitsaspect onvergunbaar is;
> Overwegende dat daarenboven ook de opportuniteit van dit project op deze plaats moet nagegaan worden, dat de bouw van drie woningen de ruimtelijke draagkracht van de omgeving overschrijdt, temeer gelet op de aanwezige natuurwaarden.
> Overwegende dat de kwaliteiten van het open landschap en de plaatselijke natuurwaarden geschonden worden".

8. Op 22 december 2006 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning omdat niet is voldaan aan de voorwaarde van artikel 192, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), dat na de vaststelling van het gewestplan binnen de verkaveling nog van het gewestplan afwijkende stedenbouwkundige vergunningen of gunstige stedenbouwkundige attesten werden verleend:

> "Binnen het verkavelingsakkoord zijn twee loten bebouwd. In totaal zijn er drie vergunningen verleend, alle daterend van voor het gewestplan (de laatste is afgeleverd in 1965), twee voor een villa, en één voor een uitbreiding".

9. De verzoeker stelt tegen deze weigeringsbeslissing op 2 februari 2007 beroep in bij de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen. De verzoeker betwist dat de voorwaarden in artikel 192, § 1 DRO "cumulatief vervuld dienen te zijn".

10. Met het bestreden besluit van 6 september 2007 verwerpt de deputatie het beroep en bevestigt zij de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen:

> "a. Juridische grondslag en beoordeling
>
> De plaats van de aanvraag bevindt zich op een perceel gelegen in Oostduinkerke-Bad in natuurgebied op de grens met het woongebied. Aan de overzijde van de Golflaan bevinden zich open bebouwingen bestemd voor bewoning.
>
> Het ontwerp voorziet in het oprichten van drie ééngezinswoningen, allen open woningbouw en afgewerkt met een zadel- in combinatie met een noordboomdak.
>
> De aanvraag staat in functie tot het wonen en is strijdig met de bestemming van het gewestplan (natuurgebied). De bouwplaats maakt tevens deel uit van een verkaveling waarvan bij het bestuur van de stedenbouw een verkavelingsakkoord dd. 22/03/1957 bekend staat. (loten 7, 8 en 9) Volgens de overgangsbepalingen van de stedenbouwwet van 1962, konden dergelijke akkoorden mits bepaalde voorwaarden regelmatig worden voortgezet, zonder hiervoor een verkavelingsvergunning aan te vragen.
>
> In het verleden bestond er vaak een misvatting omtrent de juridische waarde van verkavelingsakkoorden. Voor de invoering van de stedenbouwwet van 29 maart 1962 mocht iedereen zijn eigendom naar eigen inzicht verkavelen, zonder voorafgaandelijk een vergunning te moeten bekomen. Evenwel bestond het risico dat na de verkoop, de kopers van de gevormde loten geen toelating kregen om te bouwen omdat de verkaveling strijdig was met de goede ruimtelijke ordening. Om dergelijke onaangename verrassingen te voorkomen, ontstond bij de verkavelaars het gebruik om de verkavelingsontwerpen vrijwillig aan het bestuur van stedenbouw voor akkoord voor te leggen.
>
> Evenwel hadden deze akkoorden slechts de waarde van een technisch advies en hadden zij geen juridische waarde. Dit betekent dat noch de overheid noch de burgers gebonden waren door het akkoord en dat stedenbouwkundige voorschriften van dergelijke verkavelingsakkoorden niet bindend waren voor de beoordeling van de stedenbouwkundige aanvragen.
>
> De verkavelingsvergunningen verleend op grond van de stedenbouwwet van 1962 daarentegen, bevatten voorschriften die een reglementair karakter hebben en zijn daardoor bindend zowel voor de overheid als voor de eigenaars van de kavels.
>
> Dit heeft tot gevolg dat eenmaal het gewestplan is vastgesteld, de aanvraag moet worden getoetst aan het gewestplan en niet aan het verkavelingsakkoord. M.a.w. een bouwaanvraag binnen de contouren van een verkavelingsakkoord, maar gelegen volgens het gewestplan in natuurgebied kan niet worden vergund.
>
> In het verleden werd echter vastgesteld dat verkeerdelijk nog bouwvergunningen werden afgeleverd op grond van het verkavelingsakkoord die in strijd waren met het gewestplan. Dit was te wijten aan het feit dat verkavelingsakkoorden vaak ten onrechte werden gelijkgesteld met verkavelingsvergunningen. Hierdoor werd vanuit de overheid verwachtingen gecreëerd ten aanzien van de burgers. Om billijkheidsreden heeft een omzendbrief uit 1998 een aantal criteria vastgesteld, waarin in uitzonderlijke gevallen nog bouwvergunningen konden worden verleend in strijd met het gewestplan.
>
> Deze criteria werden bij decreetswijziging van 21 november 2003, decretaal vastgelegd in art. 192 §1 DRO. De omzendbrief van 31 juli 1998 (RO98/6) werd opgeheven.

Artikel 192 DRO bepaalt dat de vergunningverlenende overheid kan afwijken van de voorschriften van het gewestplan, wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1/ het ontvangstbewijs van de aanvraag wordt afgegeven vóór 30 april 2006;

2/ de aanvraag heeft betrekking op een perceel, gelegen binnen een verkaveling waarvoor het bestuur van stedenbouw vooraf zijn akkoord heeft gegeven. Enkel een schriftelijk bewijs dat de aanvrager bij zijn aanvraag voegt, kan het bestaan van dit akkoord aantonen;

3/ na de vaststelling van het gewestplan zijn binnen éénzelfde verkaveling op grond van het verkavelingsakkoord nog stedenbouwkundige vergunningen of gunstige stedenbouwkundige attesten, afwijkend van het gewestplan verleend;

4/ de eigenaar op 1 januari 1999 is niet dezelfde als de oorspronkelijke eigenaar op het ogenblik dat het verkavelingsakkoord werd verkregen;

5/ de grond waarop de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft, ligt tussen bebouwde percelen of maakt deel uit van een huizengroep.

In casu werd het ontvangstbewijs afgeleverd op 28 april 2006, heeft de aanvrager het schriftelijk bewijs geleverd van het bestaan van een verkavelingsakkoord, en was de eigenaar van het betreffende lot op 1 januari 1999 niet de oorspronkelijke eigenaar ten tijde van het verkavelingsakkoord.

Echter rijst de vraag of aan de derde voorwaarde is voldaan, met name of na de vaststelling van het gewestplan, binnen eenzelfde verkaveling op grond van het verkavelingsakkoord nog stedenbouwkundige vergunningen (of gunstige stedenbouwkundige attesten), afwijkend van het gewestplan werd verleend.

Van de 9 loten uit het verkavelingsakkoord, zijn reeds 2 bebouwd. Uit de weigeringsbeslissing van het schepencollege blijkt dat er drie bouwvergunningen werden afgeleverd vóór het gewestplan (de laatste dateert uit 1965), twee voor een villa en één voor een uitbreiding.

Hieruit volgt dat aan deze derde voorwaarde niet is voldaan en dat er bijgevolg een legaliteitsbelemmering bestaat om voormelde aanvraag te kunnen vergunnen.

Raadsman van beroeper voert aan dat de 5 voorwaarden gesteld in artikel 192 niet cumulatief mogen worden toegepast. Deze stelling kan niet worden bijgetreden. De tekst van artikel 192 is op dat vlak zeer duidelijk en laat geen ruimte tot interpretatie over. Aan alle 5 voorwaarden moet worden voldaan.

Daarnaast voert de raadsman aan dat in 1994 en in 1995 nog bouwvergunningen werden verleend voor percelen gelegen in natuurgebied. Deze percelen (Golflaan 27 en 29) zijn evenwel gelegen in een verkaveling vergund door het schepencollege op 30/10/1963, dus ná de inwerkingtreding van de stedenbouwwet van 29 maart 1962. Zoals reeds hoger vermeld, zijn verkavelingsvergunningen geenszins gelijk te stellen met verkavelingsakkoorden.

Er bestaat dan ook een juridische belemmering om de aanvraag te kunnen vergunnen”.

*IV. Onderzoek van de middelen*

*A. Eerste middel*

*Uiteenzetting van het middel*

11. De verzoeker voert de schending aan van artikel 192 DRO.

Hij betoogt dat “nergens uit de tekst van het artikel 192 (DRO), noch uit de ratio legis ervan valt af te leiden, dat deze voorwaarden cumulatief vervuld dienen te zijn” en dat het bestreden besluit aan artikel 192 DRO een voorwaarde toevoegt “dat daarin niet staat (vermeld)” door aan te nemen dat deze voorwaarden cumulatief moeten vervuld zijn “voor de aflevering van de stedenbouwkundige vergunningen (in afwijking) van de gewestplanvoorschriften”.

*Beoordeling*

12. Artikel 192, § 1 DRO luidt als volgt:

> “Verkavelingsakkoorden van voor 22 april 1962 vervallen, behoudens overmacht, als op 1 oktober 1970 geen van de werken is aangevat die in het bedoelde akkoord zijn opgenomen in verband met de geplande en in het akkoord aanvaarde aanleg van nieuwe verkeerswegen, wijziging of opheffing van bestaande verkeerswegen.
>
> Als de werken zijn aangevangen, dan vervalt het akkoord als deze werken niet voltooid zijn voor 31 december 1972.
>
> Wanneer de verkavelingen langs een bestaande, voldoende uitgeruste weg moeten worden uitgevoerd, vervalt het akkoord eveneens als de verkoop van minstens één derde van de percelen niet vóór 1 oktober 1970 is geregistreerd.
>
> Deze verkavelingsakkoorden vormen geen basis voor het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen.
>
> Het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van een bestaande op basis van dit verkavelingsakkoord vergunde woning, die niet gelegen is in de geëigende bestemmingszone, kan echter worden toegestaan.
>
> Om een woning te bouwen op een onbebouwd perceel binnen de omschrijving van een verkavelingsakkoord, kan de vergunningverlenende overheid afwijken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg als aan de volgende voorwaarden is voldaan :
>
> 1/ het ontvangstbewijs van de aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning wordt afgegeven vóór 30 april 2006;
>
> 2/ de aanvraag heeft betrekking op een perceel, gelegen binnen een verkaveling waarvoor het bestuur van de stedenbouw vooraf zijn akkoord heeft gegeven. Enkel een schriftelijk bewijs dat de aanvrager bij zijn aanvraag voegt, kan het bestaan van dit akkoord aantonen;
>
> 3/ na de vaststelling van het gewestplan zijn binnen eenzelfde verkaveling op grond van het verkavelingsakkoord nog stedenbouwkundige vergunningen of gunstige stedenbouwkundige attesten verleend, afwijkend van het gewestplan;
>
> 4/ de eigenaar op 1 januari 1999 is niet dezelfde als de oorspronkelijke eigenaar op het ogenblik dat het verkavelingsakkoord werd verkregen;
>
> 5/ de grond waarop de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft, ligt tussen bebouwde percelen of maakt deel uit van een huizengroep”.

13. Het is niet betwist dat de voormelde percelen van de verzoeker gelegen zijn binnen de omschrijving van het voormelde verkavelingsakkoord van

22 maart 1957 en evenmin dat dit verkavelingsakkoord, op basis van de eerste drie leden van artikel 192, § 1 DRO, niet vervallen is. Terwijl een dergelijk niet-vervallen verkavelingsakkoord in principe geen basis kan zijn voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning (art. 192, § 1, vierde lid DRO), blijkt duidelijk uit art. 192, § 1, zesde lid DRO dat voor onbebouwde percelen binnen een dergelijk niet-vervallen verkavelingsakkoord, stedenbouwkundige vergunningen toch kunnen worden uitgereikt in strijd met de bestemming van het gebied op grond van het gewestplan of een algemeen plan van aanleg, indien cumulatief aan de vijf opgesomde voorwaarden is voldaan ( cfr. ook Grondwettelijk Hof, nr. 94/2005, 25 mei 2005, overweging B.8.2).

De verwerende partij moest derhalve het beroep van de verzoeker verwerpen omdat aan één van de in artikel 192, § 1 DRO gestelde voorwaarden niet is voldaan.

Het eerste middel is niet gegrond.

*B. Tweede middel*

*Uiteenzetting van het middel*

14. De verzoeker voert de schending aan van artikel 192 DRO en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoeker betoogt dat de derde voorwaarde in artikel 192, § 1, zesde lid DRO “ongrondwettig want discriminatoir is in de mate dat een categorie rechtsonderhorigen ten opzichte van een andere categorie rechtsonderhorigen die zich in dezelfde situatie bevindt, verschillend wordt behandeld zonder dat voor dit verschil in behandelingen een objectief en redelijk motief bestaat. Het gaat dan enerzijds om de eigenaars van een kavel die deel uitmaakt van een verkavelingsakkoord en die gelegen is in een huizengroep en waarbij deze huizengroep is ontstaan door aflevering van stedenbouwkundige vergunningen in weerwil van het geldende gewestplan doch louter o.b.v. het verkavelingsakkoord (art. 74 stedenbouwwet) en anderzijds de eigenaars van een kavel die deel uitmaakt van een verkavelingsakkoord en gelegen is in een huizengroep doch waar deze huizengroep tot stand is gekomen voor de inwerkingtreding van het gewestplan of in overeenstemming met het gewestplan”. Door “de ongrondwettigheid van deze voorwaarde (kon) ze niet als weigeringsmotief (…) worden aangewend”. De verzoeker verzoekt de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

"Schendt artikel 192 DORO de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet in de mate dat als derde voorwaarde om bij de verlening van een stedenbouwkundige vergunning in toepassing van eerder verleende verkavelingsakkoorden af te wijken van de geldende gewestplanvoorschriften geldt dat reeds eerder, na totstandkoming van het Gewestplan in toepassing van dit verkavelingsakkoord stedenbouwkundige vergunningen werden afgeleverd, nu in toepassing van deze voorwaarden de mogelijkheid bestaat dat een eigenaar van een perceel dat gelegen is binnen een huizengroep een vergunning wordt geweigerd (omdat bijvoorbeeld de overige vergunningen binnen het verkavelde gebied voorafgaand aan het gewestplan werden afgeleverd of omdat een groot gedeelte van het reeds verkavelde gebied naderhand in de woonzone werd opgenomen). Terwijl een eigenaar van een perceel dat gelegen is binnen een gebied waarvoor eertijds een verkavelingsakkoord werd verleend en dat gelegen is binnen een huizengroep een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend (omdat de huizengroep in het verleden in toepassing van het verkavelingsakkoorden en in weerwil van het gewestplan tot stad kwam), zonder dat er voor dit onderscheid in behandeling een redelijke verantwoording bestaat van uit de bedoeling waarmee art 192 DORO tot stand kwam".

In de toelichting betoogt de verzoeker wat volgt:

" (...)

Uit de tekst van het artikel 192 DORO blijkt duidelijk dat als doel van dit artikel geldt te verhinderen dat in uitvoering van verkavelingsakkoorden die strijden met de nadien tot standgekomen gewestplanvoorschriften door de principiële prevalering van dit verkavelingsak(k)oord op het gewestplan open ruimte wordt prijs gegeven. Daarom wordt de uitvoerbaarheid van deze verkavelingsakkoorden voor zover hun bestaan deugdelijk bewezen wordt, en voor zover zij door eigendomsovergangen voor verval zijn behoed, beperkt tot percelen die sowieso al in de omgeving van andere bebouwing zijn gelegen. De voorwaarde dat bovendien de verkaveling ook sinds de inwerkingtreding van een ermee strijdige gewestplanbestemming toch nog uitvoering heeft gekend, kan dit doel niet dienen en roept dus als redelijk niet verantwoord verschil in behandeling een discriminatie in het leven.

De eigenaar van een kavel die deel uitmaakt van een verkavelingsakkoord dat tot aan de inwerkingtreding van het gewestplan onuitgevoerd bleef maar waarvan bv. 90% bij de totstandkoming in woongebied werd gelegd, krijgt geen vergunning. Zijn kavel is nochtans gelegen in aansluiting bij bestaande gebouwen en sluit zelfs aan bij het woongebied, maar vastgesteld moet worden dat de stedenbouwkundige vergunningen die voor de andere kavels in het woongebied werden afgeleverd, gewestplanconform zijn en dus niet tegemoet komen aan de gevraagde voorwaarden.

Een andere eigenaar wiens kavel deel uitmaakt van een verkavelingsakkoord en wiens kavel gelegen is binnen een vergelijkbare huizengroep krijgt wél een stedenbouwkundige vergunning indien door toedoen van factoren waarop hij geen enkele vat heeft gehad blijkt dat deze huizengroep tot stand gekomen is in toepassing van het toen geldende art 74 van de wet 29 maart 1962 houdende de organisatie van ruimtelijke ordening en stedenbouw. De vergunning voor de ene kavel en de weigering voor de andere kavel is vanuit het loutere effect op de in de onmiddellijke omgeving bestaande ruimtelijke ordening en vanuit de bekommernis de nog bestaande open ruimte ongeschonden te vrijwaren redelijk en objectief op geen enkele wijze verantwoordbaar zodat deze voorwaarde discriminatoir is".

*Beoordeling*

15. Artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof luidt als volgt:

"§ 1 Het Grondwettelijk Hof doet, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak bij wege van arrest op vragen omtrent:

(…)

3/ de schending door (…) een decreet (…) van de artikelen van titel II 'De Belgen en hun rechten' (…) van de Grondwet.

(…)

§ 2. Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen voor een rechtscollege, dan moet dit college het Grondwettelijk Hof verzoeken op deze vraag uitspraak te doen.

Het rechtscollege is daartoe echter niet gehouden :

1/ wanneer de zaak niet door het betrokken rechtscollege kan worden behandeld om redenen van onbevoegdheid of niet-ontvankelijkheid, tenzij wanneer die redenen ontleend zijn aan normen die zelf het onderwerp uitmaken van het verzoek tot het stellen van de prejudiciële vraag;

2/ wanneer het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak heeft gedaan op een vraag of een beroep met een identiek onderwerp.

Het rechtscollege waarvan de beslissing vatbaar is voor, al naar het geval, hoger beroep, verzet, voorziening in Cassatie of beroep tot vernietiging bij de Raad van State, is daartoe evenmin gehouden wanneer (…) het decreet (…) een regel of een artikel van de Grondwet bedoeld in § 1 klaarblijkelijk niet schendt of wanneer het rechtscollege meent dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen.

§ 3. Behalve wanneer ernstige twijfel bestaat over de verenigbaarheid van (…) een decreet (…) met een van de in § 1 bedoelde regels of artikelen van de Grondwet en geen vraag of beroep met hetzelfde onderwerp bij het Hof aanhangig is, is een rechtscollege zowel in het geval de vordering spoedeisend is en de uitspraak over de vordering slechts een voorlopig karakter heeft, als in het geval het een procedure ter beoordeling van de handhaving van de voorlopige hechtenis betreft, er niet toe gehouden een prejudiciële vraag te stellen.

§ 4. Wanneer voor een rechtscollege wordt opgeworpen dat (…) een decreet (…) een grondrecht schendt dat op geheel of gedeeltelijk analoge wijze is gewaarborgd in een bepaling uit titel II van de Grondwet en in een bepaling van Europees of internationaal recht, stelt het rechtscollege eerst aan het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag over de verenigbaarheid met de bepaling uit titel II van de Grondwet.

In afwijking van het eerste lid geldt de verplichting een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof niet :

1/ in de gevallen bedoeld in de paragrafen 2 en 3;

2/ wanneer het rechtscollege oordeelt dat de bepaling uit titel II van de Grondwet klaarblijkelijk niet geschonden is;

3/ wanneer het rechtscollege oordeelt dat uit een arrest van een internationaal rechtscollege blijkt dat de bepaling uit het Europees of internationaal recht klaarblijkelijk geschonden is;

4/ wanneer het rechtscollege oordeelt dat uit een arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de bepaling uit titel II van de Grondwet klaarblijkelijk geschonden is".

16. In het arrest nr. 94/2005 van 25 mei 2005 overweegt het Grondwettelijk Hof wat volgt:

> "B.6.1. Artikel 192, § 1, van het decreet van 18 mei 1999, zoals vervangen bij artikel 53 van het bestreden decreet, regelt het lot van verkavelingen in uitvoering op datum van de inwerkingtreding van de stedenbouwwet van 1962 en voorziet in een vervalregeling voor dergelijke verkavelingen.
>
> Om de doelstelling en de betekenis van de bestreden bepaling te achterhalen, dient bijgevolg te worden teruggegaan tot de stedenbouwwet van 1962. Immers, pas bij die wet werd de rechtsfiguur van de verkavelingsvergunning ingevoerd. Vóór de instelling van een verkavelingsvergunning bij de stedenbouwwet van 1962 bestond er geen wetsbepaling die de verkaveling van gronden aan enig toezicht onderwierp. Wel bestond er een praktijk waarbij voorgenomen verkavelingen voor akkoord werden voorgelegd aan de administratie.
>
> B.6.2. Bij de wet van 22 december 1970 werd de geldigheidsduur van de verkavelingsvergunning beperkt en werd een einde gemaakt aan de zogenaamde 'eeuwigdurende' verkavelingen om te vermijden dat die vergunningen louter om speculatieve motieven zouden worden aangevraagd. Artikel 74 van de stedenbouwwet van 1962, zoals gewijzigd bij artikel 27 van de wet 22 december 1970, voorzag in een overgangsregeling met betrekking tot het verval van de verkavelingsakkoorden en de verkavelingsvergunningen die dateerden van vóór de inwerkingtreding van de wet van 22 december 1970 (zie Parl. St., Senaat, 1968-1969, nr. 559, pp. 14-15), en beoogde daarbij een gelijke behandeling te bewerkstelligen tussen, enerzijds, verkavelingsvergunningen die dateerden van na de inwerkingtreding van de wet van 22 december 1970 en, anderzijds, verkavelingsakkoorden en -vergunningen die dateerden van vóór die wet. Volgens de wetgever van 1970 was het 'niet denkbaar dat er twee soorten vergunningen zouden bestaan : de ene die na vijf jaar vervallen, de andere met een bestendige geldigheid' (ibid., p. 15).
>
> Wat betreft de verkavelingen die op 22 april 1962 in uitvoering waren en waarvoor dus per hypothese geen verkavelingsvergunning was verleend, bepaalt voormeld artikel 74 dat die mochten worden voortgezet indien de verkavelaars van een voorafgaand akkoord van het bestuur van stedenbouw doen blijken. Evenwel vervalt ook dat akkoord, indien het niet tijdig werd uitgevoerd, zijnde voor de verkavelingen met wegenwerken hetzij op 1 oktober 1970 indien op die datum geen van de werken was aangevat, hetzij op 31 december 1972 indien de werken wel waren aangevat maar niet zijn voltooid op die datum, en voor de verkavelingen langs voldoende uitgeruste wegen eveneens op 1 oktober 1970 indien op die datum de verkoop van minstens één derde van de percelen niet is geregistreerd (artikel 74, § 1, tweede tot vierde lid).
>
> B.6.3. Artikel 74 werd niet opgenomen in het op 22 oktober 1996 gecoördineerde decreet betreffende de ruimtelijke ordening maar wel in punt 12 van bijlage 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 1996 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw. Het bleef aldus onverminderd van kracht. Omdat hieromtrent in de praktijk echter twijfel rees en omdat verwarring heerste omtrent de draagwijdte van verkavelingsakkoorden van vóór de inwerkingtreding van de stedenbouwwet van 1962 gelegen binnen een zone waar de gewestplanvoorschriften woningbouw uitsluiten, vaardigde de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening de omzendbrief RO 98/06 van 31 juli 1998 (Belgisch Staatsblad, 1 september 1998) 'Actuele juridische draagwijdte van verkavelingen in uitvoering op de dag van het van kracht worden van de wet van 29 maart 1962 houdende

organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (artikel 74, § 1, van die wet)' uit. Hierin werd allereerst bevestigd dat artikel 74, § 1, nog van kracht was. Vervolgens werd uit de rechtspraak van de Raad van State afgeleid dat het vóór de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 verleende verkavelingsakkoord van het bestuur van stedenbouw niet mocht worden gelijkgesteld met een behoorlijk vergunde verkaveling. Omdat evenwel werd vastgesteld dat ook na de vaststelling van de gewestplannen binnen een verkavelingsakkoord toch bouwvergunningen werden toegekend, in strijd met de gewestplanvoorschriften, vervolgde de omzendbrief :

'Als de overheid binnen éénzelfde verkavelingsakkoord meerdere bouwvergunningen heeft verleend, die in strijd zijn met de bepalingen van het gewestplan, kan de burger geneigd zijn aan te voeren dat er door de overheid concrete verwachtingen ten aanzien van hem werden gecreëerd. Het optreden van de overheid, dat berust op het ten onrechte gelijkstellen van een verkavelingsakkoord met een behoorlijk vergunde verkaveling (met als gevolg dat er geen rekening werd gehouden met de gewestplannen bij het afleveren van de bouwvergunningen), kan de burger aanzetten tot het inroepen van het vertrouwensbeginsel.

[...]

In zeer uitzonderlijke gevallen kan de bouwaanvraag beoordeeld worden conform de betwistbare, maar tot nu toe gevolgde beleidslijn, waarbij abstractie werd gemaakt van de gewestplanvoorschriften, precies gelet op het verkavelingsakkoord. Dit kan echter slechts als vooreerst reeds is voldaan aan elk van de hieronder vermelde (drie) criteria. Bovendien moet uit het onderzoek van het individuele dossier blijken dat het nadeel van de burger, als gevolg van het doorvoeren van de toepassing van de gewestplanvoorschriften voor de bouwaanvraag, geenszins in verhouding staat tot het belang dat de overheid heeft bij de strikte toepassing van de bepalingen van het gewestplan in dat individueel dossier. Enkel in dat geval kan de bouwaanvraag beoordeeld worden conform de tot nu toe gevolgde beleidslijn. Die beoordeling kan echter slechts gebeuren op grond van het geheel der concrete gegevens van een dossier.

Om hieraangaande tot een eenvormige beoordeling te komen, moet de gemachtigde ambtenaar het advies van de directeur-generaal van de administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen inwinnen, en dit voor elke bouwaanvraag binnen een verkavelingsakkoord die voldoet aan ELK van de volgende drie criteria :

- de bouwaanvraag heeft betrekking op een perceel, gelegen binnen een verkaveling waarvoor het bestuur van de stedenbouw vooraf haar akkoord heeft gegeven. Enkel een schriftelijk bewijs kan het bestaan van dit akkoord aantonen;
- na de vaststelling van het gewestplan zijn binnen éénzelfde verkaveling op grond van een verkavelingsakkoord nog bouwvergunningen gegeven en/of recente gunstige stedenbouwkundige attesten verleend die hebben geleid tot de aankoop van het perceel;
- de grond waarop de bouwaanvraag betrekking heeft ligt tussen bebouwde percelen of maakt deel uit van een huizengroep.

Aanvragen die niet voldoen aan ELK van de hierboven gestelde criteria worden zonder meer beoordeeld op basis van de gewestplanvoorschriften. Indien er echter een bijzonder plan van aanleg bestaat, gebeurt de beoordeling van de bouwaanvraag uitsluitend door toetsing aan het bijzonder plan van aanleg conform artikel 46 van de wet van 29 maart 1962 (nu artikel 44 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening).

[...]'.

B.6.4. Het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, dat de gecoördineerde stedenbouwwet van 1962 vervangt,

bevatte in artikel 192 een overgangsregeling voor het verval van verkavelingsvergunningen van vóór 22 december 1970, waarbij een vermoeden van verval van dergelijke vergunningen werd vooropgesteld tenzij de eigenaar van een onbebouwd perceel in een dergelijke verkaveling zich meldde bij het college van burgemeester en schepenen.

Hetzelfde decreet bevatte evenwel geen regeling omtrent het verval van verkavelingsakkoorden van vóór de stedenbouwwet van 1962, die in het voormeld decreet niet werden behandeld.

Bij artikel 47 van het decreet van 26 april 2000 'houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996' werd artikel 192 verduidelijkt, evenwel zonder essentieel inhoudelijke wijzigingen (Parl. St., Vlaams Parlement, 1999-2000, nr. 252/1, p. 10). Meer specifiek werd aan die bepaling toegevoegd dat wanneer de eigenaar zich bij het college van burgemeester en schepenen heeft gemeld, dat college dient na te gaan of de verkavelingsvergunning toch al niet vervallen is met toepassing van de vervalregeling zoals die gold vóór de inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 (1 mei 2000), zijnde punt 12 van de bijlage 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 1996.

B.7.1. Uit hetgeen voorafgaat dient te worden afgeleid dat ten aanzien van verkavelingsakkoorden van vóór 1962 artikel 74, § 1, van de stedenbouwwet van 1962 onverkort van kracht is gebleven en dat om het al dan niet vervallen van die verkavelingsakkoorden te beoordelen de regeling zoals bepaald in artikel 74, § 1, van de stedenbouwwet van 1962 diende te worden toegepast.

B.7.2. De bovenstaande conclusie wordt overigens bevestigd in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling, die tot doel heeft de omzendbrief met betrekking tot verkavelingsakkoorden van vóór 1962 decretaal te verankeren (Parl. St., Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1800/1, pp. 4 en pp. 19-20) en waaromtrent de Minister van Ruimtelijke Ordening volgende toelichting gaf :

> 'Inzake de oude verkavelingen wordt enerzijds in de regeling die reeds voorzien is in artikel 192 van het decreet, een billijke oplossing uitgewerkt voor de verkavelingsakkoorden van voor 1962 en wordt er anderzijds een kleine bijsturing doorgevoerd in de huidige regeling met betrekking tot de verkavelingen van voor 22 december 1970.
>
> Tot op heden was er inzake de verkavelingsakkoorden van voor 1962 een omzendbrief van toepassing, die tot stand gekomen was naar aanleiding van rechtspraak van de Raad van State en die stelde dat deze verkavelingsakkoorden niet konden worden gelijkgesteld met verkavelingsvergunningen. Via deze akkoorden werden in het verleden echter wel degelijk verwachtingen gecreëerd, meer specifiek omdat er uitgerekend op die basis bouwvergunningen werden verleend. Betreffende omzendbrief kwam hieraan tegemoet door onder bepaalde voorwaarden toch de mogelijkheid te bieden tot het verkrijgen van een bouwtoelating. Daar de inhoud van deze omzendbrief uit juridisch oogpunt betwistbaar was, wordt een decretale verankering aangewezen geacht.' (Parl. St., Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1800/5, p. 6).

B.8.1. Met de Vlaamse Regering kan bijgevolg besloten worden dat de eerste drie leden van 192, § 1, van het decreet van 18 mei 1999, zoals vervangen bij artikel 53 van het decreet van 21 november 2003, inhoudelijk overeenstemmen met artikel 74, § 1 van de stedenbouwwet van 1962, zoals gewijzigd bij de wet van 22 december 1970, en dat de daaropvolgende leden niet alleen een precisering inhouden van de eerste zin van artikel 74, § 1, namelijk dat verkavelingen die op 22 april 1962 in uitvoering waren zonder vergunning mogen worden voortgezet, maar tevens de omzendbrief RO 98/06 van 31 juli 1998 decretaal verankeren.

Artikel 192, § 2, neemt de regeling over van het vroegere artikel 192 ten aanzien van de verkavelingsvergunningen daterend van vóór 1970.

B.8.2. Het bestreden zesde lid van artikel 192, § 1, is bijgevolg van toepassing op onbebouwde percelen gelegen binnen de omschrijving van een verkavelingsakkoord dat, op basis van de eerste drie leden, niet vervallen is. Terwijl een dergelijk niet-vervallen verkavelingsakkoord in principe geen basis kan zijn voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning (vierde lid), kan, enerzijds, het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van een bestaande op basis van dat verkavelingsakkoord vergunde woning die niet is gelegen in de geëigende bestemmingszone, toch worden toegestaan (vijfde lid) en kunnen, anderzijds, ook voor onbebouwde percelen binnen een dergelijk niet-vervallen verkavelingsakkoord, stedenbouwkundige vergunningen worden uitgereikt in strijd met de bestemming van het gebied op grond van het gewestplan of een algemeen plan van aanleg, indien cumulatief aan de vijf opgesomde voorwaarden is voldaan (zesde lid).

Elke andere interpretatie van de bestreden bepaling zou manifest indruisen, niet alleen tegen de bedoeling van de decreetgever van 2003 maar ook tegen de nog steeds geldende basisfilosofie van de wet van 22 december 1970, die net een einde heeft willen maken aan de eeuwigdurende verkavelingen, van welke datum die ook mogen zijn.

B.9. Gelet op hetgeen voorafgaat dient te worden vastgesteld dat het uitgangspunt van het middel, namelijk dat de bestreden bepaling een uitzondering vormt op de bij de wet van 22 december 1970 ingevoerde vervalregeling voor verkavelingsakkoorden van vóór de stedenbouwwet van 1962 en dit ‘uitsluitend ten gunste van de eigenaars van onbebouwde gronden waarvoor een verkavelingsakkoord werd verleend, waarvan het verval van rechtswege reeds was ingetreden op 1 oktober 1970’, feitelijke grondslag mist”.

17. De in het voormelde artikel 74, § 1 bedoelde verkavelingsakkoorden kunnen niet worden gelijkgesteld met de verkavelingsvergunningen bedoeld in de decreten betreffende de ruimtelijke ordening en hebben op zichzelf geen verordenende waarde. Bij afwezigheid van een uitdrukkelijke wettelijke bepaling, houden de in artikel 74, § 1 bedoelde verkavelingsakkoorden geen rechten gestand tegenover een later gewestplan dat bindende en verordenende kracht heeft krachtens het toentertijd geldende artikel 2, § 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 samengelezen met het toentertijd geldende artikel 196, § 1 DRO en thans overeenkomstig artikel 7.4.4, § 1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

18. Uit het voorgaande volgt dat de verzoeker vertrekt van de onjuiste, in de laatste memorie impliciet aangehouden, premisse van “de principiële prevalering van dit verkavelingsakkoord op het gewestplan”. Nu de verzoeker uitgaat van een verkeerde lezing van het door hem bekritiseerde artikel 192, § 1 DRO is er geen aanleiding om in te gaan op zijn verzoek tot het stellen van de door hem voorgestelde prejudiciële vraag.

Het tweede middel is niet gegrond.

**BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijfentwintig juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

| | |
|---|---|
| Roger Stevens, | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc, | staatsraad, |
| Stephan De Taeye, | staatsraad, |

bijgestaan door

| | |
|---|---|
| Greta Scheveneels, | griffier. |

**De griffier** **De voorzitter**

**Greta Scheveneels** **Roger Stevens**