

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.269 van 29 november 2010
in de zaak A. 166.099/X-12.492.**

- In zake :
1. de vereniging van mede-eigenaars “DE MENEGAARD”
gevestigd te 3300 TIENEN
Minderbroedersstraat 1-61
 2. George POFFÉ
wonend te 3300 TIENEN
Menegaard 2
 3. Henri DEPRETER
wonend te 3300 TIENEN
Menegaard 6
 4. George VANDEBRUGGEN
wonend te 3300 TIENEN
Menegaard 5
 5. Clara STAMMEN
wonend te 3300 TIENEN
Menegaard 9
 6. Joseph MORREN
wonend te 3380 GLABBEEK
Vissenakensesteenweg 18
 7. Roland MARCHAL
wonend te 3300 TIENEN
Menegaard 29
 8. Marc JACOBS
wonend te 3300 TIENEN
Menegaard 42
 9. Roland VANDERSTAPPEN
wonend te 3300 TIENEN
Menegaard 48
 10. Pierre PHILIPS
wonend te 3300 TIENEN
Menegaard 46
 11. Julien VANELDEREN
wonend te 3300 TIENEN
Menegaard 53
 12. Firmin MEEUS
wonend te 3300 TIENEN
Menegaard 51

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Boomstraat 14, bus 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de stad TIENEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bob Martens
kantoor houdend te 1050 BRUSSEL
Louizalaan 106
bij wie woonplaats wordt gekozen
en
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Empereur
kantoor houdend 2600 ANTWERPEN (BERCHEM)
Uitbreidingstraat 2

Verzoekende partijen tot tussenkomst :

1. de n.v. ARENA DEVELOPMENT
2. de n.v. STRABAG BELGIUM DIVISION DEVELOPMENT
3. de n.v. DEMOCO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen en Kris Wauters
kantoor houdend te 3500 HASSELT
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 september 2005, strekt tot de nietigverklaring van:
 - a. het besluit van 19 juli 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van de tweede volledige wijziging van het bijzonder plan van aanleg “Oude Artilleriekazerne” genaamd van de stad Tienen bestaande uit een plan met de bestaande toestand, een bestemmingsplan met bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften en een onteigeningsplan, en,

- b. het besluit van 21 april 2005 van de gemeenteraad van de stad Tienen houdende definitieve aanvaarding van het nieuwe ontwerp van bijzonder plan van aanleg nr. 3 “Kazerne”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkommende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 15 januari 2010. De tweede en de derde tussenkommende partij hebben een “memorie na verslag” ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De zesde verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende 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 4 juni 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Joseph Morren, advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Ive Van Giel, die loco advocaten Bob Martens en Els Empereur verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Koen Geelen, die verschijnt voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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. Op 26 april 2001 stelt de gemeenteraad van de stad Tienen als deskundige (effectieve) leden van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) onder meer Marcia De Gent (diensthoofd van de dienst Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu van de stad Tienen), Luc Janssens (gemeentesecretaris) en Erwin Lammens (ruimtelijk planner) aan.

Op 23 mei 2001 keurt de Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening dit gemeenteraadsbesluit goed.

4. Op 22 juli 2004 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Tienen “het voorontwerpplan van BPA, voorschriften en onteigeningsplan, zoals opgesteld door Erwin Lammens, (...) principieel” goed te keuren.

5. Op 26 augustus 2004 geeft de Gecoro een voorwaardelijk gunstig advies over het voorontwerp.

6. Op 30 september 2004 bespreekt de gemeenteraad de verscheidene ingewonnen adviezen en beslist het “het bijzonder plan van aanleg nummer 3 ‘Kazerne’, bestaande uit een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en een onteigeningsplan met tabel der eigenaars”, voorlopig te aanvaarden.

7. Van 3 november 2004 tot 3 december 2004 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over het ontwerpplan.

8. Op 24 februari 2005 beslist de gemeenteraad dat “gelet op de besprekingen met de bewoners van de omliggende straten” en “gelet op de opmaak van een gedetailleerd opmetingsplan” “het nieuwe ontwerp van het bijzonder plan van aanleg nummer 3, ‘Kazerne’, dd. 1 februari 2005, bestaande uit een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en een onteigeningsplan met tabel der eigenaars”, voorlopig te aanvaarden.

9. Van 3 maart 2005 tot 2 april 2005 wordt een nieuw openbaar onderzoek georganiseerd. Er worden elf bezwaarschriften ingediend.

10. Op 18 april 2005 verklaart de Gecoro de ingediende bezwaren “ontvankelijk en ongegrond” en geeft zij een unaniem gunstig advies over het ontwerp van bijzonder plan van aanleg.

11. Op 21 april 2005 aanvaardt de gemeenteraad definitief het ontwerp van bijzonder plan van aanleg nr. 3 “Kazerne”, bestaande uit een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en een onteigeningsplan met tabel der eigenaars. Dit is de tweede bestreden beslissing.

In dit besluit wordt naar het ‘unaniem gunstig advies’ van de Gecoro verwezen en worden voornoemde bezwaren op dezelfde wijze besproken en weerlegd als door de Gecoro.

12. Op 2 juni 2005 geeft de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant een gunstig advies.

13. Op 19 juli 2005 keurt de bevoegde Vlaamse minister het gemeenteraadsbesluit van 21 april 2005 goed. Dit is de eerste bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

A. Afstand van de eerste verzoekende partij

14. Met een faxbericht van 3 juni 2010 laat de syndicus van de eerste verzoekende partij weten dat haar algemene vergadering op 30 augustus 2007 heeft beslist afstand te doen van het beroep in de onderhavige zaak. Tevens bezorgt hij een afschrift van deze beslissing van de algemene vergadering.

B. Ontvankelijkheid van de tussenkomst

15. De tweede en de derde tussenkomende partij hebben op 5 april 2005 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de tweede verwerende partij om in het kader van een PPS-project het projectgebied Kazerne Voorplein te realiseren. De eerste tussenkomende partij is thans de opdrachtnemer in de voormelde samenwerkingsovereenkomst en heeft als aandeelhouders de tweede en de derde tussenkomende partij.

Overeenkomstig artikel 21bis, § 1 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 kunnen degenen die belang hebben bij de oplossing van de zaak er in tussenkomen. De eis tot tussenkomst moet binnen dertig dagen na de ontvangst van de kennisgeving van het annulatieberoep door de hoofdgriffier worden ingediend. Bij ontstentenis van een dergelijke kennisgeving, kan een latere tussenkomst worden toegelaten, voor zover deze tussenkomst de procedure op generlei wijze vertraagt.

Het verzoek tot tussenkomst betreft een annulatieberoep dat werd ingediend op 16 september 2005 en waarover op 12 augustus 2008 een auditoraatsverslag werd opgesteld. De verzoeken tot tussenkomst werden ingediend op 6 oktober 2008, korte tijd na de betekening van het auditoraatsverslag aan de partijen.

In de verzoekschriften tot tussenkomst worden op omstandige wijze verscheidene nieuwe argumenten naar voren gebracht met betrekking tot het eerste middel die niet door de verwerende partijen werden aangevoerd en die niet betrokken konden worden in het onderzoek door het aangewezen lid van het auditoraat. Een dergelijke handelwijze vertraagt de procedure, temeer daar de

tussenkomen de partijen bezwaarlijk onkundig konden zijn van het ingestelde annulatieberoep, gezien hun contractuele verhouding met de tweede verwerende partij met het oog op de realisatie van de bestemmingswijzigingen waarin het bestreden plan voorziet. De tussenkomen de partijen zetten bovendien niet uiteen welk juridisch of feitelijk gegeven het hen onmogelijk maakte om de tussenkomst te vragen tijdens de voorafgaande maatregelen en aldus de auditeur-verslaggever in staat te stellen hun argumentatie bij zijn onderzoek te betrekken.

Daarenboven zouden de rechten van verdediging van de verzoekende partijen in het gedrang komen indien de verzoekschriften tot tussenkomst in deze stand van het geding nog zouden worden ingewilligd.

De uiteenzetting door de tussenkomen de partijen met betrekking tot hun belang bij de tussenkomst doet hieraan geen afbreuk. Ook de verklaring van de tweede en de derde tussenkomen de partij dat zij hun argumentatie beperken tot het in het auditoraatsverslag gegrond bevonden middel en dat zij afstand doen “van (hun) recht om een eventuele laatste memorie op te stellen omtrent dit middel”, leidt niet tot een andere conclusie.

De verzoeken tot tussenkomst zijn niet ontvankelijk.

C. Regelmatigheid van een stuk

16. De zesde verzoeker heeft op 1 juni 2010 een “memorie na memorie van de tussenkomen de partijen” ingediend. Aangezien het een stuk betreft waarin niet wordt voorzien door het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: het algemeen procedurereglement), nu het werd ingediend na het verstrijken van de termijn voor het indienen van een laatste memorie, wordt dit stuk uit de debatten geweerd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Aanduiding van de verwerende partij

Uiteenzetting van de exceptie

17. De tweede verwerende partij werpt op dat in het verzoekschrift de verwerende partijen niet worden aangeduid, terwijl volgens het algemeen procedurereglement deze aanduiding verplicht is voor het op ontvankelijke wijze indienen van een verzoekschrift. Deze nalatigheid schaadt ook de rechten van de verdediging van de tweede verwerende partij, aangezien zij niet weet of er andere verwerende partijen in de zaak betrokken zijn waarmee zij overleg kan plegen.

Beoordeling

18. In tegenstelling tot wat de tweede verwerende partij voorhoudt, blijkt uit het verzoekschrift duidelijk wie de auteurs zijn van de twee bestreden beslissingen en wie bijgevolg de verwerende partijen zijn. De afzonderlijke en uitdrukkelijke aanwijzing van de verwerende partijen is niet op straffe van nietigheid voorgeschreven. Het ontbreken ervan heeft de rechten van verdediging van de tweede verwerende partij niet in het gedrang gebracht, nu zij tijdig op de hoogte werd gebracht van het ingestelde beroep en haar verweer voor de Raad van State heeft kunnen voeren.

De exceptie is niet gegrond.

B. Onduidelijkheid van de middelen

Uiteenzetting van de exceptie

19. De tweede verwerende partij stelt dat de middelen geheel onduidelijk zijn. Er blijkt niet uit welke van de twee bestreden beslissingen precies wordt geviseerd. Het bestaan en de motivering van de tweede bestreden beslissing wordt genegeerd. Omdat alle middelen tegen de eerste bestreden

beslissing zijn gericht, is niet duidelijk in welke mate de tweede bestreden beslissing wordt gevisieerd en is het beroep niet ontvankelijk.

Beoordeling

20. De tweede verwerende partij is er in geslaagd op elk van de in het verzoekschrift aangevoerde middelen op vrij omstandige wijze te antwoorden. Alleen al daaruit kan worden opgemaakt dat de middelen wel degelijk op voldoende duidelijke wijze zijn geformuleerd.

De exceptie is niet gegrond.

C. Nieuw gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Sint-Jorisplein”

21. De tweede verwerende partij wijst na het sluiten van de debatten in een brief van 26 oktober 2010 op het door de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant op 15 juli 2010 goedgekeurde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Sint-Jorisplein”, waarvan zij in een brief van 2 november 2010 de nodige stukken bezorgt. De tweede verwerende partij argumenteert dat dit plan het in de onderhavige zaak bestreden plan vervangt en verzoekt “om de debatten te heropenen teneinde vast te stellen dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het ingestelde verzoek tot vernietiging van het vervangen BPA, dan wel dat de procedure zonder voorwerp is”.

Aangezien het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan waaraan de tweede verwerende partij refereert, inmiddels is aangevochten in twee beroepen tot nietigverklaring (A. 198.003/X-14.628 en A. 198.007/X-14.629), waarvan het tweede werd ingesteld door de zesde verzoeker in de onderhavige zaak, is het nieuwe plan niet definitief. Dit gegeven volstaat om te besluiten dat het actuele belang van de verzoekende partijen nog niet is teloorgegaan.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

22. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 18 tot 21 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), van artikel 9 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000), alsook van het onpartijdigheidsbeginsel. In hun memorie van wederantwoord breiden de verzoekende partijen, naar aanleiding van nieuwe gegevens uit het administratief dossier, het middel uit tot een schending van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000.

De verzoekende partijen stellen dat Marcia De Gent, die door de tweede verwerende partij tewerkgesteld is als architect-stedenbouwkundige en hoofd van de dienst Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu, in het verslag van de vergadering van de Gecoro van 26 augustus 2004 vermeld staat als aanwezig. Het enige agendapunt op die vergadering was het ontwerp van bijzonder plan van aanleg “Kazerne”, waarover de Gecoro op die vergadering een voorwaardelijk gunstig advies heeft gegeven. Niets wijst er op dat Marcia De Gent de vergadering vroegtijdig verlaten heeft, zodat moet worden aangenomen dat zij heeft deelgenomen aan de bespreking van en de stemming over het betrokken ontwerpplan.

In het verslag van de vergadering van de Gecoro van 18 april 2005 worden Marcia De Gent en Luc Janssens vermeld als aanwezig. Luc Janssens is gemeentesecretaris van de tweede verwerende partij. Aangezien ook hier geen melding wordt gemaakt van een vroeger vertrek uit de vergadering, moet worden aangenomen dat de twee voornoemde leden de hele vergadering hebben bijgewoond en aan de besprekingen actief hebben deelgenomen, zoals ook blijkt uit verscheidene in het verslag vermelde opmerkingen die van hen

uitgaan. Op deze vergadering wordt een unaniem gunstig advies gegeven over het ontwerpplan.

Uit het voorgaande blijkt dat twee vooraanstaande personeelsleden van de tweede verwerende partij hebben deelgenomen aan de beraadslaging en de stemming over het ontwerpplan, terwijl zij nauw betrokken zijn bij het project. Zij maken immers deel uit van het projectteam dat het bestreden plan heeft opgesteld, opgevolgd en begeleid. Uit de interventies van de betrokkenen kan worden opgemaakt dat zij de overige leden van de Gecoro probeerden te overtuigen om een gunstig advies te geven. Aangezien de gronden waarop het bestreden plan betrekking heeft, bijna allemaal eigendom zijn van de tweede verwerende partij, had deze partij belang bij de zaak.

Uit artikel 9, § 3, derde lid DRO kan duidelijk worden afgeleid dat de decreetgever onpartijdige adviescommissies wilde instellen. Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 bepaalt bovendien uitdrukkelijk dat al de nodige instanties en personen of betrokkenen kunnen worden uitgenodigd voor een toelichting en een bespreking van het onderwerp, maar dat zij de beraadslaging en de stemming niet mogen bijwonen, tenzij indien die delen van de vergadering openbaar zijn. Zij kunnen in elk geval niet deelnemen aan de beraadslaging en aan de stemming. Aangezien dit laatste wel degelijk is gebeurd, zijn de adviezen van de Gecoro nietig en zijn de bestreden beslissingen op onwettige wijze totstandgekomen.

23. De eerste verwerende partij argumenteert dat Marcia De Gent en Luc Janssens op correcte wijze zijn benoemd als lid van de Gecoro in hun hoedanigheid van deskundige, net zoals onder meer Erwin Lammens, ruimtelijk planner. De door de verzoekende partijen aangehaalde vermeldingen van interventies van “de secretaris” slaan op Maryse Thomas, de secretaris van de Gecoro. De argumenten van de verzoekende partijen missen bijgevolg feitelijke en juridische grondslag en kunnen herleid worden tot wettigheidskritiek.

24. De tweede verwerende partij repliceert dat de gemeenten tot op zekere hoogte vrij zijn om een Gecoro samen te stellen. Gemeenteraadsleden kunnen geen lid zijn, maar voor het overige is er geen rechtsregel die voorschrijft dat andere personen die op een of andere wijze geaffilieerd zijn met het

gemeentebestuur, geen lid zouden kunnen zijn van een Gecoro. Een Gecoro moet blijk geven van deskundigheid en moet tegelijkertijd de maatschappelijke geledingen betrekken bij het ruimtelijk beleid. Marcia De Gent en Luc Janssens zijn als deskundigen in de ruimtelijke ordening effectieve leden van de Gecoro en zijn bijgevolg gemachtigd om deel te nemen aan de besprekingen, beraadslagingen en stemmingen. Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 is niet van toepassing op leden van de Gecoro, maar enkel op instanties of personen die geen lid zijn.

25. De verzoekende partijen antwoorden dat de secretaris van de Gecoro een louter administratieve functie heeft en zich normaal gesproken niet actief in de beraadslagingen mengt. Bovendien worden geen interventies van Luc Janssens met die naam vermeld, waaruit moet worden opgemaakt dat de vermelding “de secretaris” wel degelijk op Luc Janssens slaat, aangezien die zeer dicht betrokken was bij de totstandkoming van het bestreden plan.

In ondergeschikte orde betogen de verzoekende partijen dat Maryse Thomas door de tweede verwerende partij is tewerkgesteld als persoonlijke secretaresse van burgemeester Eddy Poffé en dat zij duidelijk geen deskundige is inzake ruimtelijke ordening en evenmin een van de maatschappelijke geledingen vertegenwoordigt. Het is in die omstandigheden totaal onaanvaardbaar en manifest onwettig dat de secretaris van de Gecoro actief zou deelnemen aan de beraadslagingen. Als zij zich zou mengen in de beraadslagingen, zou zij daarbij de mening van de burgemeester vertolken, gelet op haar functie als persoonlijke secretaresse, waardoor het verbod voor een burgemeester om lid te zijn van een Gecoro volledig zou worden uitgehold.

Indien er geen strijdigheid zou voorliggen met de door de verzoekende partijen aangehaalde bepalingen, houdt de deelname van de door hen genoemde personen alleszins een schending in van het onpartijdigheidsbeginsel, dat ook van toepassing is op adviserende organen.

Ten slotte stellen de verzoekende partijen dat zij bij het indienen van hun verzoekschrift niet wisten dat Erwin Lammens als ruimtelijk planner ook deel uitmaakte van de Gecoro, aangezien enkel zijn familienaam werd vermeld in het verslag van de vergaderingen. Eerst uit de memorie van antwoord van de eerste verwerende partij maken de verzoekende partijen op dat

Erwin Lammens, die één van de ontwerpers was van het bestreden plan, ook lid is van de Gecoro en evenzeer een persoonlijk belang had bij de goedkeuring van het bestreden plan. Enerzijds zal zijn financiële vergoeding hoogstwaarschijnlijk mee afhangen van de goedkeuring van het bestreden plan en zou hij bij een afkeuring meer werk moeten verrichten om het plan nog aan te passen; anderzijds zou een afkeuring van het plan zijn naam en faam als ruimtelijk planner schaden. Artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 verbiedt de deelname aan de bespreking en de beraadslaging van de Gecoro door leden die een persoonlijk belang hebben bij het besproken onderwerp.

De verzoekende partijen concluderen dat de Gecoro volledig op maat van het bestreden plan is samengesteld en bijgevolg geen onpartijdig adviesorgaan is.

26. In haar laatste memorie stelt de tweede verwerende partij nog dat de decreetgever heeft bepaald dat eenieder, met uitsluiting van gemeenteraadsleden, burgemeesters en schepenen, lid kunnen zijn van een Gecoro. De bedoelde personeelsleden van de tweede verwerende partij vallen niet onder het toepassingsgebied van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000. Het begrip “persoonlijk belang” in artikel 9 van hetzelfde besluit kan niet zo ruim worden geïnterpreteerd als de verzoekende partijen voorhouden. Overeenkomstig het antwoord op een parlementaire vraag nr. 103 van 4 maart 2005 van de heer Luk Van Nieuwenhuysen, moet de term in de spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen. Zo kan een lid van de Gecoro niet deelnemen aan de beraadslaging en de stemming over een plan dat repercussies heeft voor het gebruik van zijn eigendom in het plangebied. Anderzijds moet een vertegenwoordiger van de landbouwsector in de Gecoro zich niet onthouden van de deelname aan de beraadslaging en de stemming omdat een plan betrekking heeft op gronden in agrarisch gebied. In elk geval kan het loutere feit dat een lid van de Gecoro een plan heeft ontworpen of werkt bij een studiebureau dat het plan heeft ontworpen, niet leiden tot een belangenvermenging. Overigens verdient de ontwerper niet meer of minder naargelang het advies van de Gecoro over het betrokken plan. Uit de betaalde ereloonnota's van Erwin Lammens blijkt dat hij werd vergoed voor de door hem geleverde prestaties en dat een ongunstig advies van de Gecoro hem geen

financieel nadeel zou opleveren. Er kan dus geen sprake zijn van een financieel belang en evenmin van een moreel persoonlijk belang, aangezien uit niets blijkt dat een ruimtelijk planner gezichtsverlies zou lijden indien door een ongunstig advies een aanpassing van het plan nodig zou zijn. Een persoonlijk belang veronderstelt alleszins dat met redelijke zekerheid kan worden verondersteld dat de betrokkene zijn persoonlijke belangen boven het algemeen belang van de gemeente zou stellen. Er wordt bovendien niet aangetoond dat de geviseerde leden van de Gecoro een rechtstreeks belang zouden halen uit het verleende gunstige advies.

Voorts moeten overeenkomstig artikel 8, § 3, derde lid, 7° en 8° DRO ten minste tien leden van een Procoro deel uitmaken van de provinciediensten. Het valt moeilijk in te zien waarom de aanwezigheid van gemeentelijke ambtenaren in Gecoro's dan zou kunnen wijzen op een persoonlijk belang of op een partijdigheid.

Tevens betoogt de tweede verwerende partij dat het onpartijdigheidsbeginsel niet kan worden ingeroepen tegen de rechtsregel in. De toepasselijke decretale regeling laat immers toe dat gemeentelijke ambtenaren en ontwerpers van plannen lid zijn van de Gecoro. Er worden ook geen concrete feiten aangevoerd waaruit blijkt dat de veronderstelde partijdigheid van een of meer leden de Gecoro in haar geheel heeft kunnen beïnvloeden. De geviseerde leden maken minder dan een kwart van het aantal leden uit, zodat er geen decisieve beïnvloeding kon zijn. Zij hebben enkel toelichting gegeven zonder te trachten enig lid te overtuigen om een bepaalde beslissing te nemen. Het is de voorzitter van de Gecoro die uitdrukkelijk aan de leden vroeg of zij akkoord gingen met het ontwerpplan, waarna de Gecoro zich unaniem in gunstige zin uitsprak.

Ten slotte argumenteert de tweede verwerende partij dat de verzoekende partijen hebben nagelaten om naar aanleiding van het tweede openbaar onderzoek de samenstelling van de Gecoro en de vermeende schending van het onpartijdigheidsbeginsel in hun bezwaarschrift te bekritisieren. Een dergelijke argumentatie kan thans niet voor de eerste keer voor de Raad van State worden aangevoerd.

Beoordeling

27. Het toentertijd geldende artikel 9 DRO bepaalt onder meer het volgende:

“§ 1. Er wordt een adviesraad voor ruimtelijke ordening opgericht op het niveau van de gemeente, hierna de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening te noemen.

§ 2. Naast de opdrachten die de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening heeft ingevolge dit decreet, kan ze advies geven, opmerkingen maken of voorstellen doen over alle aangelegenheden met betrekking tot de gemeentelijke ruimtelijke ordening, op eigen initiatief of op verzoek van het college van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad.

§ 3. De gemeenteraad benoemt de voorzitter, de leden, de plaatsvervangers en de vaste secretaris. De gemeenteraad kan onder de leden een ondervoorzitter aanwijzen. De benoeming wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de bestendige deputatie die haar beslissing binnen 30 dagen na de betekening opstuurt naar het college van burgemeester en schepenen en de Vlaamse regering. Als ze dat niet doet, dan wordt de beslissing van de gemeenteraad geacht te zijn goedgekeurd.

De voorzitter en de vaste secretaris worden voorgedragen door het college van burgemeester en schepenen. De vaste secretaris is niet stemgerechtigd.

De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening telt het in het zesde lid vermelde aantal leden, de voorzitter inbegrepen. Minimum één vierde van de leden, waaronder de voorzitter, zijn deskundigen inzake ruimtelijke ordening. De overige leden zijn vertegenwoordigers van de voornaamste maatschappelijke geledingen binnen de gemeente. Ieder lid, met uitzondering van de voorzitter, heeft een plaatsvervanger. Leden van de gemeenteraad of het schepencollege kunnen geen lid van de adviescommissie zijn.

De gemeenteraad beslist welke maatschappelijke geledingen binnen de gemeente worden opgeroepen om één of meerdere vertegenwoordigers voor te dragen als lid van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening. De maatschappelijke geledingen die een lid voordragen, dragen tevens een plaatsvervanger voor.

Het aantal leden is afhankelijk van het inwoneraantal van de gemeente:

1° minimum 7 en maximum 9 leden voor een gemeente met niet meer dan 10.000 inwoners;

2° minimum 9 en maximum 13 leden voor een gemeente met meer dan 10.000 en niet meer dan 30.000 inwoners;

3° minimum 13 en maximum 17 leden voor een gemeente met meer dan 30.000 en niet meer dan 50.000 inwoners;

4° minimum 17 en maximum 21 leden voor een gemeente met meer dan 50.000 inwoners.

§ 4. De leden van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening worden benoemd voor 6 jaar. Hun benoeming is hernieuwbaar. Na de

installatie van een nieuwe gemeenteraad wordt overgegaan tot de benoeming van een nieuwe commissie. De nieuwe commissie treedt eerst aan nadat de bestendige deputatie de benoeming van de leden ervan heeft goedgekeurd. De oude commissie blijft zolang aan.

Het lid dat voortijdig zijn mandaat stopzet, wordt vervangen door zijn plaatsvervanger tot een nieuw lid is benoemd.

§ 5. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening kan, voor het onderzoeken van bijzondere vraagstukken, een beroep doen op externe deskundigen en werkgroepen oprichten onder de voorwaarden, bepaald in het huishoudelijk reglement.

(...)”.

Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 mei 2000 luidt als volgt:

“De commissie kan voor de behandeling van een onderwerp al de nodige instanties en personen of betrokkenen uitnodigen voor een toelichting en een eventuele bespreking van het onderwerp. Die personen mogen evenwel de beraadslaging over het advies van de commissie en de stemming erover niet bijwonen, tenzij die delen van de vergadering openbaar worden gehouden met toepassing van het derde lid. Zij kunnen in ieder geval niet deelnemen aan die beraadslaging over het advies en de stemming erover.

De commissie nodigt voor elke vergadering een vertegenwoordiger uit van elke politieke fractie in de provincieraad, respectievelijk de gemeenteraad. Deze personen kunnen de toelichtingen bijwonen en deelnemen aan een eventuele bespreking van het onderwerp, maar mogen de beraadslaging over het advies van de commissie en de stemming erover niet bijwonen, tenzij die delen van de vergadering openbaar worden gehouden met toepassing van het derde lid. Zij kunnen in ieder geval niet deelnemen aan die beraadslaging over het advies en de stemming erover.

De commissie kan, onverminderd de wettelijke regels inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, beslissen dat een vergadering geheel of gedeeltelijk openbaar wordt gehouden. In dat geval mogen evenwel de niet-leden, andere dan de personen die zijn uitgenodigd voor een toelichting en de vertegenwoordigers van de politieke fracties, niet deelnemen aan de besprekingen, noch aan de beraadslaging over het advies en de stemming erover.

Het huishoudelijk reglement van de commissie kan bepalen dat over het geheel of gedeeltelijk openbaar houden van een vergadering beslist wordt bij bijzondere meerderheid of met eenparigheid van stemmen”.

Artikel 9 van hetzelfde besluit luidt als volgt:

“Het lid dat een persoonlijk belang heeft bij een besproken onderwerp, mag noch de bespreking ervan, noch de beraadslaging over het advies van de commissie en de stemming erover bijwonen”.

28. Uit de parlementaire voorbereiding van wat artikel 9 DRO is geworden, kan worden opgemaakt dat de decreetgever de Gecoro's heeft ingesteld als organen met een "adviesfunctie ten aanzien van het gemeentelijke ruimtelijke ordeningsbeleid" (Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, nr. 1332/1, 13). Om hun effectieve en deskundige adviesfunctie te faciliteren, heeft de decreetgever ook voorzien in een permanent secretariaat en de nodige werkingsmiddelen op de gemeentelijke begroting (Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, nr. 1332/1, 15). De decreetgever heeft geopteerd voor een samenstelling van de Gecoro uit deskundigen inzake ruimtelijke ordening enerzijds en uit vertegenwoordigers van de voornaamste maatschappelijke geledingen binnen de gemeente anderzijds.

Nu reeds kan worden aangestipt dat de samenstelling van de Gecoro op dit laatste punt verschilt van de samenstelling van de Vlacoro en de Procoro's, die blijkens de artikelen 7 en 8 DRO uitsluitend uit deskundigen zijn samengesteld, hetgeen in de parlementaire voorbereiding ook wordt benadrukt (Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, nr. 1332/1, 13). Alleen al om die reden gaat de vergelijking die de tweede verwerende partij in haar laatste memorie maakt tussen de samenstelling van de Procoro en die van de Gecoro niet op.

Artikel 9, § 3, derde lid DRO voorziet in een onverenigbaarheid tussen het mandaat van gemeenteraadslid, schepen of burgemeester enerzijds en een lidmaatschap van de Gecoro anderzijds. Overeenkomstig artikel 9, § 8 DRO bepaalt de Vlaamse regering de nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en werkwijze van de Gecoro's. Het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000, dat genomen is in uitvoering van onder meer die decretale bepaling regelt voorts de deelname van externe instanties en personen aan de werkzaamheden van de Gecoro's (artikel 8), alsook de onthouding van de bespreking, de beraadslaging en de stemming door de leden van de Gecoro's die een persoonlijk belang hebben bij een besproken onderwerp (artikel 9).

29. Met de tweede verwerende partij moet worden vastgesteld dat artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 niet toepasselijk is op de leden van Gecoro's, maar enkel op niet-leden. Dit blijkt onder meer uit het gebruik van het woord "uitnodigen" van instanties of personen die anders niet aanwezig zouden zijn op de vergadering van de Gecoro omdat zij er geen lid van zijn. Deze bepaling regelt enkel hoever de participatie van deze

instanties of personen reikt. De argumentatie van de verzoekende partijen met betrekking tot artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 faalt bijgevolg naar recht.

30. De decretale opdracht van de Gecoro als adviesorgaan ten aanzien van het gemeentelijke beleid inzake ruimtelijke ordening, zoals die wordt geregeld in artikel 9, §§ 1 en 2 DRO, zou in het gedrang komen indien de Gecoro haar adviserende taak niet op onafhankelijke wijze zou kunnen uitoefenen. De noodzakelijke onafhankelijkheid van de Gecoro bij de uitoefening van haar adviestaak veronderstelt dat zij zich als collegiaal orgaan op een onpartijdige wijze opstelt. Dit komt onder meer tot uiting bij de rol die de Gecoro speelt bij het openbaar onderzoek over een ontwerpplan, waarbij zij de bezwaren en opmerkingen onderzoekt en betreft in het advies dat zij over het ontwerpplan aan de gemeenteraad geeft. Uit het niet-bindend karakter van het advies van de Gecoro kan overigens niet worden afgeleid dat haar onafhankelijkheid en haar onpartijdigheid niet van belang zouden zijn voor de decretale adviesfunctie die de decreetgever haar heeft opgedragen. De vrijheid die de gemeenteraad als beleidsorgaan heeft om op gemotiveerde wijze af te wijken van een advies van de Gecoro, hangt integendeel samen met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Gecoro als deskundig adviesorgaan.

Om deze redenen heeft de decreetgever voorzien in de zo-even vermelde onverenigbaarheid tussen het mandaat van gemeenteraadslid, schepen of burgemeester enerzijds en een lidmaatschap van de Gecoro anderzijds (artikel 9, § 3, derde lid DRO). Anders dan de verwerende partijen lijken voor te houden, volstaat deze specifieke onverenigbaarheid als dusdanig niet om de onafhankelijkheid van de Gecoro in voldoende mate te waarborgen.

31. Artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 bepaalt dat een lid van de Gecoro dat “een persoonlijk belang heeft bij een besproken onderwerp”, noch de bespreking, noch de beraadslaging, noch de stemming mag bijwonen. Deze bepaling impliceert dat een lid van een beraadslagend orgaan zich moet onthouden van deelname aan de vergadering waarin een beslissing wordt genomen over een onderwerp waarbij hij een persoonlijk belang heeft dat van die aard is dat hij geacht moet worden niet meer

op een objectieve wijze te kunnen oordelen. Anders dan de tweede verwerende partij voorhoudt, moet daarbij niet worden aangetoond dat de betrokkene zijn persoonlijke belangen boven die van de gemeente zou stellen. Het volstaat dat concrete gegevens kunnen worden aangevoerd die een redelijke twijfel kunnen doen ontstaan over de onpartijdigheid van één of meer leden van de Gecoro..

32. Vooreerst moet worden vastgesteld dat Maryse Thomas als vaste secretaris van de Gecoro niet gelijkgesteld kan worden met een lid van de Gecoro. De vaste secretaris van de Gecoro wordt immers afzonderlijk van de leden benoemd, zoals blijkt uit artikel 9, § 3, eerste lid DRO, en is bovendien niet stemgerechtigd, zoals kan worden opgemaakt uit artikel 9, § 3, tweede lid DRO. Aangezien artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 enkel van toepassing is op leden van de Gecoro, kan de argumentatie van de verzoekende partijen niet worden gevolgd voor wat betreft de vaste secretaris van de Gecoro.

Uit de gegevens van het dossier, met name uit de door de tweede verwerende partij in haar laatste memorie bijgevoegde stukken blijkt dat Erwin Lammens, die als deskundige lid is van de Gecoro, in zijn hoedanigheid van ruimtelijk planner het voorontwerp van plan heeft opgesteld waarover de Gecoro advies heeft uitgebracht. Hieruit blijkt dat de betrokkene wel degelijk een persoonlijk belang had bij het besproken onderwerp. Dat een gebeurlijk ongunstig advies van de Gecoro geen financieel nadeel zou impliceren voor de betrokkene, zoals de tweede verwerende partij betoogt, doet geen afbreuk aan die conclusie.

Uit de gegevens van het dossier blijkt eveneens dat twee andere leden van de Gecoro, met name Marcia De Gent en Luc Janssens in dienst zijn van de tweede verwerende partij. Door de verwerende partijen wordt niet betwist dat ze respectievelijk hoofd van de dienst Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu en gemeentesecretaris zijn en dat ze allebei bovendien deel uitmaken van het projectteam dat reeds vóór de advisering door de Gecoro belast was met het uitwerken en begeleiden van het bestreden plan. Daaruit blijkt op afdoende wijze dat ze persoonlijk betrokken waren bij het door de Gecoro besproken onderwerp.

De verwerende partijen betwisten niet dat de drie genoemde leden van de Gecoro hebben deelgenomen aan de vergadering van de Gecoro van

18 april 2005, waarop de Gecoro de ingediende bezwaarschriften ontvankelijk en ongegrond heeft verklaard en een gunstig advies heeft gegeven over het ontwerpplan.

Deze handelwijze komt neer op een miskenning van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000. Deze onwettigheid tast de geldigheid aan van het advies van de Gecoro, dat overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 19 van het gecoördineerde decreet voorgeschreven was, en daarmee ook de wettigheid van de bestreden beslissingen.

33. De argumentatie van de tweede verwerende partij in haar laatste memorie die er op neerkomt dat de verzoekende partijen de samenstelling van de Gecoro toentertijd in hun bezwaarschrift voor de Gecoro zelf hadden moeten bekritisieren, gaat niet op. De tweede verwerende partij toont immers niet aan dat de verzoekende partijen bij het indienen van hun bezwaarschrift kennis hadden of moesten hebben van de persoonlijke betrokkenheid van de drie genoemde leden van de Gecoro. Zelfs in dat geval mochten de verzoekende partijen er op vertrouwen dat de betrokken leden zich zouden onthouden van deelname aan de vergadering van de Gecoro. Voorts is het regelmatige verloop van de besluitvorming over de advisering door de Gecoro een zaak van de Gecoro zelf, waarbij niet vereist is dat een onregelmatigheid door een belanghebbende moet worden opgeworpen vooraleer het advies door de Gecoro is gegeven, opdat een belanghebbende deze onregelmatigheid op ontvankelijke wijze voor de Raad van State kan aanvoeren.

34. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van het geding vast ten aanzien van de eerste verzoekende partij.

2. De verzoeken tot tussenkomst van de n.v. ARENA DEVELOPMENT, de n.v. STRABAG BELGIUM DIVISION DEVELOPMENT en de n.v. DEMOCO worden afgewezen.

3. De Raad van State vernietigt:

- a. het besluit van 19 juli 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van de tweede volledige wijziging van het bijzonder plan van aanleg “Oude Artilleriekazerne” genaamd van de stad Tienen bestaande uit een plan met de bestaande toestand, een bestemmingsplan met bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften en een onteigeningsplan, en,**
- b. het besluit van 21 april 2005 van de gemeenteraad van de stad Tienen houdende definitieve aanvaarding van het nieuwe ontwerp van bijzonder plan van aanleg nr. 3 “Kazerne”.**

4. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het eerste vernietigde besluit.

5. De eerste verzoekende partij wordt voor een twaalfde en de verwerende partijen worden ieder voor elf vierentwintigste verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 2100 euro.

De verzoekende partijen tot tussenkomst worden verwezen in de kosten van de verzoeken tot tussenkomst, begroot op 375 euro, ieder voor een derde.

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

	Roger Stevens,	kamervoorzitter,
	Johan Bovin,	staatsraad,
	Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens