

Rolnummer 3894
Arrest nr. 74/2006 van 10 mei 2006

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over

- artikel 55, vijfde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw;
- artikel 12 van de wet van 22 december 1970, in zoverre het, wat betreft de gevolgen van de verzending van de rappelbrief, een wijziging en een bevestiging inhoudt van het voormelde artikel 55, vijfde lid;
- artikel 53, § 2, vijfde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 154.192 van 26 januari 2006 in zake Y. Beirens tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 10 februari 2006, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt

- artikel 55, vijfde lid van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw,

- de wet van 22 december 1970, in zoverre deze, wat betreft de gevolgen van de verzending van de rappelbrief een wijziging en een bevestiging inhield van het bepaalde in artikel 55, vijfde lid van de wet van 29 maart 1962, en thans

- het artikel 53, § 2, vijfde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996,

de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, doordat het een stelsel van stilzwijgende vergunning instelt,

a. waarvan de aard elk beroep tot nietigverklaring en, in voorkomend geval, tot schorsing, voor de afdeling administratie van de Raad van State zou uitsluiten;

b. waarvan het toezicht door de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde niet gelijkwaardig zou zijn met de jurisdictionele toetsingen die worden uitgeoefend ten aanzien van een stedenbouwkundige vergunning uitgereikt door een daartoe bevoegde overheid, inzonderheid :

- in zoverre dat toezicht niet zou kunnen steunen op de schending van andere bepalingen dan de bepalingen die de aanvrager krachtens

artikel 55, vijfde lid van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw,

de wet van 22 december 1970, in zoverre deze, wat betreft de gevolgen van de verzending van de rappelbrief een wijziging en een bevestiging inhield van het bepaalde in artikel 55, vijfde lid van de wet van 29 maart 1962, en thans

het artikel 53, § 2, vijfde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 moet naleven;

- in zoverre dat toezicht, zelfs marginaal, geen betrekking zou kunnen hebben op de inachtneming van de beginselen van goede ruimtelijke ordening of de inachtneming van de voorwaarden voor een afwijking of een uitzondering op een vooraf bestaand bouwverbod ?

2. Bestaat die schending op zijn minst niet wanneer die stilzwijgende vergunning voortvloeit uit het ontbreken van een beslissing van de Gewestregering terwijl de andere bevoegde overheid of overheden die zich in de eerste of tweede aanleg zouden hebben uitgesproken, geweigerd zouden hebben de stedenbouwkundige vergunning uit te reiken ?

3. Bestaat die schending op zijn minst niet wanneer die stilzwijgende vergunning geen betrekking heeft op een grond waarop in principe mag worden gebouwd, maar op een grond waarop bouwen, om reden van een erfdiensbaarheid *non aedificandi* in principe is uitgesloten en slechts uitzonderlijk kan worden toegestaan middels een daadwerkelijke en met redenen omklede beoordeling van de administratieve overheid die betrekking heeft op het bestaan van specifieke plaatselijke omstandigheden ? ».

Op 1 maart 2006 hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

De Vlaamse Regering heeft een memorie met verantwoording ingediend.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Y. Beirens heeft op 8 april 1997 een bouwaanvraag ingediend. Het college van burgemeester en schepenen heeft op 23 juni 1997 de gevraagde bouwvergunning geweigerd ingevolge het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar. Op 18 juli 1997 heeft Y. Beirens tegen het weigeringsbesluit beroep ingesteld. De bestendige deputatie van de provincieraad heeft het beroep op 25 september 1997 verworpen.

Tegen het besluit tot verwerping van zijn beroep heeft Y. Beirens op 20 oktober 1997 beroep ingesteld bij de bevoegde Vlaamse Minister. Hij werd gehoord op 7 januari 1998. Toen de bevoegde Minister niet binnen de termijn van 75 dagen had beslist, heeft Y. Beirens op 7 april 1998 een rappelbrief gestuurd.

Op 26 mei 1998 heeft de bevoegde Minister over het beroep van verzoeker uitspraak gedaan. Het besluit werd met een ter post aangetekende brief van 2 juni 1998 aan de verzoeker ter kennis gebracht, dit is meer dan 30 dagen na de afgifte ter post van de voormelde rappelbrief.

Op 17 juli 1998 heeft Y. Beirens bij de Raad van State een verzoekschrift ingediend tot nietigverklaring van het besluit van 26 mei 1998. Op verzoek van het Vlaamse Gewest stelt de Raad van State de hiervoor aangehaalde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In hun conclusies, die werden opgesteld met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet op het Arbitragehof, hebben de rechters-verslaggevers vastgesteld dat de bewoordingen van de in het geding zijnde bepalingen sterk gelijken op die van artikel 137, tweede lid, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, waarover het Hof zich in het arrest nr. 78/2001 naar aanleiding van soortgelijke vragen heeft uitgesproken.

Het Hof heeft zijn antwoord bevestigd in het arrest nr. 156/2003 ten aanzien van artikel 52, § 2, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, in de versie die voorafgaat aan het decreet van 27 november 1997 en die identiek is aan die van het voormelde artikel 137, tweede lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991.

Die precedentes hebben de rechters-verslaggevers ertoe gebracht het Hof voor te stellen de prejudiciële vragen af te doen met een arrest van onmiddellijk antwoord.

A.2. De Vlaamse Regering diende een memorie met verantwoording in, waarin zij verwijst naar de wijsheid van het Hof.

- B -

B.1. Artikel 53 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, dat artikel 55 van de wet van 29 maart 1962, zoals vervangen bij artikel 12 van de wet van 22 december 1970, heeft overgenomen, bepaalde vóór de opheffing ervan bij artikel 171 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de wijziging ervan bij artikel 60 van het decreet van 26 april 2000 :

« Art. 53. § 1. De aanvrager kan binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van het schepencollege of van de weigeringsbeslissing van de gemachtigde ambtenaar bedoeld in artikel 52, § 1, tweede lid, van die beslissing in beroep komen bij de bestendige deputatie. Bij ontstentenis van een beslissing kan hij eveneens in beroep komen binnen dertig dagen na afloop van de in artikel 52, § 1, tweede lid, bedoelde termijn. De bestendige deputatie zendt een afschrift van het beroepschrift, binnen vijf dagen na de ontvangst, aan de gemeente en aan de gemachtigde ambtenaar.

De aanvrager of zijn raadsman, het college van burgemeester en schepenen of zijn gemachtigde, alsook de gemachtigde ambtenaar worden op hun verzoek door de bestendige deputatie gehoord. Wanneer een partij vraagt te worden gehoord, worden ook de andere partijen opgeroepen.

Van de beslissing van de bestendige deputatie wordt aan de aanvrager, aan het college en aan de gemachtigde ambtenaar kennis gegeven binnen zestig dagen na de datum van afgifte bij de post van de aangetekende zending die het beroep bevat.

Ingeval de partijen worden gehoord, wordt de termijn met vijftien dagen verlengd.

§ 2. Het college van burgemeester en schepenen alsook de gemachtigde ambtenaar kunnen bij de Vlaamse Regering in beroep komen binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van een vergunning. Dit beroep, evenals de termijn voor instelling van het beroep, schorst de vergunning. Het wordt terzelfder tijd ter kennis van de aanvrager en van de Vlaamse Regering gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college.

De aanvrager kan bij de Vlaamse Regering in beroep komen binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie, of, bij gebreke van die ontvangst, na afloop van de termijn waarbinnen deze plaats moest hebben. Dit beroep wordt bij een ter post aangetekende brief gezonden aan de Vlaamse Regering, die een afschrift ervan aan het college stuurt binnen vijf dagen na de ontvangst.

De aanvrager of zijn raadsman, alsook het college of zijn gemachtigde worden op hun verzoek door de Vlaamse Regering of diens gemachtigde gehoord. Wanneer een partij vraagt te worden gehoord, worden ook de andere partijen opgeroepen.

Van de beslissing van de Vlaamse Regering wordt aan de partijen kennis gegeven binnen zestig dagen na afgifte bij de post van de aangetekende zending die het beroep bevat. Ingeval de partijen worden gehoord, wordt de termijn met vijftien dagen verlengd. Bij gebreke kan de aanvrager de zaak bij aangetekende brief aan de Vlaamse Regering rappelleren.

Heeft de aanvrager geen beslissing ontvangen bij het verstrijken van een nieuwe termijn van dertig dagen met ingang van de dag waarop de rappelbrief ter post is afgegeven, dan mag hij zonder verdere formaliteiten overgaan tot het uitvoeren van het werk of het verrichten van de handelingen, mits hij zich gedraagt naar de aanwijzingen van het dossier dat hij heeft ingediend, naar de decreten en verordeningen, met name naar de voorschriften van de goedgekeurde plannen van aanleg, alsmede naar de bepalingen van de verkavelingsvergunning; is het beroep door het college of de gemachtigde ambtenaar ingesteld, dan mag de aanvrager overgaan tot het uitvoeren van het werk of het verrichten van de handelingen, mits hij zich gedraagt naar de beslissing van de bestendige deputatie.

§ 3. De beslissingen van de bestendige deputatie en van de Vlaamse Regering worden met redenen omkleed.

De vergunning kan worden geweigerd om dezelfde redenen, worden verleend onder de voorwaarden of kan de afwijkingen toestaan, bedoeld in de artikelen 43, 44 en 49 ».

B.2. In de prejudiciële vragen wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de overeenstemming van het vijfde lid van paragraaf 2 van het aangehaalde artikel 53 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet.

Wat de eerste prejudiciële vraag betreft

B.3.1. In de eerste prejudiciële vraag wordt aan het Hof de vraag gesteld of het inzake stedenbouw niet discriminerend is dat, enerzijds, het resultaat van een administratieve procedure niet voor de Raad van State kan worden betwist door de personen die belang hebben bij die procedure en dat, anderzijds, de controle die door de gewone rechtscolleges kan worden uitgeoefend ten aanzien van de werken die krachtens de in het geding zijnde bepaling kunnen worden uitgevoerd, niet gelijkwaardig is met die welke ten aanzien van een administratieve handeling zou kunnen worden uitgeoefend.

B.3.2. In tegenstelling met wat in de prejudiciële vraag lijkt te worden gesuggereerd, voorziet de in het geding zijnde bepaling niet in de toekenning van een stilzwijgende

vergunning door de administratie, maar wel in de toelating, door het rechtstreekse effect van het decreet, om over te gaan tot de uitvoering van de werken. Naar luid van het decreet heeft het stilzitten van de administratie dus niet de betekenis van een stilzwijgende administratieve handeling tot weigering of aanvaarding van de aanvraag van de bestuurde.

B.4. Het ontbreken van een administratieve handeling in het betrokken wetgevend stelsel maakt het optreden van de Raad van State onmogelijk, zowel op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten als op grond van artikel 14, § 3, van dezelfde wetten.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat, krachtens de in het geding zijnde bepaling, de uitvoering van de werken door de aanvrager van de vergunning, door de gewone rechter kan worden gecontroleerd inzake de overeenstemming van de werken met de « aanwijzingen van het dossier dat hij heeft ingediend, [met] de decreten en verordeningen, met name [met] de voorschriften van de goedgekeurde plannen van aanleg, alsmede [met] de bepalingen van de [eventuele] verkavelingsvergunning ».

B.5. Het verschil in behandeling tussen de rechtzoekenden naargelang beroepen voor de gewone rechtscolleges of voor de Raad van State kunnen worden ingesteld, is op zich niet discriminerend. Het wordt slechts discriminerend wanneer de waarborgen geboden door het ene rechtsmiddel aanzienlijk minder zouden zijn dan die welke door het andere rechtsmiddel worden geboden.

B.6.1. Het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van artikel 53, § 2, vijfde lid, van het decreet berust op een objectief criterium : de ontstentenis van een administratieve akte waartegen een beroep voor de Raad van State kan worden ingesteld.

B.6.2. Die bepaling neemt de inhoud over van artikel 55, § 2, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gewijzigd bij artikel 12 van de wet van 22 december 1970. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 maart 1962 (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 275, p. 67), alsmede uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 1970 (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 525, pp. 69-70) blijkt dat de wetgever met de invoering van een dergelijke procedure tot doel had

de bestuurde niet te bestraffen voor de passiviteit, of zelfs de zorgeloosheid of slechte wil, van het bestuur.

B.6.3. Het in het decreet aangewende middel om dat doel te bereiken is pertinent : de mogelijkheid om over te gaan tot de uitvoering van de werken, mits bepaalde voorafgaande formaliteiten worden vervuld en een zekere termijn verstrijkt, stelt de aanvrager van de vergunning immers ertoe in staat voldoening te krijgen wanneer de administratie in gebreke blijft.

B.6.4. Toch moet nog worden nagegaan of het door het decreet aangewende middel om het door de decreetgever nagestreefde doel te bereiken geen onevenredige inbreuk maakt op de rechten van derden, niettegenstaande de mogelijkheid die voor hen bestaat om de zaak bij de gewone rechter aanhangig te maken.

B.7. Inzake stedenbouw is het doorgaan van essentieel belang, zowel voor de aanvrager van de vergunning als voor de betrokken derden, dat hun niet de dienst zou worden ontzegd die een gespecialiseerde overheid kan bieden door hun situatie *in concreto* te beoordelen en dat door de rechter kan worden onderzocht of de administratie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door van mening te zijn dat de aanvraag al dan niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening of door een afwijking van de van kracht zijnde planologische bepalingen toe te kennen.

Die controle kan door de Raad van State worden uitgeoefend wanneer een administratieve beslissing is genomen of, in geval van stilzwijgen van de administratie, wordt geacht te zijn genomen. In geval van een dergelijke administratieve beslissing zou de gewone rechter, krachtens artikel 159 van de Grondwet, een vergelijkbare controle kunnen uitoefenen.

In de situatie die door de in het geding zijnde bepaling wordt gecreëerd, beschikt de gewone rechter evenwel niet over een administratieve beslissing waarop hij controle zou kunnen uitoefenen. In dergelijke omstandigheden de gewone rechter ermee belasten zijn beoordeling in de plaats te stellen van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de administratie zou overigens erop neerkomen hem een bevoegdheid toe te kennen die

onverenigbaar is met de beginselen die de verhoudingen regelen tussen de administratie en de rechtscolleges.

B.8. Hieruit dient te worden afgeleid dat op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de belanghebbende derden, waardoor die categorie van personen gediscrimineerd wordt ten opzichte van personen die de waarborgen van een jurisdictionele toetsing genieten.

B.9. De eerste prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

B.10. Nu het onderzoek van de eerste prejudiciële vraag heeft geleid tot een vaststelling van schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, is er geen aanleiding om over te gaan tot een onderzoek van de andere prejudiciële vragen, dat niet zou kunnen leiden tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 53, § 2, vijfde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 10 mei 2006.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts