

Rolnummer 5286
Arrest nr. 121/2012 van 18 oktober 2012

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 7.4.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (coördinatie van 15 mei 2009), gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 19 december 2011 in zake (1) de nv « Federale Immobiliënvennootschap van het Bouwbedrijf » (F.I.V.B.) tegen de « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn » en (2) de nv « Imolex » tegen de « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 9 januari 2012, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 7.4.1 VCRO de grondwettelijke beginselen van niet-discriminatie en gelijkheid in de zin van artikel 10 en 11 van de Grondwet in zoverre aan een rechtsonderhorige de mogelijkheid wordt ontnomen om zich te beroepen op de grondwettelijk gewaarborgde exceptie van onwettigheid in de zin van artikel 159 van de Grondwet ten aanzien van gewestplanvoorschriften die reeds onwettig werden bevonden door de bestuursafdeling van de Raad van State wegens ontstentenis van voorafgaand advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State met betrekking tot stedenbouwkundige voorschriften die niet gekend zijn in het inrichtingsbesluit van 28 december 1972 houdende bepaling van de reglementaire voorschriften van toepassing op de gewestplannen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de nv « Federale Immobiliënvennootschap van het Bouwbedrijf » (F.I.V.B.), met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Stoofstraat 12;
- de « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn », met zetel te 2800 Mechelen, Motstraat 20;
- de nv « Imolex », met maatschappelijke zetel te 2550 Kontich, Edegemsesteenweg 55;
- de Vlaamse Regering.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Federale Immobiliënvennootschap van het Bouwbedrijf » (F.I.V.B.);
- de nv « Imolex »;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 18 september 2012 :

- zijn verschenen :

. Mr. T. Kloeck *loco* Mr. P. Flamey en Mr. J. Bosquet, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de nv « Federale Immobiliënvennootschap van het Bouwbedrijf » (F.I.V.B.) en de nv « Imolex »;

. Mr. P. Van der Straten, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn »;

- . Mr. M. Storme, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en P. Nihoul verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

De nv « Federale Immobiliënvennootschap van het Bouwbedrijf » (hierna : nv « F.I.V.B. ») en de nv « Imolex » dagvaarden, elk afzonderlijk, de « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn » tot herziening van de aan hen toegekende voorlopige onteigeningsvergoeding voor de onteigening bij ministerieel besluit van 10 juli 2008 van hun onroerende goederen, met het oog op de aanleg van een eindpunt voor tramvoertuigen voor de tramlijn Mortsel-Boechout. Door de Rechtbank van eerste aanleg zijn beide zaken samengevoegd.

De onteigende goederen hebben in het gewestplan nr. 14 voor Antwerpen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, de bestemming « reservegebied voor woonwijken » gekregen. De eis tot herziening strekt in hoofdzaak ertoe de onteigening onwettig te horen verklaren op grond van artikel 159 van de Grondwet, door zich tegenover het machtigingsbesluit van 10 juli 2008 te beroepen op de niet-inachtneming van de draagwijdte van het begrip dringende noodzakelijkheid en op machtsoverschrijding. In ondergeschikte orde wordt een hogere onteigeningsvergoeding geëist en in uiterst ondergeschikte orde wordt geëist dat de aangestelde gerechtsdeskundige wordt belast met het berekenen van de venale waarde van de onteigende goederen op basis van de gewestplanbestemming « woonreservegebied ». Tevens wordt door de nv « Imolex » een prejudiciële vraag gesuggereerd, die door de verwijzende rechter als onontbeerlijk voor de oplossing van het bodemgeschil wordt aangemerkt en dienvolgens wordt gesteld.

III. *In rechte*

- A -

Wat betreft de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

A.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de prejudiciële vraag op meerdere dwalingen berust. Immers, de gestelde vraag veronderstelt dat de te onteigenen percelen zich bevinden in een gebied waarvoor een definitieve gewestplanwijziging werd vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering, dat dat wijzigingsbesluit gebrekkig is en reeds onwettig werd bevonden door een arrest van de Raad van State en dat ingevolge een validatiebesluit van de Vlaamse Regering de rechtsonderhorige de exceptie van onwettigheid niet meer zou kunnen uitoefenen. Evenwel betreft de door de eisende partijen voor de verwijzende rechter aangevoerde onwettigheid geen bij besluit van de Vlaamse Regering vastgestelde gewestplanwijziging, maar het oorspronkelijke, bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan nr. 14 voor Antwerpen en is het bestemmingsvoorschrift waarvan de onwettigheid wordt aangevoerd wegens ontstentenis van voorafgaand advies van de Raad van State nog niet onwettig bevonden door een arrest van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zodat de validatie van artikel 7.4.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) niet kan spelen voor het desbetreffende bestemmingsvoorschrift en de exceptie van onwettigheid niet wordt ingeperkt door artikel 7.4.1 van de VCRO. Bovendien werd het gewestplanbesluit van 3 oktober 1979 wel voorgelegd voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Derhalve kan artikel 7.4.1 van de VCRO niet worden geacht van toepassing te zijn op het onderliggende bodemgeschil en dient de prejudiciële vraag niet te worden beantwoord.

A.2.1. De verwerende partij voor de verwijzende rechter, de « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn », is van oordeel dat de gestelde prejudiciële vraag niet pertinent is voor de oplossing van het bodemgeschil. Er wordt niet ingezien welk verband er zou kunnen bestaan tussen de in het geding zijnde decreetsbepaling (artikel 7.4.1 van de VCRO), die betrekking heeft op de schending van de verplichting om het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in te winnen bij de definitieve vaststelling van de gewestplanwijzigingen, en het onderwerp van het geding dat aanleiding gaf tot de prejudiciële vraag, namelijk de ontegeningsvergoeding waarbij de venale waarde mede bepaald wordt door de aanvullende stedenbouwkundige bepalingen, die voorkomen in het oorspronkelijke gewestplan nr. 14 voor Antwerpen, waarbij de afdeling wetgeving van de Raad van State een advies verschaftte.

Te dezen staat immers vast dat het gewestplan nr. 14 voor Antwerpen, met inbegrip van de aanvullende stedenbouwkundige bepalingen, werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State (advies van 19 september 1979, L.13.435, *onuitg.*), dat in de aanvullende stedenbouwkundige bepaling « reservegebied voor woonwijk » is voorzien bij de aanvullende stedenbouwkundige bepalingen van het koninklijk besluit van 3 oktober 1979, dat aan de gronden een stedenbouwkundige bestemming werd gegeven, zoals daarin is voorzien in het oorspronkelijke gewestplan nr. 14 voor Antwerpen, en dat de stedenbouwkundige bestemming van de onteigende goederen werd gewijzigd naar aanleiding van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan « Capenberg », vastgesteld bij provincieraadsbesluit van de provincie Antwerpen van 24 maart 2005.

A.2.2. In het verwijzingsvonnis kunnen geen motieven worden afgeleid waarom de verwijzende rechter het noodzakelijk achtte bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

A.3.1. De eisende partijen voor de verwijzende rechter doen gelden dat de verwijzende rechter, in zijn tussenvonnis, geen interpretatie heeft gegeven van artikel 7.4.1 van de VCRO, dat overigens door de nv « Imolex » slechts werd aangevoerd indien de rechter van oordeel zou geweest zijn dat de decretale validatie van het in het geding zijnde artikel van toepassing zou zijn op de vaststelling van het definitieve gewestplan waarin de bijzondere bestemmingsvoorschriften vermeld staan. Aangezien de verwijzende rechter de prejudiciële vraag heeft gesteld, dient het Hof de in het geding zijnde bepaling op die manier te interpreteren. Met andere woorden, door het stellen van de prejudiciële vraag meent de verwijzende rechter dat het niet uitgesloten is dat de wetgevende validatie eveneens van toepassing zou kunnen zijn op de oorspronkelijke vaststelling van de definitieve gewestplannen.

A.3.2. Bovendien is er geen sprake van een klaarblijkelijk gebrek aan bijdrage tot de oplossing van het bodemgeschil, daar de verwijzende rechter nog geen standpunt heeft ingenomen betreffende de toepasselijkheid van de wetkrachtige validatie op elke vaststelling van een gewestplan waarbij de bijzondere bestemmingsvoorschriften werden vastgesteld, dan wel alleen op de reglementaire rechtshandelingen die het gewestplan wijzigen of die op een dergelijke wijziging volgen. De term « gewestplanwijzigingen » in artikel 7.4.1 van de VCRO kan dan ook op twee manieren worden geïnterpreteerd : ofwel als elke beslissing waarbij een geldend gewestplan, en dus ook een voorlopig vastgesteld gewestplan, wordt gewijzigd of een beslissing waarbij een wijziging werd aangebracht in de ruimtelijke toestand, ofwel als een beslissing waarbij een wijziging van een bestaand gewestplan definitief werd vastgesteld.

Derhalve is de prejudiciële vraag ontvankelijk.

Ten gronde

A.4.1. In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord. Allereerst berust het onderscheid dat artikel 7.4.1 van de VCRO invoert op een objectief criterium, waarbij wordt onderscheiden tussen gewestplanvoorschriften die onwettig zouden zijn wegens ontstentenis van een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en gewestplanvoorschriften die onwettig zouden zijn wegens andere, substantiële gebreken. De inperking die artikel 7.4.1 van de VCRO invoert, is bovendien zeer beperkt qua voorwerp en betreft enkel de gevallen waarin het aanvoeren, na talloze jaren, van de exceptie van onwettigheid onevenredig lijkt met de aard van de procedurefout en tot onevenredige gevolgen leidt (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/3, pp. 52 e.v.).

De wetgevende validatie van een gewestplanbesluit door artikel 7.4.1 van de VCRO is bovendien van een heel andere aard dan de wetgevende validatie van specifieke individuele vergunningen, die alle mogelijke gebreken van die vergunningen moet dekken en de toetsing ervan geheel aan de Raad van State en de gewone hoven en rechtbanken onttrekt. Immers, de validatie door artikel 7.4.1 van de VCRO heeft betrekking op reglementaire bepalingen en niet op individuele vergunningen; de validatie is beperkt tot één welbepaalde soort procedurefout; vóór de datum van inwerkingtreding van de validatie, zijnde 1 september 2009, kunnen er geen vernietigingsarresten van de Raad van State, noch een hangend vernietigingsberoep zijn, noch enige rechterlijke beslissing om de gewraakte bestemming krachtens artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten.

A.4.2. De Vlaamse Regering meent derhalve dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, maar vraagt dat indien het Hof toch van oordeel zou zijn dat artikel 7.4.1 van de VCRO van toepassing zou zijn op het onderliggende bodemgeschil, aan de Vlaamse Regering de toestemming zou worden gegeven een aanvullende memorie in te dienen betreffende de grond van de zaak.

A.5.1. In ondergeschikte orde voert de verwerende partij voor de verwijzende rechter aan dat de wetgevende validatie als geoorloofd dient te worden beschouwd. Niettegenstaande een validatie op het vlak van de jurisdictionele waarborgen een ongelijke behandeling met zich mee kan brengen, moet worden vastgesteld dat de validatie geen weerslag heeft op het lopende bodemgeschil aangezien de validatie reeds tot stand was gekomen vóór de onteigening en vóór het bodemgeschil. Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de validatie wordt aanvaard wanneer de decreetgever uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang aanvoert die het optreden van de decreetgever kunnen verantwoorden. De parlementaire voorbereiding biedt ter zake voldoende elementen aan ter verantwoording van de uitzonderlijke omstandigheden en de dwingende motieven (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011).

A.5.2. Daarnaast is het, volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter, eveneens van belang te benadrukken dat het een externe onwettigheid betreft en dat zij geen betrekking heeft op de inhoud van de beslissing; enkel het vormvoorschrift, namelijk het verplichte advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, wordt geviseerd.

A.6.1. De eisende partijen voor de verwijzende rechter menen dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de geoorloofdheid van de validatie die werd doorgevoerd bij artikel 7.4.1 van de VCRO, rekening houdend met de mogelijke ongelijkheid van behandeling die daardoor zou zijn ontstaan tussen de rechtsonderhorigen die een exceptie van onwettigheid kunnen formuleren tegen een van toepassing zijnde reglementaire bestuurshandeling en de rechtsonderhorigen die geen toepassing kunnen maken van artikel 159 van de Grondwet en ten aanzien van wie een substantiële vormvoorwaarde niet werd nageleefd. Tevens grijpt de wetgevende validatie in in de hangende rechtsgedingen, waarvoor evenwel geen verantwoording wordt teruggevonden in de desbetreffende parlementaire voorbereiding. Daarnaast werd de geldigverklaring van de gewestplanwijzigingen uitgevaardigd vanaf de datum van inwerkingtreding ervan, zodat zij retroactief werkt; een dergelijke terugwerkende kracht is enkel dan verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. De onontbeerlijkheid van de terugwerkende kracht is overigens uiterst betwistbaar, aangezien bij validatie met onmiddellijke uitwerking die niet terugwerkt, de rechten van de rechtsonderhorigen die een vergunning verkrijgen op grond van het aangetaste planvoorschrift door een regularisatie voldoende rechtszekerheid kunnen verwerven, terwijl de rechten van onteigende rechtsonderhorigen bij wie het bestemmingsgebied de onteigeningsvergoeding determineert niet worden uitgesloten van de rechterlijke controle betreffende de wettigheid van dat vastgestelde bestemmingsvoorschrift. Volgens de eisende partijen voor de verwijzende rechter is het veeleer de zogenaamde rechtszekerheid die het bestuur zelf wenst te verwerven die aan de orde is en die in conflict treedt met het rechtszekerheidsbeginsel. De rechtszekerheid van de overheid is in wezen niets anders dan de continuïteit van de openbare dienst, die slechts een afdoende motivering kan vormen indien niet in hangende rechtsgedingen wordt ingegrepen.

A.6.2. De vaststelling dat het *in casu* reglementaire bestuurshandelingen betreft, verantwoordt, volgens de eisende partijen voor de verwijzende rechter, de validatie niet, daar bij de bevestiging de Vlaamse Regering op geen enkele wijze is nagegaan of de bijzondere gewestplanbestemmingen die zij hiermee valideerde het gewenste ruimtelijke beleid bestendigden, en of in die voorschriften geen tegenstrijdigheden vervat zaten die in een eerder advies van de Raad van State wellicht waren vermeld.

A.6.3. Als laatste element wensen de eisende partijen voor de verwijzende rechter op te merken dat, hoewel in het geval van een zogenaamde substantiële vormvereiste die wordt gedekt, de wetgever probeert de hierdoor ontstane rechtsonzekerheid te verhelpen, dit niet gebeurt door enkel de rechtscontrole betreffende dat

vormgebrek te verhinderen, indien geen soortgelijke waarborgen worden geboden wanneer hij de bevoegdheid die eerder aan de uitvoerende macht werd gedelegeerd, zelf uitoefent.

Derhalve dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

A.7. De Vlaamse Regering merkt op dat wanneer de eisende partijen voor de verwijzende rechter beweren dat de rechtszekerheid niet als argument kan worden aangewend om met terugwerkende kracht alle bijzondere bestemmingsvoorschriften en de potentiële tegenstrijdigheden die zij bevatten aangaande de uitvoerbaarheid te onttrekken aan elke vorm van wettigheidskritiek, die vaststelling niet relevant is, aangezien de validatie van artikel 7.4.1 van de VCRO de bijzondere bestemmingsvoorschriften niet aan elk wettigheidstoezicht onttrekt.

- B -

B.1. Artikel 7.4.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) bepaalt :

« § 1. De besluiten van de Vlaamse Regering houdende definitieve vaststelling van gewestplanwijzigingen worden geldig verklaard met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan. De geldigverklaring is beperkt tot de schending van de verplichting om het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen, dan wel de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State met bijzondere redenen te omkleden.

De geldigverklaring geldt tot het tijdstip van de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat, voor het gebied waarop het betrekking heeft, het gewestplan vervangt.

§ 2. De Vlaamse Regering is ertoe gemachtigd de besluiten houdende definitieve vaststelling van gewestplanwijzigingen die volgens een vernietigingsarrest van de Raad van State aangetast zijn door een schending, vermeld in § 1, eerste lid, voor de toekomst ongewijzigd vast te stellen voor de percelen waarop het arrest betrekking heeft ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of artikel 7.4.1 van de VCRO bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre aan een rechtsonderhorige de mogelijkheid wordt ontnomen zich te beroepen op artikel 159 van de Grondwet ten aanzien van stedenbouwkundige gewestplanvoorschriften die niet voorkomen in het koninklijk besluit van 28 december 1972 tot inrichting van de gewestplannen en die reeds onwettig werden bevonden door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wegens ontstentenis van een voorafgaand advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Wat de onontvankelijkheid van de prejudiciële vraag betreft

B.3.1. De Vlaamse Regering en de verwerende partij voor de verwijzende rechter menen dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, daar het antwoord niet dienstig is voor de oplossing van het onderliggende bodemgeschil.

B.3.2. Het staat in beginsel aan de verwijzende rechter om na te gaan of het nuttig is aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen over een bepaling die hij van toepassing acht op het geschil. Slechts wanneer dit klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof de vraag onontvankelijk verklaren.

B.3.3. Allereerst dient te worden vastgesteld dat de onteigende gronden van de eisende partijen zijn gelegen in een gebied opgenomen in het gewestplan Antwerpen, zoals vastgesteld door het koninklijk besluit van 3 oktober 1979 (*Belgisch Staatsblad*, 25 oktober 1979). Artikel 7.4.1 van de VCRO heeft evenwel enkel betrekking op besluiten van de Vlaamse Regering houdende definitieve vaststelling van gewestplanwijzigingen en niet op koninklijke besluiten houdende de vaststelling van de gewestplannen zelf. Vervolgens blijkt uit de aanhef van het desbetreffende koninklijk besluit dat het wel degelijk werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, terwijl de « geldigverklaring » vervat in de in het geding zijnde bepaling betrekking heeft op de miskennis van « de verplichting om het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen, dan wel de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State met bijzondere redenen te omkleden ».

Daaruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling niet van toepassing is op het bodemgeschil.

B.4. De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 18 oktober 2012.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

M. Bossuyt