

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 95.085 van 3 mei 2001

A. 66.887/XIII-1866

In zake: **de Gemeente Herstal,**
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Eric LEMMENS, advocaat,
rue du Parc 79
4020 Luik,

tegen:

het Waals Gewest, vertegenwoordigd door
zijn Regering,
dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Pierre LAMBERT, advocaat,
Defrélaan 19
1180 Brussel.

Tussenkomende partij:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Binnenlandse Zaken,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Pierre FRANCOIS, advocaat,
rue du Château Massart 88
4000 Luik.

DE RAAD VAN STATE, XIIIe KAMER,

Gezien het op 19 december 1995 ingediende verzoekschrift, waarbij de gemeente Herstal de nietigverklaring vordert van de bouwvergunning die op 20 oktober 1995 is afgegeven door de gemachtigde van de minister "bij het Waals Ministerie van Uitrustingen en Vervoer - Directie der Gebouwen Luik, met betrekking tot een goed gelegen te Herstal (Vottem), rue Verte Voie, en waarbij de uitvoering van technische werkzaamheden wordt nagestreefd - bouw van een gesloten centrum voor illegalen";

Gelet op arrest nr. 58.136 van 14 februari 1996, waarbij het verzoek tot tussenkomst ingediend door de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Binnenlandse Zaken, wordt toegestaan in de procedures in kort geding en tot nietigverklaring, en waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de voornoemde vergunning wordt afgewezen;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer NIKIS, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 21 september 2000, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien het verzoek tot voortzetting van de procedure en de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 12 maart 2001, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 19 april 2001;

Gehoord het verslag van de heer LEROY, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. D. LIBIN, loco Mr. E. LEMMENS, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, van Mr. M. JOASSART, loco Mr. P. LAMBERT, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt en van Mr. L. STAS de RICHELLE, loco Mr. P. FRANCOIS, advocaat, die voor de tussenkomende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer NIKIS, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten nuttig zijn voor het onderzoek van het beroep:

Bij een motie van 2 juni 1994 "maakt" de gemeenteraad van Herstal "zich zorgen over de negatieve gevolgen die zouden kunnen resulteren uit de vestiging (van een gesloten centrum voor vreemdelingen die onregelmatig op het grondgebied verblijven) in een woongebied en in de onmiddellijke omgeving van een sociale woonwijk", "oordeelt hij dat in het licht van de voorafgaande gegevens de keuze van de vestigingsplaats bijzonder weinig verantwoord en in ieder geval erg nadelig blijkt te zijn voor de bevolking van Herstal" en kant hij zich bijgevolg tegen de beslissing van de Ministerraad van 29 april 1994 om in Vottem een gesloten centrum te vestigen voor vreemdelingen die onregelmatig op het grondgebied verblijven.

Bij een brief van 20 juli 1994 vraagt de gemachtigde ambtenaar aan de gemeente Herstal een voorafgaand advies over een voorontwerp voor de bouw van een gesloten centrum, dat ingediend is door de Regie der Gebouwen. Op 9 augustus 1994 brengt het college van burgemeester en schepenen een ongunstig voorafgaand advies uit, inzonderheid om reden dat de gemeenteraad "binnen de perken van zijn algemene en principiële bevoegdheid, geoordeeld heeft dat het gemeentelijk belang geschaad en aangetast wordt door het betroffen ontwerp en inzonderheid door de weinig verantwoorde en in ieder geval voor de bevolking zeer nadelige keuze van vestigingsplaats".

Op 29 november 1994 richt de Regie der Gebouwen (dienst Luik) aan de gemachtigde ambtenaar een aanvraag om vergunning voor de "bouw van een gesloten centrum voor illegalen", samen met een voorafgaand milieu-effectrapport. Het ontwerp strekt ertoe dat centrum te vestigen op een terrein dat gelegen is in een militair gebied op het gewestplan, in de plaats van de bestaande militaire gebouwen die feitelijk afgedankt zijn. Bij een brief van 7 december 1994 zendt de gemachtigde ambtenaar het dossier voor advies over aan de gemeente Herstal. Het dossier wordt aangevuld met een zending van 16 december 1994. Op 24 januari 1995 brengt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herstal een ongunstig advies uit.

Op 2 maart 1995 bezorgt de Regie der Gebouwen aan de gemachtigde ambtenaar een nieuwe tekening van de plaatsing van het bouwwerk op het terrein en een weer actueel gemaakt milieu-effectrapport. Die documenten worden op 8 maart 1995 door de gemachtigde ambtenaar overgezonden aan de gemeente. Op 21 maart 1995 behoudt het college van burgemeester en schepenen zijn ongunstige advies.

Op 10 mei 1995 zendt de gemachtigde ambtenaar het dossier over aan de Regering met het oog op een beslissing, ervan uitgaande dat krachtens artikel 45 van het vroegere Waals Wetboek van ruimtelijke ordening, stedenbouw en patrimonium (WWROSP), de definitieve beslissing genomen wordt door deze laatste, aangezien het advies van het college van burgemeester en schepenen ongunstig is. Het dossier wordt evenwel teruggestuurd naar de gemachtigde ambtenaar omdat het ontwerp, al is daarover een ongunstig advies gegeven door het college van burgemeester en schepenen, niet afwijkt van een gemeentelijk plan van aanleg, noch van een gemeentelijke verordening, noch van een rooiplan voor een gemeenteweg.

Op 20 oktober 1995 verleent de gemachtigde ambtenaar de bestreden vergunning, die als volgt is gemotiveerd:

" Overwegende dat de Ministerraad tijdens de vergadering van 21 april 1994 besloten heeft om in VOTTEM een gesloten centrum voor illegalen op te richten;

Overwegende dat het ontwerp op het gewestplan van Luik deel uitmaakt van een militair gebied;

Overwegende dat het centrum bedoeld is voor het herbergen van personen die illegaal in België verblijven, in afwachting van hun repatriëring;

Overwegende dat het terrein door het leger buiten gebruik is gesteld;

Overwegende dat artikel 185 van het Wetboek als volgt luidt: "Bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen kunnen ook buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter van het betrokken gebied";

Overwegende dat het opvangcentrum zonder twijfel valt onder de categorie openbare nutsvoorzieningen of gemeenschapsvoorzieningen en wel vanwege de hoedanigheid van de aanvrager en het nagestreefte doel;

Overwegende bovendien dat het project de bestemming van het gebied niet in gevaar vermag te brengen, aangezien dat gebied immers definitief is verlaten door het leger;

(...)

Gelet op de nota van de Minister van 15.09.1995 en die van 03.10.1999 van de algemeen directrice,

BESLUIT

Artikel 1: De vergunning wordt afgegeven aan het Waals Ministerie van Uitrustingen en Vervoer - Directie der Gebouwen Luik.

De overwegingen die geopperd worden door de volgende distributiebedrijven:

- de "Association Liégeoise d'Electricité", in haar advies van 12.01.1995 (...);.

- de "Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux", in haar advies van 30.12.1994 (...) en
 - de "Association Liégeoise du Gaz", in haar advies van 05.01.1995 (...),
- en door de "Intercommunale d'incendie de Liège et Environs" in haar advies van 28.12.1994 (...) zullen in aanmerking genomen worden";

Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan de schending van artikel 45, § 1, eerste lid, van het WWROSP (in de lezing die van toepassing was ten tijde van de bestreden handeling) en aan de onbevoegdheid van de steller van de handeling; dat zij betoogt dat de vergunning is afgegeven door de gemachtigde van de minister, terwijl deze, aangezien ze aangevraagd was door een publiekrechtelijke rechtspersoon, had moeten worden afgegeven door de Executieve (of haar gemachtigde), die als enige bevoegd is;

Overwegende dat krachtens artikel 45, § 1, van het WWROSP een vergunning die is aangevraagd door een publiekrechtelijke rechtspersoon afgegeven wordt door de Executieve of haar gemachtigde; dat de gemachtigde in kwestie de gemachtigde ambtenaar is die aangewezen wordt overeenkomstig artikel 196, § 1; dat hij het voorzeker is die de bestreden vergunning heeft afgegeven; dat er geen onderscheid behoort te worden gemaakt tussen "de gemachtigde ambtenaar" en "de gemachtigde van de minister"; dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij een tweede middel ontleent aan de schending van artikel 199 van het WWROSP; dat zij betoogt dat deze bepaling, voor het geval dat vergunningen afgegeven worden aan een publiekrechtelijke rechtspersoon, het gebruik oplegt van de formulieren opgenomen als bijlagen 12 en 13 en dat in casu de vermeldingen "de Minister" en "de gemachtigde van de Executieve", die voorkomen in de aanhef en aan het einde, er niet in terug te vinden zijn;

Overwegende dat de bestreden handeling opgesteld is naar het model dat vastgelegd is in bijlage 12, met als enig voorbehoud dat de vermelding "de Minister" als steller en ondertekenaar van die akte vervangen is door de vermelding "de gemachtigde van de minister"; dat deze geringe aanpassing van de vorm van de akte aan de persoon die de handeling heeft gesteld, geen gevolg heeft voor de wettigheid ervan; dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij een derde middel ontleent aan de schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen;

dat zij in een eerste onderdeel betoogt dat de motieven van de bestreden handeling verwijzen naar een nota van de Minister van 15 september 1995 en naar een nota van de algemeen directrice van 3 oktober 1995, die nooit te harer kennis zijn gebracht en die niet gevoegd zijn bij de bestreden vergunning; dat zij betoogt dat die nota's elementen zijn van de motivering van de handeling, die de feitelijke en juridische beweegredenen die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen, aan het licht kunnen brengen;

dat zij in een tweede onderdeel betoogt dat de bestreden handeling enkel verwijst naar het advies dat door haar is uitgebracht op 21 maart 1995 - en niet naar de andere adviezen - en er zich van onthoudt daarop te antwoorden;

dat zij in een derde onderdeel betoogt dat het bezwaar dat zij geuit had met betrekking tot de bestemming van de terreinen die in militair gebied gelegen zijn, niet weerlegd wordt in de bestreden handeling, waarin ervan wordt uitgegaan, hoewel het dossier in dat verband geen enkel gegeven bevat, dat de bestemming van het gebied niet in gevaar dreigt te komen, aangezien dit gebied definitief is achtergelaten door het leger;

Overwegende, wat het eerste onderdeel betreft, dat de twee nota's die vermeld worden aan het einde van de aanhef van de bestreden handeling geenszins motiveringen blijken te zijn van de bestreden handeling, maar elementen van een discussie over de vastberadenheid van de bevoegde overheid om de vergunning toe te kennen; dat het eerste onderdeel van het middel niet opgaat;

Overwegende, wat het tweede onderdeel betreft, dat de bestreden handeling verwijst naar het advies dat krachtens artikel 45, § 1, van het WWROSP, gevraagd is aan het college van burgemeester en schepenen met betrekking tot de laatste versie van het project, namelijk die welke aangenomen is door de bestreden handeling; dat de overige adviezen niet bijgedragen hebben tot de totstandkoming van de bestreden handeling en er niet naar behoorde te worden verwezen;

Overwegende dat dit advies en de adviezen waarnaar het verwijst en die erbij gevoegd waren, namelijk de motie van de gemeenteraad van 2 juni 1994 en het advies van het college van burgemeester en schepenen van 9 augustus 1994, de als volgt geformuleerde overwegingen bevatten:

— Motie van de gemeenteraad van 2 juni 1994:

"De gemeenteraad,

Met 26 stemmen "voor" en 1 stem "tegen",

BETREURT

het eenzijdige karakter van deze beslissing, welke genomen is zonder enige voorafgaande inlichting of advies vanwege de gemeentelijke overheden;

VERONTWAARDIGT ZICH EROVER

dat een beslissing van zulk een belang voor de bevolking van Herstal genomen is zonder enige raadpleging van de wettelijke vertegenwoordigers van die bevolking en met schending van het democratische beginsel van de gemeentelijke autonomie;

MAAKT ZICH ZORGEN

over de negatieve gevolgen die zouden kunnen resulteren uit de vestiging van zulk een infrastructuur in een woongebied en in de onmiddellijke nabijheid van een sociale woonwijk;

SPREEKT

zijn volledige afkeuring uit over de wijze waarop de Ministerraad zijn beslissing heeft genomen;

OORDEELT

dat in het licht van de gegevens die voorafgaan, de keuze van de vestigingsplaats bijzonder weinig verantwoord en in ieder geval erg nadelig blijkt te zijn voor de bevolking van Herstal;

KANT ZICH

tegen de vestiging van een gesloten centrum voor illegale politieke vluchtelingen te Vottem";

- besluit van het college van burgemeester en schepenen van 9 augustus 1994:

"gelet op het besluit van de gemeenteraad van 2 juni 1994 die zich tegen deze vestiging kant;

Overwegende dat het zaak is van de gemeentelijke overheden om de gevolgen voor de bevolking te beoordelen van de stedenbouwkundige projecten die hun worden voorgelegd en om alles in het werk te stellen teneinde de hinder weg te werken die eruit zou kunnen voortvloeien;

Overwegende dat volgens die gedachtegang zowel de Belgische Grondwet als de gemeentewet het beheer over en de bescherming van het gemeentelijk belang uitdrukkelijk hebben toevertrouwd aan die overheden;

Overwegende dat de gemeenteraad, die de wettige en democratische vertegenwoordiger is van de wil van de bevolking, een krachtig en gemotiveerd standpunt ingenomen heeft in een aangelegenheid die ten volle verband houdt met het gemeentelijk belang;

Daar hij binnen de perken van zijn algemene en principiële bevoegdheid, geoordeeld heeft dat het gemeentelijk belang geschaad en aangetast was door het betrokken project en inzonderheid door de weinig verantwoorde en in ieder geval voor de bevolking zeer nadelige keuze van de vestigingsplaats;

Overwegende dat die gezamenlijke feiten, die omstandiger uiteengezet zijn in de motie die als bijlage gaat bij dit besluit, voortvloeien uit een doordachte beoordeling van het gemeentelijk algemeen belang:

BESLUIT

een ongunstig advies uit te brengen over het verzoek om voorafgaand advies op grond van een voorontwerp";

- besluit van het college van burgemeester en schepenen van 21 maart 1995:

"HET COLLEGE

Gelet op zijn besluit van 24 januari 1995 waarin wordt beschikt:

- 1) op grond van de motie van de gemeenteraad van 2 juni 1994, die zich kant tegen het ontwerp;
- 2) op grond van de beslissing van het schepencollege van 9 augustus 1994, dat een ongunstig advies uitbrengt over de aanvraag om beginseltoestemming;
- 3) op grond van de omstandigheid dat, in het licht van het standpunt dat de gemachtigde ambtenaar in een soortgelijke zaak heeft ingenomen, het strijdig zou zijn met de bestemming van het gebied de vergunning in kwestie af te geven;

een ongunstig advies uit te brengen met betrekking tot de aanvraag ingediend door de Regie der Gebouwen, avenue Emile Digneffe, 24 te 4000 Luik, teneinde een gesloten centrum voor illegalen te bouwen op de hoek van de "rue Verte Voie" en de "rue Visé Voie" te Vottem;

Gelet op de nieuwe plannen betreffende de wijziging van de vestiging van de gebouwen;

Gelet op de brief van 8 maart 1995 van het Ministerie van het Waals Gewest dat verzoekt om onze definitieve beslissing met betrekking tot het project;

Gelet op artikel 45 van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium;

Aangezien het in feite gaat om het aanleggen van de ingang aan de zijde van de Visé Voie en het evenwijdig met deze weg oprichten van de gebouwen, terwijl in het oorspronkelijke dossier de gebouwen evenwijdig kwamen te staan met de rue Verte Voie met de ingang gericht naar deze straat;

Gelet op het verslag van 14 maart 1995 van de heer DETHIER, opzichtertekenaar, die voorstelt om onze beslissing van 24 januari 1995 te handhaven;

Gelet op de akkoordbevinding van de heer MEUNIER, diensthoofd;

Op voordracht van de Schepen bevoegd voor de dienst Werken;

BESLUIT

- 1) op grond van de motie van de gemeenteraad van 2 juni 1994 die zich kant tegen het project;
- 2) op grond van de beslissing van het schepencollege van 9 augustus 1994 dat een ongunstig advies uitbrengt over de aanvraag om beginseltoestemming;
- 3) op grond van de omstandigheid dat, in het licht van het standpunt dat de gemachtigde ambtenaar in een soortgelijke zaak heeft ingenomen, het strijdig zou zijn met de bestemming van het gebied de vergunning in kwestie af te geven;

een ongunstig advies te handhaven met betrekking tot de aanvraag ingediend door de Régie des Bâtiments, avenue Emile Digneffe 24 te 4000 Luik, teneinde een gesloten centrum voor illegalen te bouwen op de hoek van de rue Verte Voie en de rue Visé Voie te Vottem";

Overwegende dat in zoverre de gemeente "het eenzijdige karakter betreurt" van de toenmaals geplande beslissing, "verontwaardigd is" over het feit dat er geen raadpleging heeft plaatsgevonden, en zijn afkeuring "uitspreekt" over de wijze waarop de beslissing genomen is, ze uitsluitend kritiek heeft op de gevolgde procedure, doordat de Ministerraad haar niet om raad heeft gevraagd alvorens het ontwerp van beslissing uit te werken waarover hij de mening van de gemeente heeft gevraagd; dat op die uitlatingen geen welbepaald antwoord behoefde te worden gegeven; dat in zoverre de gemeente "zich zorgen maakt" over de gevolgen van het project en "oordeelt dat de keuze van de vestigingsplaats weinig verantwoord en erg nadelig blijkt te zijn voor de bevolking", ze geen enkel gegeven aanhaalt dat haar ertoe brengt zich zorgen te maken over de bevolking en het initiatief af te keuren, zodat de verwerende partij in de onmogelijkheid verkeerde om te reageren op de tegenkanting van de gemeente; dat in het bijzonder in de besluiten van de gemeenteraad niet wordt aangegeven in welk opzicht het feit dat een sociale woonwijk in de buurt gelegen is, in de weg staat aan het project; dat het besluit van het college van burgemeester en schepenen, dat de motie van de gemeenteraad overneemt door die te kenmerken als een "krachtig en gemotiveerd standpunt" en door te verklaren dat de gezamenlijke feiten "voortvloeien uit een doordachte beoordeling van het gemeentelijk algemeen belang", een puur bezwerend karakter heeft, dat geen compensatie kan vormen voor de totale afwezigheid van enige verwijzing naar concrete gegevens die dat besluit zouden kunnen onderbouwen; dat het besluit waarin wordt aangevoerd dat, "in het licht van het standpunt dat de gemachtigde ambtenaar in een soortgelijke zaak heeft ingenomen, het strijdig zou zijn met de bestemming van het gebied de vergunning in kwestie af te geven", duister is en niet behoefde te worden weerlegd; dat het tweede onderdeel van het middel niet gegrond is;

Overwegende, wat het derde onderdeel betreft, dat de aanhef van de bestreden handeling vijf alinea's omvat die de vestiging van het geplande gebouw in een militair gebied rechtvaardigen, niet alleen met de omstandigheid dat het leger het terrein verlaten heeft - welke omstandigheid niet ontdaan is van enige relevantie -, maar ook met het onderzoek van de verenigbaarheid van de geplande vestiging met de bestemming van het gebied, zoals deze omschreven wordt door het WWROSP; dat het derde onderdeel van het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij een vierde middel ontleent aan de schending van de artikelen 41 en volgende van het WWROSP; dat zij in een eerste onderdeel betoogt dat de bouwvergunning is afgegeven aan een andere persoon dan de aanvrager, namelijk het Waals Ministerie van Uitrustingen en Vervoer, in plaats van de Regie der Gebouwen; dat zij in een tweede onderdeel betoogt dat de bouwvergunning betrekking heeft op een andere aanvraag die is ingediend op 25 november 1994, en die beweerdelijk op het Ministerie van het Waals Gewest ontvangen is op 11 mei 1995, waarvan zij nooit kennis heeft gekregen en waarover zij nooit verzocht is om een advies uit te brengen; dat zij in een derde onderdeel betoogt dat uit geen enkel stuk blijkt dat de Regie der Gebouwen haar bouwrecht heeft afgestaan aan het Waals Ministerie van Uitrustingen en Vervoer, waaraan de bestreden vergunning uiteindelijk afgegeven is;

Overwegende, wat het eerste en derde onderdeel betreft, dat de bestreden handeling in de aanhef verwijst naar de aanvraag die is ingediend door de Regie der Gebouwen en dat zij in het dispositief de vergunning afgeeft aan het Waals Ministerie van Uitrustingen en Vervoer; dat het duidelijk om een verschrijving gaat die geen gevolg heeft voor de wettigheid van de bestreden handeling; dat die onderdelen van het middel niet gegrond zijn;

Overwegende, wat het tweede onderdeel betreft, dat de bouwaanvraag en de begeleidende brief de datum 29 november 1995 dragen en dat de bijgaande verklaringen van de architect de datum 25 november dragen; dat de omstandigheid dat de bestreden handeling deze laatste datum vermeld heeft in plaats van die van 29 november, geen weerslag heeft op de wettigheid van de bestreden handeling, aangezien geen enkele andere aanvraag ingediend is waarmee ze verward had kunnen worden; dat het tweede onderdeel van het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 7.000 frank, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de XIIIe kamer, op drie mei tweeduizend één door:

de HH.	HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	LEROY,	kamervoorzitter,
	DAOUD,	staatsraad,
Mevr.	MALCORPS,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.- Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.