

Rolnummer 2776
Arrest nr. 156/2003 van 26 november 2003

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 52, § 2, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium, vóór de wijziging ervan bij het decreet van het Waalse Gewest van 27 november 1997, gesteld door de wnd. voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Nijvel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij beschikking in kort geding van 8 augustus 2003 in zake J.-M. Borsus en D. Dumont de Chassart tegen I. Gryspeert, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 27 augustus 2003, heeft de wnd. voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Nijvel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 52, § 2, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium in de versie die voorafgaat aan de bij het decreet van 27 november 1997 doorgevoerde hervorming,

1° artikel 23 van de Grondwet, in zoverre het een regeling van stilzwijgende vergunning invoert waardoor de bevoegde overheden geen uitdrukkelijke beslissing kunnen nemen in verband met een bouwvergunningsaanvraag teneinde de bescherming van een gezond leefmilieu te garanderen;

2° de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 23, lid 4° [lees : artikel 23, derde lid, 4°] van de Grondwet en met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre het een regeling van stilzwijgende vergunning invoert waarvan de toetsing door de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde niet evenwaardig is met de jurisdictionele toetsing die wordt uitgeoefend ten aanzien van een stedenbouwkundige vergunning die uitdrukkelijk wordt uitgereikt door een daartoe bevoegde overheid, waarbij aldus belanghebbende derden die te maken krijgen met een ‘ stilzwijgende vergunning ’ worden gediscrimineerd ten opzichte van belanghebbende derden die te maken krijgen met een uitdrukkelijke vergunning ten opzichte waarvan een jurisdictionele toetsing is gewaarborgd ? »

Op 24 september 2003 hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke, 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 voorschriften van de voormelde bijzondere wet met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden in acht genomen.

II. *In rechte*

- A -

A.1. In hun conclusies die zijn opgemaakt met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 hebben de rechters-verslaggevers laten weten dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen de prejudiciële vraag te beantwoorden met een arrest van onmiddellijk antwoord.

A.2. Er is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een memorie met verantwoording in te dienen.

- B -

B.1.1. Artikel 52 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium (W.W.R.O.S.P.), in de versie die voorafgaat aan de bij het decreet van 27 november 1997 doorgevoerde hervorming, bepaalde :

« Art. 52. § 1. De aanvragen [lees : aanvrager] kan binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen of van de weigeringsbeslissing van de gemachtigde ambtenaar bedoeld in artikel 51, § 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 51, § 1, tweede lid, bedoelde termijn. De bestendige deputatie zendt een afschrift van het beroepsschrift, binnen vijf dagen na de ontvangst, aan de gemeenten 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 Executieve 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 Executieve gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college.

De aanvrager kan bij de Executieve 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 Executieve 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 Executieve of haar gemachtigde gehoord. Wanneer een partij vraagt te worden gehoord, worden ook de andere partijen opgeroepen.

Van de beslissing van de Executieve 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 Executieve 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 wetten 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 Executieve 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 42, 42*bis*, 43 en 48. »

B.1.2. Enkel de tweede paragraaf wordt voorgelegd aan het Hof.

B.2. De bewoordingen van artikel 52, § 2, zijn identiek met 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, een bepaling waarvan de grondwettigheid reeds ter toetsing aan het Hof is voorgelegd naar aanleiding van prejudiciële vragen ingeschreven onder het rolnummer 1841.

B.3. In die zaak heeft het Hof, in zijn arrest nr. 78/2001 van 7 juni 2001, beslist :

« Artikel 137, tweede lid, van de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. »

In de motieven van dat arrest wordt met name vastgesteld :

« 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 de ordonnantie, om over te gaan tot de uitvoering van de werken. Naar luid van de ordonnantie 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 wetten en reglementen, met name [met] de voorschriften van de goedgekeurde plannen, 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 137, tweede lid, van de Brusselse ordonnantie 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 de Brusselse ordonnantie 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 ingeval de administratie in gebreke blijft.

B.6.4. Toch moet nog worden nagegaan of het door de ordonnantie aangewende middel om het door de Brusselse wetgever 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 er overigens op 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.4. Zoals is opgemerkt in B.2 zijn de bewoordingen van artikel 52, § 2, van het W.W.R.O.S.P. identiek met die van artikel 137, tweede lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991, dat door het Hof in zijn voormeld arrest nr. 78/2001 ongrondwettig is verklaard.

Wegens dezelfde motieven schendt artikel 52, § 2, van het W.W.R.O.S.P. de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.5. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 52, § 2, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium, in de versie die voorafgaat aan het decreet van 27 november 1997, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 26 november 2003.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior