

Rolnummer 7149
Arrest nr. 5/2020 van 16 januari 2020

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 112 van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling » en artikel D.IV.110 van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 243.911 van 7 maart 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 21 maart 2019, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden artikel 112 van het decreet van 20 juli 2016 tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling, en artikel D.IV.110 van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in zoverre de aanvragers van een stedenbouwkundige vergunning waarvan de aanvraag na 1 juni 2017 volledig is verklaard, verschillend worden behandeld naargelang hun aanvraag al dan niet vóór 1 juni 2017 is ingediend, zelfs in de hypothese dat de aanvraag niet volledig of niet conform is ingediend vóór 1 juni 2017, vervolgens na 1 juni 2017 is aangevuld en uiteindelijk volledig en conform de toepasselijke bepalingen is verklaard ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- François le Jeune d'Allegeershecque, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sambon, advocaat bij de balie te Brussel;

- het Waalse Gewest (vertegenwoordigd door zijn Regering), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Hendrickx, advocaat bij de balie te Brussel;

- de nv « Les Pastels », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. I. Brouckaert, advocaat bij de balie te Doornik.

Bij beschikking van 20 november 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 4 december 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 4 december 2019 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

Op 26 mei 2017 dient de nv « Les Pastels » bij de diensten van het Waalse Gewest een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning in met het oog op de uitbreiding van een bestaand rusthuis. Die aanvraag maakt op 26 mei 2017 het voorwerp uit van een bewijs van ontvangst. Zij wordt onvolledig geacht en op 9 juni 2017 verzoeken de diensten van de gemachtigde ambtenaar om aanvullende inlichtingen. Op 21 augustus 2017 legt de nv « Les Pastels », die de vergunningsaanvraag heeft ingediend, een aanvulling van het dossier neer, hetgeen wordt geattesteerd door een ontvangstbewijs opgesteld op 21 augustus 2017. Op 31 augustus 2017 wordt het dossier volledig en ontvankelijk verklaard.

Op 10 augustus 2018 verleent de gemachtigde ambtenaar de aangevraagde vergunning. Bij een verzoekschrift ingediend op 19 oktober 2018 bij de Raad van State vordert François le Jeune d'Allegeershecque de schorsing van de tenuitvoerlegging en de nietigverklaring van die stedenbouwkundige vergunning. Die partij is in een eerste middel van mening dat de gemachtigde ambtenaar een vergissing in rechte heeft begaan door de aanvraag te onderzoeken op grond van de bepalingen van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie (hierna : WWROSPE), terwijl het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling (hierna : WRO) in werking is getreden op 1 juni 2017 en een juridische regeling die aan een onvolledige vergunningsaanvraag rechtsgevolgen verbindt, de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet zou schenden. Zij stelt voor aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen.

Bij zijn arrest nr. 243.911 van 7 maart 2019 beveelt de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van de stedenbouwkundige vergunning en stelt hij de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. In rechte

- A -

A.1. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter merkt op dat, met toepassing van artikel D.IV.110, eerste lid, van het WRO, de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning waarvan het ontvangstbewijs of de ontvangst van de verzending dateert van vóór 1 juni 2017, zijn onderworpen aan de procedurele en materiële bepalingen van het WWROSPE. De vaststelling van de overgangsregeling tussen het WWROSPE en het WRO is echter van groot belang, daar die twee wetgevingen zich op fundamentele punten van elkaar onderscheiden.

De bij artikel D.IV.110 van het WRO ingevoerde overgangsregeling wordt gekenmerkt door twee regels : enerzijds de voorrang van de procedurele en materiële regels die van kracht zijn op het ogenblik van de vergunningsaanvraag en anderzijds het bepalen van het ogenblik van de vergunningsaanvraag op de datum waarop die aanvraag is neergelegd of op de datum waarop de verzending ervan in ontvangst is genomen. De eerste regel wijkt af van het beginsel van de onmiddellijke toepassing van de nieuwe wet. Dat aspect van de overgangsregeling van het WRO maakt niet het voorwerp uit van de aan het Hof gerichte prejudiciële vraag. De tweede regel strekt ertoe de materiële en procedurele bepalingen van het recht inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening vast te stellen die van toepassing zijn bij het aanvragen van een vergunning. Voorts moet het ogenblik van de vergunningsaanvraag worden bepaald waarmee rekening wordt gehouden voor de toepassing van de nieuwe wet.

De verzoekende partij geeft aan dat drie tijdsgebonden criteria mogelijk zijn : (1) de datum van het bewijs van ontvangst van de vergunningsaanvraag, die afhankelijk is van het gedrag van de bevoegde overheid, die beschikt over een termijn van vijftien dagen om de ontvangst van de vergunningsaanvraag te bevestigen, (2) de indiening van de als volledig beschouwde vergunningsaanvraag, die toelaat de indiening *in extremis* van een onvolledige vergunningsaanvraag te dwarsbomen teneinde nog de regeling van het WWROSPE te genieten en (3) de datum van indiening van de vergunningsaanvraag door neerlegging of door verzending. Dat laatste criterium, dat de decreetgever heeft gekozen, heeft tot gevolg dat de toepassing van de onderscheiden juridische regelingen van het WWROSPE of van het WRO afhankelijk is van het loutere feit dat de aanvraag vóór of na 1 juni 2017 is ingediend, los van de overweging dat de aanvraag al dan niet op volledige wijze en al dan niet conform de toepasselijke bepalingen is ingediend. Die regeling maakt het mogelijk een onregelmatige, daar

onvolledige, of zelfs lacuneuze aanvraag neer te leggen, teneinde de vroegere regeling van het WWROSPE te genieten.

A.2. De Waalse Regering voert aan dat een overgangsbepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie gewaarborgd bij de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet alleen schendt indien het door de decreetgever gekozen criterium voor het vaststellen van het toepassingsgebied van de overgangsbepaling niet relevant is in het licht van het doel van de in het geding zijnde reglementering. Te dezen is de datum van indiening van de vergunningsaanvraag het criterium van onderscheid dat de decreetgever heeft gekozen. Dat criterium is kennelijk niet irrelevant in het licht van de door de decreetgever nagestreefde legitieme doelstellingen, namelijk de overgang verzekeren tussen de regeling van het WWROSPE en de inwerkingtreding van het WRO, alsook de verworven rechten en de gewettigde verwachtingen vrijwaren van de aanvragers van een vergunning die hun aanvraag vóór 1 juni 2017 hebben ingediend.

Zij wijst overigens erop dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet alleen zijn geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis ervan leiden tot een verschil in behandeling dat niet redelijk kan worden verantwoord of indien op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van het gewettigd vertrouwen. Te dezen is de verantwoording redelijk, aangezien het erom gaat de aanvragers van een vergunning rechtszekerheid te bieden. Een bestuurde kunnen immers tijdens de procedure geen regels worden opgelegd waarvan hij geen kennis had op het ogenblik van de indiening van de aanvraag en waarmee hij zich soms niet in overeenstemming zou kunnen brengen.

A.3. De tussenkomende partij voor de verwijzende rechter merkt op dat de auditeur van de Raad van State in haar verslag betreffende de vordering tot schorsing had gesteld dat de verzoekende partij haar belang bij het verkrijgen van een verklaring van ongrondwettigheid van de overgangsbepalingen waarin het WRO voorziet, niet aantoonde en dat geen enkele ernstige twijfel bestond omtrent de bestaanbaarheid van artikel D.IV.110 van het WRO met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet.

Vervolgens geeft zij aan dat wel degelijk in het licht van de wetgeving die van kracht is op de datum waarop de vergunningsaanvraag is ingediend, moet worden nagegaan of die laatste al dan niet volledig is en het onderzoek van de aanvraag moet worden voortgezet, zo niet zou het risico bestaan dat het verloop van het administratieve onderzoek van het dossier een fundamentele incoherentie vertoont. De toepassing van een verschillende wettelijke regeling in de loop van de procedure voor het onderzoek van het dossier zou rechtstreeks ingaan tegen het beginsel van rechtszekerheid en van gewettigd vertrouwen van de bestuurde, die dus niet op voorhand zou weten welk recht van toepassing is.

A.4. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter verklaart opnieuw dat alleen de overgangsregeling die niet alleen de datum van indiening van de aanvraag, maar ook het volledige karakter ervan in aanmerking neemt, voldoet aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. In de eerste plaats heeft het feit dat die beslissing over de ontvankelijkheid en de volledigheid chronologisch plaatsheeft vóór of na de inwerkingtreding van de nieuwe wet, geen gevolgen, daar de regels inzake de volledigheid die zijn welke gelden op het ogenblik van de indiening van de aanvraag. Vervolgens is die oplossing volkomen in overeenstemming met het beginsel van rechtszekerheid : de aanvrager weet dat op zijn aanvraag het recht van toepassing is dat toepasselijk was toen hij zijn aanvraag indiende, op voorwaarde dat de aanvrager dat recht in acht heeft genomen door een volledige en ontvankelijke aanvraag in te dienen. Die oplossing voldoet daarnaast aan het beginsel van het gewettigd vertrouwen : aldus zijn de bepalingen van het in het geding zijnde decreet, alsook de toegepaste overgangsregeling aangenomen meer dan één jaar vóór de inwerkingtreding ervan en is de datum van inwerkingtreding van de tekst van het decreet en van de reglementering vastgesteld meerdere maanden vóór de toepassing van het normatieve kader en van de overgangsregeling, zodat de tegenpartij niet kan beweren dat de door de verzoekende partij gegeven interpretatie voor de bestuurde tot gevolg zou hebben « dat tijdens de procedure regels op hem worden toegepast waarvan hij geen kennis had op het ogenblik dat de aanvraag is ingediend en waarmee hij zich soms niet in overeenstemming zou kunnen brengen ». Bij het begrijpen van de draagwijdte van een overgangsregeling dient ten slotte rekening te worden gehouden met de wijzigingen die de nieuwe wet aanbrengt. Dat is in het bijzonder het geval wanneer de nieuwe wet zowel de voorwaarden inzake de toelaatbaarheid van de projecten als de procedurele regels inzake het onderzoek van de aanvragen wijzigt, zoals het WRO dat doet. Die wijzigingen van de toepasselijke materiële en procedurele bepalingen kunnen een aanvrager ertoe aanzetten een kennelijk onvolledig dossier in te dienen teneinde het vorige recht te kunnen genieten.

A.5. De Waalse Regering en de tussenkomende partij voor de verwijzende rechter herhalen hun argumentatie.

- B -

B.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, van artikel 112 van het decreet van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling » (hierna : het decreet van 20 juli 2016) en van artikel D.IV.110 van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling (hierna : WRO), in zoverre die bepalingen een verschil in behandeling doen ontstaan tussen de aanvragers van een stedenbouwkundige vergunning, naargelang hun vergunningsaanvraag is ingediend vóór of na 1 juni 2017, zelfs in de hypothese dat de aanvraag pas na 1 juni 2017 is aangevuld en volledig verklaard.

B.2. Artikel 112 van het decreet van 20 juli 2016 preciseert dat « dit decreet [...] in werking [treedt] op de door de Regering bepaalde datum ».

Het besluit van de Waalse Regering van 22 december 2016 « tot vorming van het reglementair deel van het Wetboek van de Ruimtelijke Ontwikkeling » bepaalt, in artikel 34 ervan, dat het decreet van 20 juli 2016 en het uitvoeringsbesluit ervan in werking treden op 1 juni 2017.

Artikel D.IV.110, eerste lid, van het WRO bepaalt :

« De aanvragen van bouwvergunningen, stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen of bebouwingsvergunningen, met inbegrip van de aanvragen die behoren tot één van de categorieën bedoeld in artikel D.IV.25, waarvan de indiening, bevestigd met een ontvangstbewijs of waarvan de ontvangst van de zending, bevestigd met een bericht van ontvangst van de post of gelijkgestelde dateert van voor één van de wijzigingen van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, van toepassing in het Waalse Gewest, worden verder behandeld op grond van de bepalingen die van toepassing waren op de datum van het ontvangstbewijs van de aanvraag ».

Artikel D.IV.110 legt aldus de overgangsregeling vast voor de procedures met betrekking tot het verlenen van de vergunningen.

B.3. Uit het verwijzingsarrest blijkt dat de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning op 26 mei 2017 het voorwerp heeft uitgemaakt van een ontvangstbewijs, dat de diensten van de gemachtigde ambtenaar op 9 juni 2017 om nadere inlichtingen hebben verzocht, dat de nv « Les Pastels », die de vergunningsaanvraag heeft ingediend, op 21 augustus 2017 een aanvulling van het dossier heeft neergelegd, dat de vergunningsaanvraag op 31 augustus 2017 volledig en ontvankelijk is verklaard, dat de procedure inzake het onderzoek van de aanvraag is voortgezet op grond van de bepalingen van het WWROSPE en dat de vergunning op 10 augustus 2018 is verleend.

B.4.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden en draagt de onderscheiden wetgevers op de daarin vermelde economische, sociale en culturele rechten te waarborgen.

B.4.2. Noch uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag, noch uit de motieven van de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid op welke wijze de in het geding zijnde bepalingen afbreuk zouden doen aan artikel 23 van de Grondwet.

In zoverre het Hof daarin wordt verzocht de bestaanbaarheid te beoordelen van de in het geding zijnde bepalingen met artikel 23 van de Grondwet, is de prejudiciële vraag bijgevolg niet ontvankelijk.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde overgangsregeling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.5.1. Het staat in beginsel aan de wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.

B.5.2. Eigen aan een overgangsregel is dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de personen op wie rechtstoestanden betrekking hebben die vallen onder het toepassingsgebied van die regel en de personen op wie rechtstoestanden betrekking hebben die vallen onder het toepassingsgebied van een nieuwe regel. Een dergelijk onderscheid schendt op zich niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet : elke overgangsbepaling zou onmogelijk zijn indien wordt aangenomen dat dergelijke bepalingen de voormelde grondwetsbepalingen zouden schenden om de enkele reden dat zij afwijken van de toepassingsvoorwaarden van de nieuwe wetgeving.

B.6. De commentaar van artikel D.IV.110 preciseert :

« Het betreft de traditionele mechanismen die de procedures regelen betreffende vergunningen die lopen op de datum van inwerkingtreding van een hervorming. Om elke onduidelijkheid met betrekking tot het woord ontvangsbewijs weg te nemen, wordt evenwel gepreciseerd dat het de datum van indiening van de aanvraag is waarmee rekening moet worden gehouden en niet het ontvangsbewijs van het volledige karakter van het dossier » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 307/1, p. 60).

B.7. Het verschil in behandeling dat bestaat tussen de aanvragers van een stedenbouwkundige vergunning naargelang hun aanvraag dient te worden onderzocht op grond van de regels van het WWROPE dan wel op grond van die van het WRO, berust op een objectief criterium, namelijk de datum van het ontvangsbewijs van de vergunningsaanvraag.

B.8. Omwille van de rechtszekerheid vermocht de decreetgever redelijkerwijs aan te nemen dat de personen die een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning hadden ingediend vóór de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen, ervan moesten uitgaan dat de procedure die op hen van toepassing was op het ogenblik van de indiening van hun aanvraag, van toepassing zou blijven gedurende het hele onderzoek ervan, tot de eindbeslissing daaromtrent. Bovendien kunnen de betrokkenen die de nieuwe regels die zij gunstiger zouden achten, op hen zouden willen laten toepassen, hun aanvraag intrekken en een nieuwe vergunningsaanvraag indienen.

B.9. Het feit dat een vóór 1 juni 2017 ingediende vergunningsaanvraag volledig wordt verklaard vóór of na die datum, heeft niet tot gevolg de op die aanvraag toepasselijke regeling te wijzigen. Het niet in aanmerking nemen van het volledige karakter van de vergunningsaanvraag is niet zonder redelijke verantwoording gelet op het door de decreetgever nagestreefde legitieme doel, namelijk de overgang tussen de regeling van het WWROSPE en de inwerkingtreding van het WRO overeenkomstig het beginsel van rechtszekerheid te waarborgen, alsook de verworven rechten en de gewettigde verwachtingen van de aanvragers van vergunningen die hun aanvraag vóór 1 juni 2017 hadden ingediend, te vrijwaren.

Het gewettigd vertrouwen van de bestuurden wordt verzekerd, in zoverre zij, op het ogenblik van de indiening van hun vergunningsaanvraag, nauwkeurig weten welke bepalingen van toepassing zijn op hun aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, totdat de administratieve handeling wordt verleend of geweigerd.

B.10. De prejudiciële vraag dient derhalve ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 112 van het decreet van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling » en artikel D.IV.110 van het Wetboek van Ruimte Ontwikkeling schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 16 januari 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût