

GRONDWETTELIJK HOF

[2020/203151]

Uittreksel uit arrest nr. 102/2020 van 9 juli 2020

Rolnummer : 6942

In zake: het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 5 van het decreet van het Waalse Gewest van 16 november 2017 « tot wijziging van artikel D.IV.99 en Boek VII van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling met het oog om er een artikel D.VII.1bis in te voegen tot invoering van een stedenbouwkundig conformiteitsvermoeden voor sommige [misdrijven] », ingesteld door Joseph Schütz en Romain Schütz.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 juni 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 juni 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 5 van het decreet van het Waalse Gewest van 16 november 2017 « tot wijziging van artikel D.IV.99 en Boek VII van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling met het oog om er een artikel D.VII.1bis in te voegen tot invoering van een stedenbouwkundig conformiteitsvermoeden voor sommige [misdrijven] » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 december 2017), in zoverre het een artikel D.VII.1, § 2/2, in het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling invoegt, door Joseph Schütz en Romain Schütz.

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 5 van het decreet van het Waalse Gewest van 16 november 2017 « tot wijziging van artikel D.IV.99 en Boek VII van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling met het oog om er een artikel D.VII.1bis in te voegen tot invoering van een stedenbouwkundig conformiteitsvermoeden voor sommige [misdrijven] » (hierna : het bestreden decreet), in zoverre het, in artikel D.VII.1 van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling (hierna : WRO), een paragraaf 2/2 invoegt die als volgt is geformuleerd :

« De paragrafen 2 en 2/1 zijn niet van toepassing op de handelingen en werken bedoeld in het tweede lid van artikel D.VII.1bis ».

B.1.2. Artikel D.VII.1, aldus gewijzigd, van het WRO bepaalt :

« § 1. Strafbaar zijn volgende feiten :

[...]

3° onverminderd artikel D.VII.1bis, de instandhouding van de werken, na 21 april 1962 uitgevoerd, zonder de vereiste vergunning of in miskenning ervan;

[...]

§ 2. De instandhouding van de handelingen en werken zonder de vergunning die was vereist of met miskenning ervan maakt [na verloop van een termijn van tien jaar] na de voltooiing van de werken geen [misdrijf] uit voor zover de volgende cumulatieve voorwaarden vervuld worden :

1° [het misdrijf] werd begaan :

a) ofwel in een op het gewestplan voor bebouwing bestemd gebied in de zin van artikel D.II.23, tweede lid;

b) ofwel in een ontsloten gebied waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen [is] en dat betrekking heeft op één of verschillende bestemmingen bestemd voor bebouwing in de zin van artikel D.II.23, tweede lid;

c) ofwel op bouwwerken, installaties en gebouwen of hun aanvullende en bijkomende inrichtingen, die voor de inwerkingtreding van het gewestplan bestaan, of waarvan de bestemming met het gebied overeenstemt of waarvan de bestemming in afwijking van het gewestplan is toegestaan;

2° de in overtreding zijnde handelingen en werken stemmen overeen met de gewestelijke leidraad;

3° de in overtreding zijnde handelingen en werken vervullen één van de volgende hypothesen :

a) in geval van niet-naleving van de afgegeven stedenbouwkundige vergunning of bebouwingsvergunning, is de omvang van de verschillen kleiner dan twintig procent :

i) van de vergunde grondinneming;

ii) van de vergunde goot- en nokhoogten;

iii) van de vergunde diepte;

iv) van de vergunde volumetrie;

v) van de vergunde vloeroppervlakte;

vi) van de vestigingspiegels van de bouwwerken;

vii) van de minimale of maximale afmeting van het perceel;

b) in geval van aanbouw van een luifel als uitbreiding van een vergunde landbouwloods voor zover :

i) de nokhoogte van de luifel kleiner is dan de goothoogte van de loods;

ii) de loods een dergelijke luifel op één enkele van zijn opgaande muren heeft;

iii) de luifel een maximale diepte van zeven meter, gemeten vanaf de opgaande muur van de loods, heeft;

c) in geval van niet-naleving van de toegelaten openingen;

d) in geval van niet-naleving van de bij de stedenbouwkundige vergunningen vergunde kleurschakering.

De instandhouding van een woning opgericht zonder de vergunning die was vereist, maakt geen [misdrijf] uit na de inwerkingtreding van het groen woongebied aangewezen overeenkomstig artikel D.II.64.

§ 2/1. De instandhouding van de handelingen en werken anders dan die bedoeld in artikel D.VII.1, § 2, en uitgevoerd zonder de vergunning die was vereist of met miskenning ervan maakt [na verloop van een termijn van twintig jaar] na de voltooiing van de handelingen en werken geen [misdrijf] uit.

§ 2/2. De paragrafen 2 en 2/1 zijn niet van toepassing op de handelingen en werken bedoeld in het tweede lid van artikel D.VII.1bis.

§ 3. De bepalingen van het eerste Boek van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85, zijn van toepassing op bovenbedoelde misdrijven evenals op die welke in de artikelen D.VII.7 en D.VII.11 zijn omschreven ».

Dat artikel is vervolgens gewijzigd bij een decreet van het Waalse Gewest van 26 april 2018 en bij een decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 12 december 2019.

B.1.3. Artikel D.VII.1bis, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 16 november 2017, bepaalt :

« De handelingen en werken uitgevoerd of opgericht vóór 1 maart 1998 worden onweerlegbaar geacht in overeenstemming te zijn met het recht van ruimtelijke ordening en stedenbouw.

Dit vermoeden is niet van toepassing op :

1° de handelingen en werken die niet in overeenstemming zijn met de bestemming van het gebied van het gewestplan waarop ze zich bevinden, behalve als ze kunnen genieten van een afwijkingsstelsel op basis hetzij van de vigerende reglementering tijdens de uitvoering van de handelingen en werken hetzij van een latere reglementering die vóór 1 maart 1998 in werking is getreden;

2° de handelingen en werken die erin bestaan om één of meerdere woningen op te richten na 20 augustus 1994;

3° de handelingen en werken uitgevoerd binnen een locatie erkend bij of krachtens de wet van 12 juli 1973 over het natuurbehoud;

4° de handelingen en werken uitgevoerd op een goed vallend onder een maatregel tot bescherming van het erfgoed;

5° de handelingen en werken die het voorwerp kunnen uitmaken van een aantijging krachtens een andere administratieve ordehandhaving;

6° de handelingen en werken die het voorwerp hebben uitgemaakt van een proces-verbaal van vaststelling van [het misdrijf] of van een in kracht van gewijsde getreden rechtsbeslissing die de niet-conformiteit van handelingen en werken vaststelt met de regels van het recht van ruimtelijke ordening en stedenbouw vóór de inwerkingtreding van dit Wetboek ».

B.1.4. Het misdrijf van instandhouding van handelingen en werken die zonder vergunning of in overtreding met de uitgereikte vergunning zijn uitgevoerd of opgericht, is een voortdurend misdrijf. Vóór de inwerkingtreding van het WRO (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 ») was dat misdrijf niet beperkt in de tijd, zodat het misdrijf bestond tot de regularisatie van de handelingen en werken of tot de afbraak van de constructies die waren opgericht of van de wijzigingen die zonder vergunning of in overtreding met de vergunning waren uitgevoerd.

Bij artikel D.VII.1, § 2, van het WRO, dat op 1 juni 2017 in werking is getreden, wordt het voortdurende karakter van het misdrijf van instandhouding van bepaalde strafbare handelingen en werken die in die bepaling worden opgesomd, beperkt tot tien jaar. Daaruit volgt dat een instandhouding van de bedoelde handelingen en werken geen misdrijf meer vormt na verloop van een termijn van tien jaar na de voltooiing ervan.

B.1.5. Ingevolge het bestreden artikel D.VII.1, § 2/2, van het WRO vormt de instandhouding van de handelingen en werken bedoeld in artikel D.VII.1, § 2, van het WRO geen misdrijf meer tien jaar na de voltooiing ervan, op voorwaarde, onder meer, dat zij, vóór de inwerkingtreding van het WRO, niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een proces-verbaal van vaststelling van een misdrijf of van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing waarbij de niet-overeenstemming van handelingen en werken met de regels van het recht van ruimtelijke ordening en stedenbouw wordt vastgesteld. De bestreden bepaling heeft dan ook tot gevolg dat een misdrijf dat erin bestaat bepaalde handelingen en werken die zonder vergunning of in overtreding met de uitgereikte vergunning zijn uitgevoerd, en dat vóór 1 juni 2017 is vastgesteld bij een proces-verbaal of bij een rechterlijke beslissing, wordt uitgesloten van de beperking in de tijd van het voortdurende karakter van het misdrijf.

B.1.6. Artikel 5 van het bestreden decreet vindt zijn oorsprong in een amendement dat werd ingediend in de Commissie voor Leefmilieu, Ruimtelijke Ordening en Openbare Werken van het Waals Parlement (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2016-2017, nr. 739/4, p. 4). Paragraaf 2/2, die bij dat artikel wordt ingevoegd in artikel D.VII.1 van het WRO, werd op geen enkele wijze toegelicht.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.2.1. De Waalse Regering en de voorzitter van het Waals Parlement werpen beide een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, waarbij zij aanvoeren dat de verzoekende partijen niet zouden doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging van de bestreden bepaling te vorderen.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.3. Er wordt niet betwist dat aan de verzoekende partijen werd voorgesteld een transactioneel bedrag te betalen met betrekking tot het misdrijf van instandhouding van diverse handelingen en werken die zonder vergunning of in overtreding met een in 1995 uitgereikte vergunning werden uitgevoerd, noch dat de bevoegde gemachtigde ambtenaar heeft geweigerd het gedeelte van die transactie dat betrekking had op misdrijven die zij als « klein » kwalificeerden, te annuleren. Het is waarschijnlijk dat de gemachtigde ambtenaar hun op die manier het voordeel van artikel D.VII.1, § 2, van het WRO weigert, op grond van paragraaf 2/2 van dezelfde bepaling.

B.2.4. De omstandigheid dat de verzoekende partijen een aanvraag hebben ingediend tot regularisatie van de litigieuze handelingen en werken en dat geen enkele vervolging meer zou kunnen worden ingesteld indien die aanvraag zou worden ingewilligd, is niet van dien aard dat zij hun belang bij het vorderen van de vernietiging van de bestreden bepaling zou kunnen beïnvloeden, aangezien de uitkomst van de regularisatieprocedure onzeker is.

B.2.5. De vraag of de bevoegde gemachtigde ambtenaar de aanvraag van de verzoekende partijen terecht heeft verworpen en, bijgevolg, of de situatie van de verzoekende partijen gunstig zou kunnen worden beïnvloed in geval van een vernietiging van de bestreden bepaling, hangt overigens af van de draagwijdte ervan. Het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep valt bijgevolg samen met het onderzoek ten gronde ervan.

B.2.6. De excepties van onontvankelijkheid worden verworpen.

Ten aanzien van het enige middel

B.3.1. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door artikel D.VII.1, § 2/2, van het WRO, ingevoegd bij artikel 5 van het bestreden decreet, van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.3.2. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

Artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin, mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren ».

B.4. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de bestreden bepaling, « na de inwerkingtreding van het WRO, opnieuw een voortdurend misdrijf dat verjaard was sinds de inwerkingtreding van het WRO vaststelt », hetgeen een schending zou uitmaken van het bij de voormelde bepalingen gewaarborgde beginsel van de niet-retroactiviteit van de strafwet.

B.5. Ingevolge de inwerkingtreding van artikel D.VII.1, § 2, van het WRO, op 1 juni 2017, maakt de instandhouding van handelingen en werken die beantwoorden aan de voorwaarden die in die bepaling zijn vastgesteld, niet langer een misdrijf uit tien jaar na de voltooiing ervan. De verjaringstermijn begint te lopen op het ogenblik dat het misdrijf van instandhouding, dat een voortdurend misdrijf is, ophoudt te bestaan.

B.6. De inwerkingtreding van het bestreden artikel D.VII.1, § 2/2, van het WRO, tien dagen na de bekendmaking ervan, op 7 december 2017, in het *Belgisch Staatsblad*, heeft niet tot gevolg gehad « een voortdurend misdrijf dat op dat ogenblik verjaard was, te herstellen ». Het is niet denkbaar dat voortdurende strafbare situaties die zijn opgehouden te bestaan ingevolge de inwerkingtreding van artikel D.VII.1, § 2, van het WRO, achteraf opnieuw bestaan, omdat dit zou betekenen dat aan de bestreden bepaling een terugwerkende kracht wordt verleend die zij niet heeft en niet zou kunnen hebben.

Het einde van de strafbare situatie en het ermee samenhangende verval van het misdrijf van instandhouding beletten daarentegen niet dat het misdrijf van instandhouding wordt vervolgd, zolang de verjaring niet verworven is. Het bestreden artikel D.VII.1, § 2/2, van het WRO heeft geen enkele weerslag op de verjaring inzake de betrokken misdrijven van instandhouding.

B.7. Uit het voorgaande volgt dat de verzoekende partijen aan de bestreden bepaling een draagwijdte geven die zij niet heeft en dat het enige middel op een verkeerde premisse berust, zodat het niet gegrond is.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 juli 2020.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

F. Daoût