# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 9 Oktober 2014 (België). RG 146/2014

* Date : 09-10-2014
* Langue : Néerlandais
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel N-20141009-5
* Numéro de rôle : 146/2014

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging
Bij arrest van 8 oktober 2013 in zake Maria Van Noten en Alphonsus Simkens tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 oktober 2013, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :
« Schenden de artikelen 42 tot 46 van het [Vlaamse] Decreet van 18 [lees : 19] december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 de door de Grondwet gewaarborgde rechten en vrijheden zoals opgenomen in titel II, samen gelezen met artikel 6.1 EVRM en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol EVRM, in zoverre de artikelen 42 tot 45 onmiddellijk van toepassing worden verklaard op hangende geschillen ? ».
(...)
III. In rechte
(...)
Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de context ervan
B.1.1. De in het geding zijnde artikelen 42 tot 46 van het Vlaamse decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 (hierna : het decreet van 19 december 1998), zijn opgenomen in hoofdstuk IX (« Ruimtelijke ordening ») van dat decreet. De artikelen 42 tot 45 wijzigen de artikelen 35 en 36 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : Coördinatiedecreet).
Artikel 35 van het Coördinatiedecreet voorzag erin dat een schadevergoeding verschuldigd is wanneer een bouw- of verkavelingsverbod dat voortvloeit uit een definitief plan een einde maakt aan het gebruik waarvoor een goed oorspronkelijk diende of normaal bestemd was. Dat artikel 35 stemt grotendeels overeen met het bij de coördinatie overgenomen artikel 37 van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw » (hierna : Stedenbouwwet), zoals vervangen bij artikel 2 van de wet van 22 december 1970 en gewijzigd bij de wetten van 12 juli 1976 (artikel 12, § 4) en 22 december 1977 (artikelen 177 en 178).
Artikel 36 van het Coördinatiedecreet bepaalde dat die vorderingen tot schadevergoeding moeten worden ingesteld bij de rechtbanken van eerste aanleg; het regelde ook de mogelijkheden van beroep alsmede de verjaring die erop van toepassing is.
B.1.2. Artikel 35, eerste en tweede lid, van het Coördinatiedecreet bepaalde, in de zin van artikel 37, eerste en tweede lid, van de Stedenbouwwet, aanvankelijk :
« Schadevergoeding is al naar het geval verschuldigd door het Vlaamse Gewest, de vereniging van gemeenten of de gemeente, wanneer het bouw- of verkavelingsverbod volgend uit een plan dat bindende kracht heeft verkregen, een einde maakt aan het gebruik waarvoor een goed dient of normaal bestemd is de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding.
De waardevermindering die voor schadeloosstelling in aanmerking komt, dient te worden geraamd als het verschil tussen eensdeels de waarde van dat goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding en verhoogd met de lasten en kosten, vóór de inwerkingtreding van het plan en anderdeels de waarde van dat goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding na de inwerkingtreding van het plan. Enkel de waardevermindering voortvloeiend uit dat plan kan in aanmerking komen voor schadevergoeding ».
Artikel 37, tweede lid, van de Stedenbouwwet was destijds uitgevoerd bij het koninklijk besluit van 24 oktober 1978 « tot uitvoering van artikel 37, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw ».
Bij besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 1997 werd het voormelde koninklijk besluit van 24 oktober 1978 aangepast, zodat artikel 1 van dat koninklijk besluit, voor het Vlaamse Gewest, sindsdien bepaalde :
« Voor de toepassing van artikel 35, tweede lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, wordt in aanmerking genomen, :
1° als waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving :
het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratie- of successierechten over de volle eigendom van het goed, of, bij ontstentenis van zulke heffing, de verkoopwaarde van het goed in volle eigendom op de dag van de verwerving;
2° als waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding;
a) in geval van overdracht van het goed, het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratierechten over de volle eigendom van het goed, of, indien zulke heffing ontbreekt, de verkoopwaarde van het goed in volle eigendom op de dag van de overdracht met als minimum de overeengekomen waarde;
b) in geval van weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning of in geval van een negatief stedebouwkundig attest, de verkoopwaarde op dat ogenblik ».
Na een arrest van het Hof van Cassatie van 18 juni 1998, C.96.0402.N, oordeelde de decreetgever dat een ingrijpen noodzakelijk was « teneinde het forfaitair karakter van de planschadevergoeding een onbetwistbare decretale grondslag te geven » (Parl. St., Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1214/1, p. 13).
In die context werden de in het geding zijnde artikelen 42 tot 45 van het decreet van 19 december 1998 aangenomen.
B.1.3. Het in het geding zijnde artikel 42 van het decreet van 19 december 1998 vulde artikel 35, tweede lid, van het Coördinatiedecreet aan als volgt :
« Als waarde van het goed op het ogenblik van verwerving wordt in aanmerking genomen, het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratie- of successierechten over de volle eigendom van het goed, of, bij ontstentenis van zulke heffing, de verkoopwaarde van het goed in volle eigendom op de dag van de verwerving. Als waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding wordt in aanmerking genomen :
1° in geval van overdracht van het goed, het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratie- of successierechten over de volle eigendom van het goed, of, indien zulke heffing ontbreekt, de verkoopwaarde van het goed in volle eigendom op de dag van de overdracht met als minimum de overeengekomen waarde;
2° in geval van weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning of in geval van een negatief stedenbouwkundig attest, de verkoopwaarde op dat ogenblik ».
Artikel 43 van het decreet van 19 december 1998 voegde een nieuw lid toe aan hetzelfde artikel 35; dat lid actualiseerde de verwervingswaarde van het goed, door ze te indexeren, en verhoogde ze met de kosten van verwerving en de uitgaven die voor het goed door de vergoedingsgerechtigde zijn gedragen. De artikelen 44 en 45 betroffen tekstconcordanties.
B.1.4. Het in het geding zijnde artikel 46 van het decreet van 19 december 1998 bepaalde :
« De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de reeds aanhangig gemaakte vorderingen tot schadevergoeding, waarvoor nog geen in kracht van gewijsde gegane uitspraak bestaat ».
Artikel 46 van het decreet van 19 december 1998 had tot gevolg dat het de wijze van evaluatie van de verwervingswaarde van het goed, die is vastgesteld in artikelen 42 en 43 van hetzelfde decreet, uitdrukkelijk van toepassing verklaarde op de op artikel 35 van het Coördinatiedecreet gebaseerde vorderingen tot schadevergoeding die nog niet zijn beslecht in een definitieve rechterlijke beslissing.
B.2. Het Coördinatiedecreet, met inbegrip van de voormelde artikelen 35 en 36, werd met ingang van 1 september 2009 opgeheven bij artikel 104 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.
B.3. Artikel 55, 3°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid (hierna : het decreet van 16 juli 2010) voegt aan artikel 7.4.11, tweede lid, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) een zinsnede toe (vanaf : « met dien verstande [...] »), zodat het tweede lid van dat artikel, dat deel uitmaakt van afdeling 7 (« Planschade en planbaten » van hoofdstuk IV (« Planning ») van titel VII (« Diverse temporele en overgangsmaatregelen ») van de VCRO, aldus bepaalde :
« Vorderingen tot betaling van planschadevergoedingen die zijn ontstaan uit eerdere plannen van aanleg, worden afgehandeld overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals dat gold op 31 augustus 2009, met dien verstande dat deze bepalingen geïnterpreteerd worden in die zin dat enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn in aanmerking komt voor planschade ».
Met de zinsnede in voormeld artikel « overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals dat gold op 31 augustus 2009 » wordt in het bijzonder gerefereerd aan artikel 35 van het Coördinatiedecreet.
Bij zijn arrest nr. 188/2011 van 15 december 2011 heeft het Hof het voormelde artikel 55, 3°, van het decreet van 16 juli 2010 vernietigd.
Ten aanzien van de ontvankelijkheid en de draagwijdte van de prejudiciële vraag
B.4.1. Volgens de Vlaamse Regering zou de prejudiciële vraag niet ontvankelijk zijn, vermits noch uit de bewoordingen van de vraag, noch uit de motivering van de verwijzingsbeslissing zou kunnen worden afgeleid welke grondwetsbepalingen waaraan het Hof vermag te toetsen precies zouden zijn geschonden.
B.4.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag. Bijgevolg bevat de prejudiciële vraag, wat de toetsingsnormen betreft, de noodzakelijke elementen op grond waarvan het Hof uitspraak kan doen. Bovendien blijkt uit de memories die de Vlaamse Regering heeft ingediend dat zij, wat de mogelijke schending van de voormelde toetsingsnormen betreft, een dienstig verweer heeft kunnen voeren.
B.5.1. Volgens de Vlaamse Regering zouden de appellanten in het bodemgeschil het Hof impliciet maar zeker verzoeken de draagwijdte van de prejudiciële vraag uit te breiden, in die zin dat het Hof zich eveneens over de berekeningswijze van de planschadevergoeding zou uitspreken.
B.5.2. De partijen voor het Hof vermogen de draagwijdte van een prejudiciële vraag niet te wijzigen of uit te breiden. Het komt aan de verwijzende rechter toe te oordelen welke prejudiciële vragen hij aan het Hof dient te stellen en daarbij de omvang van de saisine te bepalen.
In zoverre de appellanten in het bodemgeschil het Hof zouden verzoeken zich over de berekeningswijze van de planschadevergoeding uit te spreken, kan dat verzoek niet worden ingewilligd.
Ten gronde
B.6. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, in zoverre de artikelen 42 tot 45 van het decreet van 19 december 1998, door artikel 46 van hetzelfde decreet, van toepassing worden verklaard op reeds aanhangig gemaakte vorderingen tot schadevergoeding waarover nog geen in kracht van gewijsde gegane uitspraak bestaat.
B.7. In zoverre de prejudiciële vraag betrekking heeft op een mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dient zij niet te worden beantwoord, vermits het antwoord niet dienstig is voor de oplossing van het bodemgeschil. In zijn verwijzingsbeslissing geeft de verwijzende rechter immers zelf aan dat, wat de toepassing van die verdragsbepaling betreft, hij bij « arrest van 14 mei 2002 al hierover beslist heeft en, meer bepaald, de vordering zonder voorwerp heeft verklaard in de mate dat zij gesteund is op de quasi onteigening en op artikel 1 » van het Eerste Aanvullend Protocol bij het voormelde Europees Verdrag en « op dit punt zijn rechtsmacht [heeft] uitgeput ».
B.8.1. Volgens de Vlaamse Regering zou de premisse waarop de prejudiciële vraag steunt, namelijk dat het te dezen om een wetgevende validatie met terugwerkende kracht zou gaan, onjuist zijn.
B.8.2. In de interpretatie van de verwijzende rechter worden de in het geding zijnde bepalingen met terugwerkende kracht van toepassing verklaard op hangende geschillen. Het Hof antwoordt in die interpretatie.
B.9. De in het geding zijnde regeling werd in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 19 december 1998 als volgt toegelicht :
« [Door] het arrest van 18 juni 1998 van het Hof van Cassatie [komt] de wettigheid van het volledige KB [van 24 oktober 1978] op de helling te staan, hetgeen een decretaal ingrijpen noodzakelijk maakt, teneinde het forfaitair karakter van de planschadevergoeding een onbetwistbare decretale grondslag te geven en het tot op heden door het Vlaamse Gewest gevoerde verweer te kunnen verder zetten.
Aangezien het Hof van Cassatie in het voormelde arrest beslist dat de hoven en rechtbanken zelfs niet meer gebonden zijn door de verwervingswaarden vastgelegd in successieaangiften, schenkingsakten of aankoopakten, wordt het verweer van het Vlaamse Gewest aangaande de schadeberekening immers grotendeels zonder voorwerp.
[...]
Indien het KB van 24 oktober 1978 volledig buiten toepassing is, ligt de weg open om de verwervingswaarden met vergelijkingspunten vast te leggen.
Een en ander betekent dat diverse dossiers weer kunnen herleven, in het bijzonder deze waar eisers beschikten over objectieve bouw- of verkavelingsgrond, doch slechts konden aanspraak maken op een beperkte vergoeding door de toepassing van het KB van 24 oktober 1978.
Te verwachten valt tevens dat een aantal eisers cassatieberoep zullen instellen tegen niet betekende arresten die toepassing gemaakt hebben van het betreffende KB.
[...]
Teneinde te voorkomen dat het cassatiearrest van 18 juni 1998 diverse planschadezaken doet herleven, hetgeen wezenlijke financiële gevolgen zal hebben voor het Vlaams Gewest, is het derhalve aangewezen de bepalingen van het KB van 24 oktober 1978 een wettelijke grondslag te geven.
Het berekenen van de planschade volgens de verwervingstitels past trouwens volledig in de filosofie van de planschade, die een forfaitaire schadevergoeding is.
[...]
Diverse vonnissen en arresten van verschillende Hoven en Rechtbanken hebben in het verleden uitdrukkelijk gesteld dat de onwettigheid van artikel 1, § 2, van het besluit absoluut niets afdoet aan de rechtsgeldigheid van artikel 1, § 1, en artikel 2, van het KB van 24 oktober 1978.
[...]
De buiten toepassingverklaring van het KB van 24 oktober 1978 leidt ook tot een aantal onbillijkheden.
Eisers die nu opeens de successieaangifte niet meer hoeven voor te leggen, waarin ze door een lage schatting wezenlijke successierechten hebben ontlopen in het verleden, worden heden in een planschadezaak voor een tweede maal beloond, wanneer ze uitgerekend die aangifte kunnen achterwege houden.
[...]
Gezien het geldelijk belang in hoofde van het Vlaams Gewest in de hangende planschadedossiers, is het wel van belang dat zo snel mogelijk uitdrukkelijk gelibelleerd wordt dat de wijzigingen aangebracht in artikel 35 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening ook van toepassing zijn op hangende procedures.
Het Hof van Cassatie heeft herhaaldelijk beslist dat een nieuwe wet niet alleen van toepassing is op toestanden die na haar inwerkingtreding zijn ontstaan, maar ook op de gevolgen van de onder de vroegere wet ontstane toestanden die zich voordoen of voortduren onder de gelding van de nieuwe wet, voor zover daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten » (Parl. St., Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1214/1, pp. 13-14).
B.10.1. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van de rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.
Indien bovendien - zoals te dezen - blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een bepaalde zin kan worden beïnvloed, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen.
B.10.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepalingen blijkt dat de aanneming ervan inzonderheid ertoe strekte de rechtszekerheid en de gelijkheid onder de rechtzoekenden te herstellen die, volgens de decreetgever, door het voormelde arrest van het Hof van Cassatie van 18 juni 1998 in het gedrang zouden zijn gebracht. Dat arrest had immers de niet-overeenstemming vastgesteld van het koninklijk besluit van 24 oktober 1978 tot uitvoering van artikel 37, tweede lid, van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 met artikel 37, tweede en vierde lid, van dezelfde Stedenbouwwet, overgenomen in artikel 35 van het Coördinatiedecreet.
De decreetgever heeft een decretale grondslag willen geven aan bepalingen waarvan de wettigheid werd betwist, en heeft daarbij bovendien ernstige financiële gevolgen voor het Vlaamse Gewest willen voorkomen (Parl. St., Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1214/1, p. 13).
B.10.3. Die redenen zijn dwingende motieven van algemeen belang die het optreden van de decreetgever om de in het geding zijnde artikelen 42 tot 45 op hangende rechtsgedingen van toepassing te maken, redelijkerwijze kunnen verantwoorden.
De in het geding zijnde artikelen 42 tot 46 van het decreet van 19 december 1998 zijn niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
B.11. In zoverre de prejudiciële vraag betrekking heeft op een mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dient zij ontkennend te worden beantwoord.
Enerzijds, onttrekt het in het geding zijnde artikel 46, noch op zichzelf, noch wegens het onderwerp van de erbij van toepassing verklaarde bepalingen, een geschil over een burgerlijk recht, zoals de vordering tot schadevergoeding die in het bodemgeschil aan de orde is, aan de bevoegdheid van de rechtbanken. Integendeel, artikel 36 van het Coördinatiedecreet behoudt de vorderingen tot schadevergoeding uitdrukkelijk aan de kennisneming van de rechtbanken van eerste aanleg voor.
Anderzijds, in zoverre de appellanten in het bodemgeschil de retroactieve inmenging van de decreetgever in hangende geschillen betwisten, is die inmenging verantwoord door de dwingende redenen van algemeen belang vermeld in B.10.2.
B.12. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.
Om die redenen,
het Hof
zegt voor recht :
De artikelen 42 tot 46 van het Vlaamse decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre artikel 46 van het voormelde decreet de artikelen 42 tot 45 van hetzelfde decreet van toepassing verklaart op de vorderingen tot schadevergoeding die nog niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing.
Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 oktober 2014.
De griffier,
F. Meersschaut
De voorzitter,
A. Alen