# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 23 Juni 2010 (België). RG 70/2010

* Datum : 23-06-2010
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20100623-1
* Rolnummer : 70/2010

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging
Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 april 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 april 2009, is beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Waalse Gewest van 3 april 2009 « houdende goedkeuring van de stedenbouwkundige vergunning toegekend voor de aanleg van de verbinding ' Parc-Sud ' van de lichte metro van Charleroi, overeenkomstig het decreet van 17 juli 2008 betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan » (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 16 april 2009) door de stad Charleroi, vertegenwoordigd met toepassing van artikel L1242-2 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie door de hierna genoemde personen, en door de hierna genoemde personen handelend uit eigen naam : André Lierneux, wonende te 6000 Charleroi, Quai de Brabant 25, Jean-Noël Lorsignol, wonende te 6000 Charleroi, rue du Pont Neuf 3, Henri Prevot, wonende te 6000 Charleroi, rue de Marcinelle 91, Paul Catoir, wonende te 6000 Charleroi, rue du Collège 9, Jean-Claude Nackers, wonende te 6032 Charleroi, rue Hector Denis 83, en Alain Pelgrims, wonende te 6032 Charleroi, rue du Mayeuri 18/55.
De vordering tot schorsing van hetzelfde decreet, ingediend door dezelfde verzoekende partijen, is verworpen bij het arrest nr. 126/2009 van 16 juli 2009, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 14 oktober 2009.
(...)
II. In rechte
(...)
B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen het decreet van 3 april 2009 « houdende goedkeuring van de stedenbouwkundige vergunning toegekend voor de aanleg van de verbinding ' Parc-Sud ' van de lichte metro van Charleroi, overeenkomstig het decreet van 17 juli 2008 betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan » (hierna : decreet van 3 april 2009).
Het enige artikel van dat decreet bepaalt :
« De stedenbouwkundige vergunning die op 18 februari 2009 bij ministerieel besluit aan de ' Société régionale wallonne du Transport (S.R.W.T.) ' (Waalse Gewestelijke Vervoersmaatschappij) afgegeven werd met het oog op de aanleg van de verbinding ' Parc-Sud ' van de lichte metro van Charleroi (M.L.C.) met bouw van een brug op de Samber, van een lijn tot het Zuidstation en van een rotonde (Olof Palme) wordt goedgekeurd ».
B.2.1. Op 11 december 2006 is aan de « Société régionale wallonne du Transport » (SRWT) een stedenbouwkundige vergunning verstrekt om de metroring rond de stad Charleroi te voltooien.
B.2.2. Die vergunning heeft het voorwerp uitgemaakt van een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State, ingesteld door handelaars van de stad Charleroi, particulieren en vennootschappen, waaronder de eerste drie individuele verzoekers in het kader van de onderhavige procedure.
Zij bekritiseerden voor de Raad van State met name lacunes in het milieueffectenrapport en het feit dat geen rekening is gehouden met de bezwaren die in het kader van het openbaar onderzoek zijn geformuleerd.
De vordering tot schorsing is verworpen bij het arrest nr. 185.702 van 14 augustus 2008, wegens het niet aantonen van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.
In het kader van de vernietigingsprocedure heeft de eerste auditeur in zijn verslag, neergelegd op 21 januari 2009, het eerste middel, afgeleid uit de schending van artikel 129 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (hierna : WWROSP), gegrond geacht, in zoverre het besluit van de gemeenteraad voorafgaand aan de toekenning van de bestreden vergunning geen rekening zou hebben gehouden met bepaalde varianten van het project; hij heeft de andere middelen bijgevolg niet onderzocht.
B.2.3. Parallel met dat beroep hebben de zes individuele verzoekers in het kader van de onderhavige procedure voor de Rechtbank van eerste aanleg te Charleroi, namens de stad Charleroi, met toepassing van artikel L1242-2 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie, een vordering tot staking inzake leefmilieu ingesteld op grond van artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 « betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu ».
De vordering tot staking is ontvankelijk, maar niet gegrond verklaard en tegen die beslissing is voor het Hof van Beroep te Bergen hoger beroep ingesteld.
B.3. Bij ministerieel besluit van 18 februari 2009 heeft de minister de beslissing van 11 december 2006 ingetrokken en aan de « SRWT » een stedenbouwkundige vergunning verstrekt.
In de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet wordt uiteengezet :
« Teneinde zoveel mogelijk de stopzetting van de werken te voorkomen, bepaalt het ministerieel besluit van 18 februari 2009 dat de intrekking van de handeling pas in werking treedt op de datum waarop de bekrachtiging van de nieuwe vergunning wordt bekendgemaakt » (Parl. St., Waals Parlement, 2008-2009, nr. 933/2, p. 4).
B.4. Na melding te hebben gemaakt van het verslag van de eerste auditeur van de Raad van State die tot een formele onwettigheid van de op 11 december 2006 verstrekte vergunning besluit, wordt de context in de memorie van toelichting van het decreet van 3 april 2009 als volgt verduidelijkt :
« De gemeenteraad van Charleroi heeft op 16 februari 2009 het initiatief genomen om te beraadslagen over de verkeersaangelegenheden met betrekking tot de onderhavige stedenbouwkundige vergunning.
De theorie van de intrekking van de administratieve handelingen maakt het elke administratieve overheid mogelijk een administratieve handeling in te trekken die rechten doet ontstaan tot de sluiting van de debatten wanneer zij wordt bestreden voor de Raad van State.
De gemeenteraad heeft de door de eerste auditeur van de Raad van State in zijn verslag aangevoerde onwettigheid gecorrigeerd. Onder die voorwaarden kan de administratieve overheid de stedenbouwkundige vergunning van 11 december 2006 intrekken en een nieuwe stedenbouwkundige vergunning met hetzelfde voorwerp verstrekken.
Bij ministerieel besluit de dato 18 februari 2009 wordt de op 11 december 2006 verstrekte stedenbouwkundige vergunning ingetrokken en opnieuw onder voorwaarden verstrekt.
Overeenkomstig het decreet van 17 juli 2008 wordt de op 18 februari 2009 verstrekte stedenbouwkundige vergunning dus voorgelegd aan het Parlement met het oog op de bekrachtiging ervan door dat laatstgenoemde » (Parl. St., Waals Parlement, 2008-2009, nr. 933/1, p. 2).
De minister heeft eveneens uiteengezet :
« De uitbreiding van de metro van Charleroi en de ontwikkeling van een nieuwe mobiliteit in Charleroi vertegenwoordigen investeringen van 105 miljoen euro. De sluiting van de ring vormt op zich een investering van 24,5 miljoen euro, dat is bijna een vierde van de totale investering.
Die investeringen dragen onbetwistbaar bij tot de vermindering van het energieverbruik en de uitstoot van CO2, proces waaraan het Waalse Gewest deelneemt » (Parl. St., Waals Parlement, 2008-2009, nr. 933/2, p. 3).
B.5. Bij arrest nr. 193.238 van 12 mei 2009 heeft de Raad van State het beroep tot nietigverklaring van de vergunning van 11 december 2006 verworpen, overwegende dat het beroep, gelet op het bestreden decreet, « zonder voorwerp » was geworden.
B.6. Het beroep tot vernietiging is ingesteld door zes inwoners van de stad Charleroi die, enerzijds, uit eigen naam en, anderzijds, namens de stad Charleroi handelen met toepassing van artikel L1242-2 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie.
Artikel L1242-2 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie, dat de enige bepaling is van de afdeling met als titel « Uitoefening door een belastingplichtige van de rechtsvorderingen die aan de gemeente toebehoren », bepaalt :
« Wanneer het college van burgemeester en schepenen niet in rechte optreedt, kunnen een of meer inwoners in rechte optreden namens de gemeente, mits zij onder zekerheidsstelling aanbieden om persoonlijk de kosten van het geding te dragen en in te staan voor de veroordelingen die mochten worden uitgesproken.
De gemeente kan ten aanzien van het geding geen dading treffen zonder medewerking van de inwoner of de inwoners die het geding in haar naam heeft hebben uitgevoerd ».
B.7.1. In hun eerste middel, dat is afgeleid uit de schending van artikel 160 van de Grondwet, alsook van artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, verwijten de verzoekers de Waalse decreetgever de Raad van State zijn bevoegdheid te ontnemen.
B.7.2. In hun tweede middel, dat is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 1 en 9, leden 2 of 4, van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, zijn de verzoekers van mening dat het bestreden decreet het recht op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden aantast, doordat het verhindert dat beroep wordt ingesteld om de materiële en formele rechtmatigheid van de verstrekte vergunning te bestrijden, of op zijn minst de standstill- verplichting schendt die inzake bescherming van een gezond leefmilieu geldt.
B.7.3. Het derde middel, waarin een aantasting van het recht op een eerlijk proces en van het beginsel van de wapengelijkheid wordt aangevoerd door de inmenging van de wetgevende macht in hangende jurisdictionele procedures, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 9, lid 4, van het voormelde Verdrag van Aarhus.
B.7.4. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 127 van het WWROSP, met artikel 9 van het voormelde Verdrag van Aarhus, met de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State en met artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu. De verzoekers verwijten de decreetgever een discriminatie in te voeren tussen de rechtsonderhorigen die zijn betrokken bij een project dat is aangenomen op grond van de procedure van artikel 127 van het WWROSP, en diegenen die zijn betrokken bij een project dat is toegestaan volgens die procedure, die door de decreetgever is geconsolideerd.
B.8.1. Zoals het opschrift aangeeft, is het decreet van 3 april 2009 genomen met toepassing van het decreet van 17 juli 2008 « betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan » (hierna : decreet van 17 juli 2008).
B.8.2. Het bestreden decreet is een van de drie decreten die tot hiertoe zijn genomen volgens de procedure die is bepaald bij de artikelen 1 tot 4 van het decreet van 17 juli 2008.
B.9.1. De artikelen 1 tot 4 van het decreet van 17 juli 2008 voeren een procedure sui generis in na afloop waarvan de decreetgever zich de bevoegdheid voorbehoudt om de stedenbouwkundige vergunningen, de milieuvergunningen en de globale vergunningen met betrekking tot bepaalde categorieën van handelingen en werken die limitatief zijn opgesomd in artikel 1 van het decreet te verlenen.
B.9.2. Die artikelen bepalen :
« Artikel 1. De dringende redenen van algemeen belang zijn aangetoond voor de toekenning van de stedenbouwkundige vergunningen, de milieuvergunningen en de globale vergunningen met betrekking tot volgende handelingen en werken :
1° volgende handelingen en werken voor de inrichting van de infrastructuren en onthaalgebouwen van de gewestelijke luchthavens Luik-Bierset en Charleroi-Brussels South :
a) wat betreft de luchthaven Luik-Bierset :
- de uitbreiding van de vrachtzone Noord voor de vliegtuigparkings en de toekomstige vrachthallen;
- de randweg en de zuidelijke taxibaan;
- de vestiging van de vierde tank van het oliepark;
- het TGV-vrachtstation;
- de uitbreiding van de voertuigenparking bezuiden de autosnelweg;
- het toekomstige kantoorgebouw;
b) wat betreft de luchthaven Charleroi-Brussels South :
- de verlenging van de baan, met inbegrip van de oprijwegen en de verlenging van de noordelijke taxibaan daartussen in;
- de verkeerstoren en de radar;
- de uitbreiding van de vliegtuigparking;
- de aanleg van de ontdooiingsruimtes;
- de wegverbinding R3-luchthaven;
- de ringweg en de zuidelijke taxibaan;
- de uitbreiding van het luchthavenstation;
- de uitbreiding van de voertuigenparking;
- het spoorwegstation en de spoorwegeninfrastructuren;
2° ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale overheid, het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjareninvesteringsplan 2001-2012 van de N.M.B.S., de handelingen en werken op het grondgebied van het Waalse Gewest in verband met het GEN;
3° in het kader van de uitvoering van het gewestelijk structuurplan (deel 3, punt 1.4), aangenomen door de Waalse Regering op 27 mei 1999, de handelingen en werken in verband met de structurerende openbaar-vervoersmodi voor Charleroi, Luik, Namen en Bergen;
4° de ontbrekende schakels in het wegen- en waterwegennet op het grondgebied van het Waalse Gewest van het trans-Europese vervoersnet bedoeld in Beschikking nr. 884/2004/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 29 april 2004 tot wijziging van Beschikking nr. 1692/96/EG betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet.
Art. 2. Wanneer de handelingen en werken, opgesomd in artikel 1, beoogd zijn in artikel 84 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, wordt de vergunning verstrekt door de Regering of haar gemachtigde op de wijze en met de voorwaarden vastgesteld in artikel 127 van hetzelfde Wetboek, met inbegrip van de wijzen en voorwaarden waarvan sprake in § 3 van dat artikel.
Wanneer de handelingen en werken, opgesomd in artikel 1, een vestiging betreffen in de zin van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning, wordt artikel 13, lid 2, van dat decreet toegepast.
In afwijking van leden 1 en 2 wordt de vergunningsaanvraag waarvan het bericht van ontvangst of de indiening voorafgaan aan de inwerkingtreding van dit decreet verder behandeld volgens de voor die datum vigerende bepalingen.
Art. 3. Binnen de vijfenveertig dagen na toekenning ervan legt de Regering de stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning of de globale vergunning betreffende de handelingen en werken waarvan sprake in artikel 1 voor aan het Waalse Parlement. De vergunningen waarvan sprake in artikel 2, lid 3, worden aan het Parlement voorgelegd binnen de vijfenveertig dagen na ontvangst ervan door de Regering.
Het Waals Parlement ratificeert de voorgelegde vergunning binnen de zestig dagen te rekenen van de indiening van het vergunningsdossier bij het bureau van het Waalse Parlement. Wanneer er geen enkel ratificatiedecreet is goedgekeurd binnen voormelde termijn, wordt de vergunning geacht niet verstrekt te zijn.
De termijnen waarvan sprake in leden 1 en 2 worden geschorst tussen 16 juli en 15 augustus.
De door het Waalse Parlement geratificeerde vergunning is uitvoerbaar te rekenen van de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad en de vergunning wordt door de Regering verstuurd overeenkomstig de bepalingen van hetzelfde Wetboek of overeenkomstig het decreet van 11 maart 1999.
Art. 4. Wanneer een vergunningsaanvraag een geringe wijziging in een door het Waals Parlement geratificeerde vergunning betreft, volgt de aanvraag de regels van het gemene recht van hetzelfde Wetboek of van hetzelfde decreet ».
B.9.3. Ten aanzien van de « structurerende openbaar-vervoersmodi » bedoeld in artikel 1, 3°, van het decreet van 17 juli 2008 wordt in de parlementaire voorbereiding van dat decreet uiteengezet :
« In het derde deel van het gewestelijk ruimtelijk ontwikkelingsplan (GROP; vastgesteld door de Waalse Regering op haar vergadering van 27 mei 1999) worden de uitvoeringsmiddelen behandeld, met name ten aanzien van de structurering van de Waalse ruimte.
In het bijzonder opteert het GROP binnen de steden voor een organisatie van de interne mobiliteit die verenigbaar is met de levenskwaliteit van de gebruikers en de inwoners.
Het stadscentrum moet, volgens het GROP, in de eerste plaats een ontmoetings- en uitwisselingsplaats zijn waar de voorrang wordt gegeven aan voetgangers, fietsers en het openbaar vervoer.
Het is in die zin dat de vergunning voor de uitbreiding van de metro in Charleroi reeds is toegekend, of nog, dat de herinrichting wordt overwogen van het plein voor het nieuwe station van Luik-Guillemins : de handelingen en werken beperken zich niet tot het aanleggen van een nieuwe stedelijke structurerende modus, maar het project bestaat voor een groot deel en bij die gelegenheid in een volledige herinrichting van de openbare ruimte, van rooilijn tot rooilijn.
Het zijn dezelfde beginselen die de studies en verwezenlijkingen van de structurerende modi in Charleroi, Luik, Namen of Bergen moeten begeleiden.
Die handelingen en werken, die steunen op het GROP, waarborgen een betere inrichting van het stadscentrum, een teruggevonden stedelijke leefbaarheid, die de gemengdheid van de functies en de energiebesparing op het vlak van verplaatsingen een nieuwe dynamiek kan geven, met andere woorden dwingende motieven van algemeen belang » (Parl. St., Waals Parlement, 2007-2008, nr. 805/1, p. 22).
B.10. Nadat verscheidene beroepen tot vernietiging en prejudiciële vragen bij het Hof aanhangig waren gemaakt betreffende de bestaanbaarheid van het decreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2008 « betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan » met inzonderheid de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met verscheidene bepalingen van internationaal recht en van het recht van de Europese Unie, heeft het Hof, in zijn arrest nr. 30/2010 van 30 maart 2010, beslist om, alvorens uitspraak ten gronde te doen, aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen te stellen, die onder meer betrekking hebben op de artikelen 1 tot 4 van het decreet van 17 juli 2008 :
« 1. Dienen de artikelen 2, punt 2, en 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus ' betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden ' te worden geïnterpreteerd overeenkomstig de preciseringen aangebracht in de Toepassingsgids met betrekking tot dat Verdrag ?
2. a) Dient artikel 2, punt 2, van het Verdrag van Aarhus zo te worden geïnterpreteerd dat het van de toepassingssfeer van het genoemde Verdrag wetgevende akten uitsluit zoals de stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen verleend overeenkomstig de artikelen 1 tot 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2008 ' betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan ' ?
[...]
c) Dient artikel 1, lid 5, van de richtlijn 85/337/EEG ' betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten ' zo te worden geïnterpreteerd dat het van de toepassingssfeer van de genoemde richtlijn wetgevende akten uitsluit zoals de stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen verleend overeenkomstig de procedure ingevoerd in de artikelen 1 tot 4 van hetzelfde decreet ?
[...]
3. a) Dienen de artikelen 3, lid 9, en 9, leden 2, 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 10bis van de richtlijn 85/337/EEG zo te worden geïnterpreteerd dat ze zich verzetten tegen een procedure, zoals die welke is ingevoerd in de artikelen 1 tot 4 van hetzelfde decreet, krachtens welke de decreetgever stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen uitreikt die door een administratieve overheid zijn voorbereid en die enkel het voorwerp kunnen uitmaken van de in B.6 en B.7 bedoelde beroepen voor het Grondwettelijk Hof en de rechtscolleges van de rechterlijke orde ?
[...]
4. a) Dienen artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus en artikel 9, lid 1, van de richtlijn 85/337/EEG zo te worden geïnterpreteerd dat ze zich verzetten tegen een procedure, zoals die welke is ingevoerd in de artikelen 1 tot 4 van hetzelfde decreet, krachtens welke een decreet dat stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen verleent, niet zelf alle elementen dient te bevatten aan de hand waarvan kan worden gecontroleerd of die vergunningen gebaseerd zijn op een adequaat voorafgaand onderzoek, uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 85/337/EEG ?
[...] ».
B.11. Vermits, enerzijds, het bestreden decreet een toepassingsdecreet is van het decreet van 17 juli 2008, dat werd genomen volgens de procedure die is bepaald in de artikelen 1 tot 4 van dat decreet, en, anderzijds, de grieven die tegen het bestreden decreet zijn gericht, in grote mate overeenkomen met die welke tegen het decreet van 17 juli 2008 zijn aangevoerd, kan het onderzoek van onderhavig beroep slechts worden voortgezet wanneer het Hof van Justitie van de Europese Unie zal hebben geantwoord op de prejudiciële vragen die door het Hof zijn gesteld bij zijn voormelde arrest nr. 30/2010.
Om die redenen,
het Hof
houdt de uitspraak aan in afwachting van de antwoorden van het Hof van Justitie van de Europese Unie op de prejudiciële vragen die door het Hof zijn gesteld bij het arrest nr. 30/2010 van 30 maart 2010, in het kader van de beroepen tot vernietiging en prejudiciële vragen over het decreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2008 betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan.
Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 23 juni 2010.
De griffier,
P.-Y. Dutilleux.
De voorzitter,
M. Melchior