

Rolnummer 5729
Arrest nr. 136/2014 van 25 september 2014

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen over artikel 111, eerste lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, zoals vervangen bij artikel 48 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2002, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, de rechters J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest nr. 225.051 van 10 oktober 2013 in zake Erdogan Subay tegen het Waalse Gewest, tussenkomen partij : de bvba « Atelier CECI », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 16 oktober 2013, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 111, eerste lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, in de redactie die voortvloeit uit het decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2002, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het toestaat af te wijken van zowel de voorschriften van de gewestplannen betreffende de gebieden die voor bebouwing zijn bestemd als die welke betrekking hebben op de gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd, terwijl de gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd - waaronder de groengebieden - bijdragen tot de landschapsontwikkeling of voortvloeien uit een bekommernis om landschappelijk schoon of om bescherming van de flora en bijgevolg, wegens het verschil ervan in inrichtingsdoelstellingen ten opzichte van de gebieden die voor bebouwing zijn bestemd, een gedifferentieerde behandeling met betrekking tot de regeling van de afwijkingen vereisen ?

2. Schendt artikel 111, eerste lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, in de redactie die voortvloeit uit het decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2002, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het toestaat een bestaand gebouw te vergroten in afwijking van de voorschriften van de gewestplannen met betrekking tot zowel de gebieden die voor bebouwing zijn bestemd als de gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd, terwijl de laatstgenoemde, volgens de bedoeling van de gewestwetgever, onder meer bijdragen tot de landschapsontwikkeling en voortvloeien uit een bekommernis om landschappelijk schoon of om bescherming van de fauna en de flora, in tegenstelling tot de gebieden die voor bebouwing zijn bestemd, terwijl in het bijzonder artikel 111, tweede lid, van hetzelfde Wetboek de verbouwings- of vergrotingswerken van bouwwerken verbiedt die een uitbreiding ten koste van een natuurgebied, een parkgebied of een oppervlakte met een bemerkenswaardig uitzicht zouden inhouden ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Erdogan Subay, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Levert en Mr. Y. Feng, advocaten bij de balie te Brussel;
- de bvba « Atelier CECI », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Havet, advocaat bij de balie te Nijvel;
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Orban de Xivry, advocaat bij de balie te Marche-en-Famenne.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Erdogan Subay;
- de bvba « Atelier CECI ».

Op de openbare terechtzitting van 21 mei 2014 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. P. Levert, voor Erdogan Subay;
  - . Mr. A. Vanhuffel, advocaat bij de balie te Nijvel, *loco* Mr. B. Havet, voor de bvba « Atelier CECI »;
  - . Mr. E. Orban de Xivry, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak 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*

In 1988 bouwt F. Ceci zonder vergunning een gebouw dat is bestemd voor de exploitatie van een atelier voor metaalambacht op een terrein dat gedeeltelijk in woongebied en gedeeltelijk in groengebied is gelegen; op 20 maart 1989 wordt een bouwvergunning uitgereikt waarbij dat gebouw wordt geregulariseerd, zonder dat een beroep ertegen wordt ingesteld.

In 1998 vraagt de bvba « Atelier CECI » een nieuwe bouwvergunning aan voor het bouwen van een uitbreiding van het bestaande gebouw; door de gemachtigde ambtenaar wordt een ongunstig advies verstrekt wegens de ligging in groengebied en wegens de activiteit die onbestaanbaar wordt geacht met het woonkarakter van het gebied, zodat de vergunning in 1999 wordt geweigerd; voor de bestendige deputatie van de provincieraad van Henegouwen wordt het beroep tegen de vergunningsweigering ingewilligd, maar die beslissing wordt bij het arrest van de Raad van State nr. 131.427 van 13 mei 2004 nietig verklaard.

Naast die vergunningsaanvraag vraagt en verkrijgt de bvba « Atelier CECI » in 1999 de regularisatie van de exploitatie, ondanks het verzet van de omwonenden; de beslissing van de minister van Leefmilieu waarbij die exploitatievergunning in 2002 wordt bekrachtigd, wordt bij het arrest nr. 120.081 van 28 mei 2003 van de Raad van State nietig verklaard wegens kennelijke schending van het gewestplan.

Zonder de afloop van de ingestelde procedures af te wachten, vraagt en verkrijgt de bvba « Atelier CECI » in 2003 een globale vergunning voor het regulariseren van de uitbreiding van het gebouw en van de exploitatie; de beslissing van de minister waarbij de toekenning van de globale vergunning wordt bekrachtigd, wordt bij het arrest nr. 208.070 van de Raad van State van 12 oktober 2010 nietig verklaard.

Op 3 januari 2011 neemt de minister van Leefmilieu, Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit van het Waalse Gewest een besluit aan waarbij, op beroep, een globale vergunning wordt toegekend voor het regulariseren van de uitbreiding van het gebouw en van de exploitatie. Het is in het kader van het tegen dat besluit ingestelde beroep tot nietigverklaring dat de verwijzende rechter beslist om aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag*

A.1. E. Subay, verzoeker voor de verwijzende rechter, stelt vast dat in artikel 25 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (hierna : WWROSP) een onderscheid wordt gemaakt tussen twee grote categorieën van gebieden : enerzijds, de gebieden die voor bebouwing zijn bestemd, en, anderzijds, de gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd - waaronder de in artikel 37 van het WWROSP gedefinieerde groengebieden. Met dat essentiële onderscheid, dat in verschillende artikelen van het WWROSP wordt teruggevonden, heeft de decreetgever zijn wil te kennen gegeven om een bijzondere bescherming te verlenen aan de groengebieden *sensu lato*, die bijdragen tot de landschapsontwikkeling of uitgaan van een bekommernis om landschappelijk schoon of om bescherming van de flora, zodat de toelaatbare handelingen en gebouwen strikt worden opgesomd en op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd. In artikel 1 van het WWROSP worden « een zuinig gebruik van de bodem en zijn rijkdommen en [...] het behoud en de ontwikkeling van het cultureel, natuurlijk en landschappelijk patrimonium » trouwens bij de doelstellingen ervan opgenomen.

Ook al bezit elk gebied eigen kenmerken, toch heeft de wetgever ze gegroepeerd in twee grote categorieën die niet vergelijkbaar zijn ten aanzien van de bestemming voor bebouwing, terwijl artikel 111, eerste lid, van het WWROSP voor die twee categorieën van gebieden toestaat op dezelfde wijze af te wijken van de voorschriften van de gewestplannen; door verschillende situaties op identieke wijze te behandelen, schendt die bepaling dus de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Door in een zelfde afwijkend procedé te voorzien, is die bepaling bovendien onevenredig aangezien de controle van de overheid die bevoegd is om de afwijking toe te kennen, zich beperkt tot de motivering van de beslissing en tot de kennelijke vergissing; die marginale controle die ontoereikend is ten aanzien van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, volstaat niet om de vrijwaring van de niet-bebouwde gebieden te waarborgen.

A.2. De bvba « Atelier CECI », tussenkomen partij voor de verwijzende rechter, is van mening dat de wetgever niet in twee onderscheiden regelingen diende te voorzien naargelang het goed al dan niet in een voor bebouwing bestemd gebied is gelegen : de enige regeling van afwijking van de voorschriften van de gebiedsindeling van het gewestplan legt de administratieve overheid immers een beoordeling per geval op, ten aanzien van de bijzondere omstandigheden van het geval, op grond van de criteria die zijn vervat in de artikelen 26 tot 40 van het WWROSP, die de soorten van handelingen en werken specificeren die in elk van de gebieden van het gewestplan toelaatbaar zijn naar gelang van de eigen doelstellingen ervan.

In artikel 114 van het WWROSP wordt de toekenning van de afwijking afhankelijk gemaakt van het uitzonderlijke karakter ervan, zodat essentieel verschillende situaties op een noodzakelijkerwijs verschillende manier in ogenschouw zullen moeten worden genomen. De controle van de Raad van State zal betrekking hebben op de motivering van de toegekende afwijking ten aanzien van de omstandigheden van het geval en ten aanzien van het uitzonderlijke karakter van die afwijking; het argument dat is afgeleid uit een ontoereikende marginale controle, die haar oorsprong niet in de in het geding zijnde bepaling vindt, moet niet worden onderzocht.

Daarenboven is de verwijzing naar artikel 25 van het WWROSP niet relevant, aangezien de opbouw van het WWROSP aantoont dat die bepaling niet ertoe strekt te handelen over de afwijkingen van het gewestplan.

De tussenkomen partij voor de verwijzende rechter is van mening dat het verschillend behandelen van de gebieden die voor bebouwing zijn bestemd en van die welke niet voor bebouwing zijn bestemd, aanleiding zou geven tot discriminatie, aangezien elk gebied zijn eigen doel heeft, dat niet met dat van de andere gebieden kan worden vergeleken. De stelling van de verzoeker komt erop neer dat wordt aangenomen dat elk gebied, naar gelang van het doel ervan, het voorwerp van een specifiek afwijkend mechanisme zou moeten uitmaken.

Gesteld dat er een discriminatie zou bestaan, zou die dus haar oorsprong vinden hetzij in een lacune van de wetgever en niet in de in het geding zijnde bepaling die alle afwijkingen op identieke wijze behandelt, hetzij in de toepassing per geval door de uitreikende overheid.

A.3. De Waalse Regering is van mening dat het onderscheid tussen de voor bebouwing bestemde gebieden en de niet voor bebouwing bestemde gebieden, bedoeld in artikel 25 van het WWROSP, een beperkte draagwijdte heeft en dat de decreetgever dat onderscheid enkel heeft toegepast in een aantal bepalingen van het Wetboek, waaronder die met betrekking tot de herziening van de gewestplannen, met uitsluiting evenwel van de bepalingen betreffende de afwijkingen van het gewestplan door middel van een vergunning.

Zij is van mening dat de decreetgever ervoor heeft gekozen om aan de in het geding zijnde bepaling een relatief ruim toepassingsgebied te geven dat afhankelijk is gesteld van de uitzonderlijke aanwending van het enige afwijkingsmechanisme na een omstandige motivering, hetgeen in de rechtspraak van de Raad van State wordt bevestigd. Er kan dus niet redelijkerwijs worden besloten dat dat afwijkende mechanisme het gelijkheidsbeginsel doorbreekt in zoverre het niet in aanvullende voorwaarden voor de niet voor bebouwing bestemde gebieden voorziet, waarbij de decreetgever aan die gebieden geen precieze doelstellingen in termen van ruimtelijke ordening heeft toegewezen, aangezien die doelstellingen voor elk gebied in het bijzonder worden vastgelegd.

De Waalse Regering verzoekt het Hof dus de gestelde vraag ontkennend te beantwoorden, temeer daar de decreetgever het doel nastreeft dat erin bestaat een herbestemming van de gebouwen mogelijk te maken om te vermijden dat zij bouwvallig worden, en daar bepaalde niet voor bebouwing bestemde gebieden, zoals de agrarische gebieden, erg veel gebouwen bevatten die vóór de inwerkingtreding van de gewestplannen zijn opgericht.

*Met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag*

A.4. De verzoeker voor de verwijzende rechter stelt vast dat, ofschoon de in het eerste en het tweede lid van artikel 111 van het WWROSP bedoelde situaties verschillend zijn, hetzelfde criterium van integratie in de al dan niet bebouwde omgeving wordt gehanteerd, en die situaties allebei betrekking hebben op afwijkende mechanismen voor het uitreiken van stedenbouwkundige vergunningen voor de verbouwing, de vergroting of de heropbouw van gebouwen of van installaties. Niets verantwoordt dan ook dat gebouwen die op het ogenblik van het indienen van de vergunningsaanvraag bestaan en waarvan de huidige of toekomstige bestemming niet overeenstemt met de voorschriften van het gewestplan, het voorwerp van verbouwings-, vergrotings- of heropbouwwerken in alle gebieden van het gewestplan kunnen uitmaken, terwijl het tweede lid van artikel 111 van het WWROSP verbiedt om in natuurgebieden, parkgebieden en oppervlakten met een bemerkingswaardig uitzicht af te wijken van de voorschriften van het gewestplan.

De verzoeker voor de verwijzende rechter voert daarenboven aan dat het uitsluiten van elke mogelijkheid tot afwijking in enkel de in het tweede lid bedoelde gebieden niet is verantwoord ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet : indien de niet voor bebouwing bestemde gebieden bij artikel 25 van het WWROSP in één categorie zijn gegroepeerd, is dat wegens de gemeenschappelijke kenmerken ervan die ertoe strekken de natuur en de landschappen te beschermen, zodat het niet verantwoord is een gunstige regeling enkel aan de natuurgebieden en aan de parkgebieden voor te behouden, en die behandeling niet tot de groengebieden uit te breiden. Dat verschil in behandeling wordt versterkt door het feit dat de oppervlakten met een bemerkenswaardig uitzicht, die nochtans bij artikel 111, tweede lid, zijn beschermd, een verschillende aard hebben : het zijn geen bestemmingsgebieden, die ertoe strekken het zowel bebouwde als onbebouwde landschap te behouden en het mogelijk maken werken en gebouwen onder veel ruimere voorwaarden te verwezenlijken.

A.5. De tussenkomende partij voor de verwijzende rechter is van mening dat de in het eerste en het tweede lid van artikel 111 van het WWROSP bedoelde situaties verschillend zijn, en dus verantwoordt dat de wetgever een gedifferentieerde behandeling toepast.

De niet voor bebouwing bestemde gebieden zijn trouwens niet op alle punten vergelijkbaar, aangezien artikel 111, tweede lid, van het WWROSP enkel de natuurgebieden, de parkgebieden en de oppervlakten met een bemerkenswaardig uitzicht en niet de groengebieden uitsluit van het afwijkingsmechanisme dat het invoert, zodat die gebieden binnen artikel 111 van het WWROSP niet verschillend worden behandeld. Indien er een discriminatie zou zijn, zou zij dus voortvloeien uit artikel 111, tweede lid, van het WWROSP, dat te dezen niet is toegepast, waarbij die vraag dan ook geen belang heeft voor de oplossing van het geschil voor de verwijzende rechter.

De tussenkomen partij verzoekt het Hof dan ook te antwoorden dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft en, in ondergeschikte orde, dat zij ontkennend moet worden beantwoord.

A.6. Aangezien zij van mening is dat artikel 111, tweede lid, van het WWROSP niet alle gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd, van zijn toepassingsgebied uitsluit, is de Waalse Regering van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag geen onderwerp heeft dat verschilt van dat van de eerste prejudiciële vraag.

- B -

B.1.1. Artikel 111 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (hierna : WWROSP) bepaalt, in de versie ervan die van toepassing is op het hangende geschil voor de verwijzende rechter :

« Gebouwen die niet beantwoorden aan de bestemming van een gebied.

De gebouwen of installaties in de zin van artikel 84, § 1, 1° die bestaan op het tijdstip waarop de vergunningsaanvraag is ingediend en waarvan de huidige of toekomstige bestemming niet overeenstemt met de voorschriften van het gewestplan kunnen onderworpen worden aan verbouwings-, vergrotings- of heropbouwwerken.

Wegens economische noden kunnen de gebouwen en installaties in de zin van artikel 84, § 1, 1°, die bestaan op het tijdstip waarop de vergunningsaanvraag is ingediend en waarvan de bestemming overeenstemt met de voorschriften van het gewestplan, onderworpen worden aan verbouwings- of vergrotingswerken die een afwijking inhouden van de bestemming van een aangrenzend gebied, met uitsluiting van de natuur-, parkgebieden en de oppervlakten met een bemerkenswaardig uitzicht.

Het gebouw zoals het is verbouwd, vergroot of heropgebouwd moet geïntegreerd worden in de omgeving, al dan niet bebouwd ».

De prejudiciële vragen hebben betrekking op het eerste lid van die bepaling.

B.1.2. De artikelen 110 tot 114 van het WWROSP vormen afdeling 2, met als opschrift « Afwijkingen », die deel uitmaakt van hoofdstuk III (« Vergunningsaanvragen, beslissingen en beroepen ») van titel V (« Stedenbouwkundige vergunningen en attesten ») van boek I (« Bepalingen betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw ») van dat Wetboek.

De artikelen 110 tot 113 bepalen dat afwijkingen, met name van het gewestplan, kunnen worden toegekend bij de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning. Artikel 114 preciseert de procedure voor het aanvragen en toekennen van de afwijkingen. In het algemeen

kunnen de afwijkingen inzake stedenbouw alleen uitzonderlijkerwijs worden toegestaan door de Regering of de gemachtigde ambtenaar.

B.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het geschil voor de verwijzende rechter betrekking heeft op de toekenning van een globale vergunning voor het regulariseren van de uitbreiding van een bestaand gebouw en de exploitatie van een atelier voor metaalambacht, waarbij het bestaande gebouw en de uitbreiding ervan, bestemd voor de exploitatie van het atelier, gedeeltelijk in groengebied zijn gelegen.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot dat geval.

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.3. Aan het Hof wordt een eerste prejudiciële vraag gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 111, eerste lid, van het WWROSP met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling, met betrekking tot de mogelijkheden om af te wijken van de voorschriften van een gewestplan, geen gedifferentieerde regeling invoert tussen de gebieden die voor bebouwing zijn bestemd en de gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd - waaronder de groengebieden -, terwijl die laatste bijdragen tot de landschapontwikkeling of voortvloeien uit een bekommernis om landschappelijk schoon of om bescherming van de flora.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter verwijst onder meer naar artikel 1, § 1, tweede lid, van het WWROSP, dat bepaalt :

« Het Gewest en de andere overheidsorganen zijn, elk binnen zijn bevoegdheden en in coördinatie met het Gewest, belast met de ruimtelijke ordening van dat grondgebied. Ze voorzien op een duurzame wijze in de sociale, economische, patrimoniale en milieubehoefte van de gemeenschap door een kwalitatief beheer van de leefomgeving, een zuinig gebruik van de bodem en zijn rijkdommen en door het behoud en de ontwikkeling van het cultureel, natuurlijk en landschappelijk patrimonium ».

B.4. In de versie ervan die van toepassing is voor de verwijzende rechter, bepaalde artikel 25 van het WWROSP :

« Indeling van het gewestplan in gebieden.

Het gewestplan bestaat uit gebieden die voor bebouwing bestemd zijn en uit gebieden die niet voor bebouwing bestemd zijn.

De volgende gebieden zijn voor bebouwing bestemd :

1. woongebieden;
2. woongebieden met een landelijk karakter;
3. gebieden voor openbare nutsvoorzieningen en gemeenschapsvoorzieningen;
4. recreatiegebieden;
5. bedrijfsruimten;
6. specifieke bedrijfsruimten;
7. ontginningsgebieden;
8. gebieden waarvan de bestemming nog niet vaststaat;
9. gebieden met een industrieel karakter waarvan de bestemming nog niet vaststaat.

De volgende gebieden zijn niet voor bebouwing bestemd :

1. agrarische gebieden;
2. bosgebieden;
3. groengebieden;
4. natuurgebieden;
5. parkgebieden ».

In de artikelen 26 tot 39 van het WWROSP wordt elk van de in artikel 25 van het WWROSP bedoelde gebieden gedefinieerd.

In artikel 37 van het WWROSP wordt het groengebied als volgt gedefinieerd :

« Groengebieden.

Groengebieden zijn bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van het leefmilieu. Ze dragen bij tot landschapsbouw of zijn de geschikte vegetale schakel tussen gebieden waarvan de bestemmingen onverenigbaar zijn ».

B.5. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet



er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.6. Allereerst moet worden vastgesteld dat het in artikel 25 van het WWROSP bedoelde onderscheid tussen de gebieden die voor bebouwing zijn bestemd en de gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd, slechts in een aantal bepalingen van het Wetboek wordt gehanteerd.

In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 november 1997, waarbij dat onderscheid in artikel 25 van het WWROSP is ingevoegd, wordt uiteengezet :

« Dat onderscheid moet in verband worden gebracht met de noodzaak om elke herziening van het gewestplan aan een milieueffectrapportering te onderwerpen wanneer het erom gaat nieuwe gebieden op te nemen die voor bebouwing zijn bestemd, zoals het ontworpen artikel 42 erin voorziet » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1996-1997, nr. 233/1, p. 9).

De minister, die dat onderscheid expliciteerde, heeft verklaard :

« Het wijzigen van agrarisch gebied om er bebouwbaar gebied van te maken, vereist noodzakelijkerwijs een milieueffectrapportering, waarbij het omgekeerde niet het geval is.

[...]

Op de gronden die niet voor bebouwing als dusdanig zijn bestemd, kan ze evenwel in bijkomende orde worden toegestaan » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1996-1997, nr. 233/222, pp. 121-122).

In de versie ervan die van toepassing is voor de verwijzende rechter, werd in het WWROSP enkel naar dat onderscheid verwezen in de artikelen 46 (herziening van het gewestplan door de opnemings van een nieuw bebouwingsgebied), 54 (opmaak en herziening van een gemeentelijk plan van aanleg dat afwijkt van het gewestplan met het oog op de opnemings van een bebouwingsgebied), 84, § 1, 8°, b (vrijstelling van stedenbouwkundige

vergunning voor de teelt van kerstbomen in een gebied dat niet voor bebouwing bestemd is), 88, 2°, tweede lid (mogelijkheid om de stedenbouwkundige vergunning voor een beperkte duur toe te kennen indien zij betrekking heeft op handelingen en werken in een gebied dat niet voor bebouwing bestemd is) en 175 ervan (recht van voorkoop).

Het onderscheid tussen de gebieden die voor bebouwing zijn bestemd en de gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd, wordt daarentegen niet gehanteerd in de artikelen 110 tot 112 van het Wetboek, met betrekking tot de afwijkingen van het gewestplan door vergunningen.

B.7. De in het geding zijnde bepaling beantwoordt aan de zorg van de decreetgever om, niettegenstaande een regelgeving inzake ruimtelijke ordening die berust op ruimtelijke plannen en bestemmingsvoorschriften, in bepaalde gevallen het uitreiken van bouwvergunningen in afwijking van die plannen en voorschriften toe te staan.

B.8. Door ervoor te kiezen geen enkel gebied - noch de gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd, noch, specifiek, de groengebieden - uit te sluiten van de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde afwijkingsmogelijkheid, heeft de decreetgever een identieke procedure ingevoerd die in alle gebieden van toepassing is, waarbij aan de bevoegde overheid de zorg wordt overgelaten om de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde strikte voorwaarden te beoordelen ten aanzien van alle concrete elementen van de aanvraag, rekening houdend met het afwijkende en bijgevolg uitzonderlijke karakter van de maatregel, de specifieke kenmerken van het betrokken gebied en de doelstellingen vermeld in artikel 1 van het WWROSP. Hoewel de in het geding zijnde bepaling aan de overheid een belangrijke beoordelingsbevoegdheid laat, verplicht zij haar op gelijkwaardige wijze ertoe haar beslissing op dat punt in het bijzonder te motiveren, onder het toezicht van de Raad van State.

Doordat artikel 114 van het WWROSP van toepassing is op artikel 111, eerste lid, is het immers « uitzonderlijkerwijs » dat, overeenkomstig die bepaling, afwijkingen kunnen worden toegestaan door de Regering met betrekking tot verbouwings-, vergrotings- of heropbouwwerken betreffende gebouwen die op het ogenblik van het indienen van de vergunningsaanvraag bestaan, en waarvan de huidige of toekomstige bestemming niet overeenstemt met de voorschriften van het gewestplan.

B.9. De Raad van State heeft aldus geoordeeld dat de in het geding zijnde maatregel, als afwijkend mechanisme, « in beperkende zin moet worden uitgelegd » en het voorwerp van een « uiterst beperkte toepassing [moet uitmaken] wanneer het in het geding zijnde perceel is ingedeeld in een gebied waar gebouwen zo niet verboden, dan toch wel uitzonderlijk moeten blijven » (RvSt, 12 februari 2004, nr. 128.133; RvSt, 19 april 2007, nr. 170.235; RvSt, 27 juni 2007, nr. 172.780).

De overheid is bovendien verplicht tot een motivering van de handeling, waaruit, « naast de naleving van de voorwaarden die eigen zijn aan het toegepaste afwijkende mechanisme, de redenen [blijken] om in het gegeven geval op het afwijkende mechanisme een beroep te doen » (RvSt, 7 augustus 2006, nr. 161.175; RvSt, 11 januari 2007, nr. 166.575; RvSt, 11 februari 2011, nr. 211.202; zie eveneens RvSt, 23 oktober 2009, nr. 197.278).

B.10. De in de in het geding zijnde bepaling bedoelde afwijkingsmogelijkheid moet dus in beperkende zin worden uitgelegd en de toepassing ervan moet naar behoren worden gemotiveerd door een geïndividualiseerde beoordeling, ten aanzien van het specifieke doel van het gebied waarop de aanvraag tot afwijking betrekking heeft.

De afwijking van de voorschriften van het gewestplan is des te uitzonderlijker omdat, enerzijds, het belang van verbouwings-, vergrotings- of heropbouwwerken aan een bestaand gebouw dat zelf niet met de voorschriften van het gewestplan overeenstemt en, anderzijds, het belang van de bescherming van de natuur en van het landschap dat wordt nagestreefd met gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd, en meer in het bijzonder met groengebieden, van de voorschriften waarvan gevraagd wordt af te wijken, daarbij tegen elkaar zullen moeten worden afgewogen.

Het staat aan de Raad van State te beoordelen of bij de toepassing van de in het geding zijnde maatregel de in de artikelen 111, eerste en derde lid, en 114 van het WWROSP bedoelde strikte voorwaarden in acht worden genomen.

B.11. De in het geding zijnde bepaling is niet zonder redelijke verantwoording.

De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.12. Aan het Hof wordt een tweede prejudiciële vraag gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 111, eerste lid, van het WWROSP met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling toestaat een bestaand gebouw te vergroten in afwijking van de voorschriften van de gewestplannen met betrekking tot zowel de gebieden die voor bebouwing zijn bestemd als de gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd, terwijl artikel 111, tweede lid, van hetzelfde Wetboek de verbouwings- of vergrotingswerken van bouwwerken verbiedt die een uitbreiding ten koste van een natuurgebied, een parkgebied of een oppervlakte met een bemerkenswaardig uitzicht zouden inhouden.

B.13.1. Terwijl artikel 111, eerste lid, van het WWROSP het geval beoogt waarin gebouwen of installaties in de zin van artikel 84, § 1, 1°, die afwijken van de voorschriften van het gewestplan, het voorwerp uitmaken van verbouwings-, vergrotings- of heropbouwwerken, beoogt artikel 111, tweede lid, van hetzelfde Wetboek het geval waarin gebouwen of installaties in de zin van artikel 84, § 1, 1°, die niet afwijken van de voorschriften van het gewestplan, wegens economische noden het voorwerp uitmaken van verbouwings- of vergrotingswerken die een afwijking inhouden van de voorschriften van het gewestplan over een aangrenzend gebied; bij een marginale uitbreiding ten koste van een aangrenzend gebied sluit artikel 111, tweede lid, een afwijking van de voorschriften van het gewestplan uit voor de natuurgebieden, de parkgebieden en de oppervlakten met een bemerkenswaardig uitzicht.

B.13.2. In artikel 38 van het WWROSP wordt het natuurgebied als volgt gedefinieerd :

« Natuurgebieden.

Natuurgebieden zijn bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van leefmilieus met een hoge biologische waarde of waarin te beschermen soorten voorkomen, ongeacht of het om land- of om watersoorten gaat.

In natuurgebieden zijn alleen handelingen en werken toegelaten die noodzakelijk zijn voor de actieve of passieve bescherming van deze milieus of soorten ».

In artikel 39 van het WWROSP, in de versie ervan die van toepassing is voor de verwijzende rechter, werd het parkgebied als volgt gedefinieerd :

« Parkgebieden.

Parkgebieden zijn bestemd voor groene ruimten die ingericht worden met het oog op het esthetische.

In deze gebieden zijn alleen handelingen en werken toegelaten die nodig zijn voor de inrichting, het onderhoud of de verfraaiing ervan.

In parkgebieden met een oppervlakte van meer dan vijf ha kunnen ook andere handelingen of werken verricht worden, op voorwaarde dat de hoofdbestemming van de gebieden ongewijzigd blijft en dat een gemeentelijk plan van aanleg van toepassing is op de hele oppervlakte. De Regering maakt de lijst op van de handelingen en werken die in een parkgebied toegelaten zijn, alsook het percentage van de oppervlakte van het gebied waarop de werken uitgevoerd mogen worden ».

In de versie ervan die van toepassing is voor de verwijzende rechter, bepaalde artikel 40 van het WWROSP, vervangen bij artikel 20 van het decreet van 18 juli 2002 :

« Het plan kan in overdruk gebieden bevatten waarvan de oppervlakte door de Regering wordt bepaald, met name die :

1. vanuit een bemerkenswaardige benadering;

[...] ».

De oppervlakten worden geconcipieerd als zijnde « een aanvulling op de voorschriften van inwerkingstelling van de gewestplannen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1996-1997, nr. 233/1, p. 11) bedoeld in de artikelen 25 tot 39 van het WWROSP.

In artikel 452/20 van het WWROSP wordt de « oppervlakte vanuit een bemerkenswaardige benadering » als volgt gedefinieerd :

« Oppervlakte vanuit een bemerkenswaardige benadering.

Het doel van de oppervlakte vanuit een bemerkenswaardige benadering is het instandhouden van uitzonderlijke uitzichten op een bebouwd of onbebouwd landschap.

De handelingen en werkzaamheden waarvoor een vergunning vereist is, kunnen er ofwel verboden zijn, ofwel onderworpen zijn aan voorwaarden om te voorkomen dat het bemerkenswaardige uitzicht in gevaar wordt gebracht ».

Die oppervlakte sluit in overdruk aan bij de gebieden van het gewestplan.

B.14.1. Wat de in artikel 111, tweede lid, van het WWROSP bedoelde mogelijkheid tot uitbreiding ten koste van een aangrenzend gebied betreft, wordt in de parlementaire voorbereiding met betrekking tot artikel 48 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2002, dat artikel 111 van het WWROSP heeft vervangen, uiteengezet :

« Er worden twee gevallen van afwijking van de voorschriften van de gewestplannen toegevoegd.

[...]

Het tweede geval betreft de problematiek van de vergroting van gebouwen die in overeenstemming zijn met de gebiedsindeling van het gewestplan, die echter enkel zou kunnen worden uitgevoerd in een aangrenzend gebied waarin dergelijke gebouwen of activiteiten niet zijn toegestaan. Het huidige artikel 111 maakt het onder meer mogelijk de vergroting van een industrieel gebouw dat niet in overeenstemming is met het agrarisch gebied van het gewestplan, toe te staan, maar maakt het niet mogelijk een gebouw dat in een bedrijfsruimte is gelegen maar waarvan de uitbreiding enkel in een aangrenzend - bijvoorbeeld agrarisch - gebied kan worden gevestigd, te vergroten. Dit brengt een zekere discriminatie tussen beide situaties teweeg.

[...]

Dat is de reden waarom wordt voorgesteld om de toekenning, onder de voorwaarden van onder meer het huidige tweede lid van artikel 111 en van artikel 114, van een vergunning waarbij het geheel of een deel van de gevraagde uitbreiding in afwijking van de bestemming van het aangrenzend gebied wordt toegestaan, mogelijk te maken. Dat afwijkende mechanisme zou bovendien enkel kunnen worden gebruikt om aan economische noden te voldoen. Het is met andere woorden uitgesloten dat het gebruik van dat mechanisme onaanvaardbare ontsporingen zou veroorzaken » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2001-2002, nr. 309/1, p. 12).

Er wordt gepreciseerd :

« Bovendien zal dat mechanisme worden uitgesloten wanneer het aangrenzende gebied een natuurgebied, een parkgebied of een oppervlakte met een bemerkenswaardig uitzicht is » (*ibid.*, p. 47).

In het Commissieverslag wordt uitgelegd dat in de nieuwe tekst « het begrip ‘ marginale uitbreiding ’ wordt voorgesteld en dus de mogelijkheid om een stedenbouwkundige vergunning toe te kennen voor een uitbreiding die doorloopt in een niet-bebouwbaar

aangrenzend gebied, afwijking die uitsluitend om economische redenen wordt toegekend » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2001-2002, nr. 309/170, p. 13).

B.14.2. Met betrekking tot het ontworpen artikel 48 was een amendement ingediend teneinde artikel 111, tweede lid, te schrappen (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2001-2002, nr. 309/116); er werd geoordeeld dat die maatregel « bijdraagt tot het verstoren van de gebiedsindeling zoals zij in het gewestplan is opgenomen inzake de bescherming van de agrarische gebieden » en dat het « beter [zou zijn] een beoordeling per geval in te voeren in plaats van een automatische afwijking die de gebiedsindeling ‘ ondermijnt ’, temeer daar die afwijking niet wordt afgebakend » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2001-2002, nr. 309/170, p. 267).

Een ander parlementslid beklemtoonde eveneens zijn vrees ten aanzien van het zuinige gebruik van de bodem en vroeg zich af « of het opportuun was om de groengebieden en de in artikel 40, 1°, 2° en 5°, bedoelde oppervlakte aan het geheel van uitgesloten gebieden toe te voegen » (*ibid.*, p. 268) :

« In feite wordt het groengebied bestempeld als herstelgebied in het gewestplan; er moet dus worden vermeden dat het in gevaar wordt gebracht. Bovendien doet dat gebied vaak dienst als ideaal overgangsgebied tussen twee gebieden die onverenigbaar zijn ten aanzien van het gewestplan.

De spreker meent dat de huidige tekst de door de groengebieden vervulde rol in gevaar brengt en de deur openzet voor een reeks burencorrupties. Bovendien meent hij dat het in het collectieve belang is de gebieden met grote risico's uit te sluiten » (*ibid.*).

Ten aanzien van die bekommernissen heeft de minister in herinnering gebracht :

« Artikel 111 valt onder de afdeling van de afwijkingen en wordt dus enkel begrepen bij wijze van uitzondering en op voorwaarde dat een openbaar onderzoek wordt gevoerd.

Bovendien voorziet het ontwerp erin dat die afwijking uitsluitend wegens economische noden kan worden toegekend en in geen enkel geval betrekking kan hebben op natuurgebieden, parkgebieden en oppervlakten met een bemerkenswaardig uitzicht » (*ibid.*, p. 94).

De minister heeft eveneens geantwoord :

« Het zijn de gegevens van de zaak die zullen bepalen of de aangevoerde economische redenen voldoende verantwoord en bewijskrachtig zijn.

[...]

Bovendien kan een afwijking verschillende keren worden toegekend, voor zover het karakter ervan uitzonderlijk blijft. Er moet evenwel voor ogen worden gehouden dat de uitzondering vooronderstelt dat de situatie zich niet herhaaldelijk voordoet; niets verbiedt evenwel dat zij een- of tweemaal wordt toegekend. Het is een kwestie van beoordeling, er is geen antwoord *a priori*. Het is via een beroep bij de Raad van State dat de interpretatie van het concept in ogenschouw zal worden genomen » (*ibid.*, p. 268).

B.15. Bij artikel 111, tweede lid, van het WWROSP wordt geen gedifferentieerde regeling van mogelijke afwijkingen van het gewestplan ingevoerd naargelang het betrokken gebied al dan niet een groengebied is, maar wordt het aan de overheid overgelaten om de noodzaak van een afwijking van het uitzonderlijke karakter, overeenkomstig artikel 114 van het WWROSP, onder het toezicht van de Raad van State te beoordelen en *in concreto* te motiveren.

B.16. Bij artikel 111, tweede lid, van het WWROSP wordt evenmin een gedifferentieerde regeling van afwijkingen van het gewestplan ingevoerd naargelang het gebied al dan niet voor bebouwing is bestemd.

Die bepaling voorziet immers enkel voor de natuurgebieden, de parkgebieden en de oppervlakten met een bemerkenswaardig uitzicht in een uitsluiting van de regeling van de marginale uitbreiding.

De voor die maatregel ingevoerde specifieke regeling heeft dus enkel betrekking op bepaalde gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd, alsook op de oppervlakten met een bemerkenswaardig uitzicht; die bepaling bevestigt dat de decreetgever niet alle gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd, maar enkel een aantal ervan, ten aanzien van de bijzondere doelstellingen ervan inzake natuurlijk milieu en landschapsschoon, van de afwijkende regeling van de marginale uitbreiding heeft willen uitsluiten.



B.17. Bij artikel 111, tweede lid, van het WWROSP worden dus noch, op algemene wijze, de gebieden die niet voor bebouwing zijn bestemd, noch, op specifieke wijze, de groengebieden verschillend behandeld ten aanzien van de mogelijkheid van afwijkingen van het gewestplan die erin wordt ingevoerd.

B.18. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 111, eerste lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, zoals vervangen bij artikel 48 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2002, schendt 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 25 september 2014.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels