

Rolnummer 6659
Arrest nr. 101/2018 van 19 juli 2018

ARREST

In zake : het beroep tot vernietiging van de woorden « en op het uitbreidingsgebied van het verblijfspark » in artikel D.II.63, eerste lid, 3°, vervat in artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling », ingesteld door Didier Sante en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke 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 het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 11 mei 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 12 mei 2017, is beroep tot vernietiging ingesteld van de woorden « en op het uitbreidingsgebied van het verblijfspark » in artikel D.II.63, eerste lid, 3°, vervat in artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 november 2016), door Didier Sante, Michel Cornesse, Didier Cornesse en Etienne Cornesse, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Leprince, advocaat bij de balie te Namen.

Memories zijn ingediend door :

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. De Muynck, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Van Damme, advocaat bij de balie te Luik.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

- de Waalse Regering.

Bij beschikking van 25 april 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 16 mei 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 16 mei 2018 de dag van de terechtzitting bepaald op 6 juni 2018.

Op de openbare terechtzitting van 6 juni 2018 :

- zijn verschenen :

. Mr. S. Leprince, voor de verzoekende partijen;

. Mr. Y. Mossoux, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. F. De Muynck, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

- . Mr. N. Van Damme, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen 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. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en het belang

A.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat zij eigenaar zijn van gronden die gelegen zijn in een verblijfsparkgebied dat is opgenomen in het gewestplan van Luik (te Tilff voor de eerste verzoekende partij en te Trooz voor de tweede, derde en vierde verzoekende partij), dat bij een besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 26 november 1987 is aangenomen. Terwijl het decreet van het Waalse Gewest van 27 november 1997 tot wijziging van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, in artikel 6, § 1, tweede lid, ervan (dat artikel 6, § 2, tweede lid, is geworden na wijziging door het decreet van 30 april 2009), de legende van de gewestplannen had aangepast zodat de voorschriften van het woongebied, dat wil zeggen een gebied dat voor bebouwing bestemd is, erop toepasselijk waren, heeft artikel D.II.63 van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling (hierna : het WRO), zoals ingevoerd bij artikel 1 van het decreet van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling », zijnde het artikel dat te dezen wordt bestreden, tot gevolg dat woongebied wordt omgezet in een gebied waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is (hierna : ZACC), dat wil zeggen een gebied dat niet *a priori* een bestemming heeft en dat later kan worden omgezet, zowel in een gebied dat voor bebouwing bestemd is als in een gebied dat niet voor bebouwing bestemd is. Zo kan het betrokken gebied, daar waar het zonder verdere formaliteiten dan het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning kon worden bebouwd, voortaan enkel worden ontsloten mits een lokaal beleidsontwikkelingsplan overeenkomstig artikel D.II.11 van het WRO door de gemeenteraad wordt aangenomen, en door de Regering wordt goedgekeurd. Indien het gebied uitsluitend betrekking heeft op een of meerdere bestemmingen die geen verband houden met bebouwing, wordt er bovendien voor het lokaal beleidsontwikkelingsplan voorzien in een vereenvoudigde inhoud, zoals bepaald door de Regering. Terwijl het WRO voorziet in een procedure tot herziening van een gewestplan die een reeks waarborgen biedt waaronder de raadpleging van adviesinstanties, het onderzoek of de herziening van het gewestplan opportuun is en de opname van de betrokken gebieden teneinde tegemoet te komen aan de behoeften vermeld in artikel 1 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (hierna : het WWROSP) alsook de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State wegens schending van de substantiële vormvereisten of bevoegdheidsoverschrijding, geniet de gebiedsomzetting die door het bestreden artikel wordt veroorzaakt niet zulke waarborgen.

De verzoekende partijen menen dus dat zij persoonlijk, rechtstreeks en ongunstig door de bestreden bepaling worden geraakt.

Ten aanzien van het vernietigingsmiddel

A.2.1. De verzoekende partijen leiden één enig middel tot vernietiging af uit de schending, door artikel D.II.63, eerste lid, 3°, van het WRO, zoals ingevoerd bij artikel 1 van het voormelde decreet van 20 juli 2016, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 16 en 23 ervan, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de beginselen van de scheiding der machten en met de artikelen 3 tot 6 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, en uit de schending van de artikelen 7 en 8 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 en door het Waalse Gewest bekrachtigd op 13 juni 2002 (hierna : het Verdrag van Aarhus).

Zij voeren aan dat de bestreden bepaling de bestemming wijzigt van de vroegere uitbreidingsgebieden van verblijfsparken die, volgens het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 26 november 1987 tot vaststelling van het gewestplan van Luik, voor verblijf en dus voor wonen zijn bestemd. Zij menen verder nog dat artikel 6, § 1, tweede lid, van het decreet van 27 november 1997 de uitbreidingsgebieden van verblijfsparken heeft omgezet in woongebieden. Door de uitbreidingsgebieden van verblijfsparken aan de ZACC-regeling te onderwerpen, wijzigt de bestreden bepaling volgens hen de bestemming ervan.

A.2.2. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat zij het slachtoffer zijn van een verschil in behandeling omdat hun, in hun hoedanigheid van eigenaar van gronden gelegen in een uitbreidingsgebied van verblijfsparken, de waarborgen worden ontzegd die worden geboden aan de andere eigenaars van gronden waarvan de bestemming op het gewestplan wordt gewijzigd.

Ook al maakt de bestreden bepaling het bestemmen van gronden voor wonen niet onmogelijk, toch blijft het aangeklaagde verschil in behandeling bestaan, aangezien wonen niet meer is dan een van de mogelijke bestemmingen van het gebied. De gemeentelijke structuurschema's (hierna : GSS), die de gemeentelijke ontwikkelingsplannen zijn geworden, zouden richting geven aan de ontsluiting van de uitbreidingsgebieden van verblijfsparken, die ZACC's zijn geworden. Zo heeft het GSS van Esneux bepaalde gronden van een van de verzoekende partijen ingedeeld als groengebied. Vervolgens is de procedure voor ontsluiting van een ZACC dat voor bebouwing bestemd is, zwaarder dan die voor de ontsluiting van een ZACC dat niet voor bebouwing bestemd is. Bovendien kan de eigenaar van een grond die in een ZACC gelegen is niet het initiatief nemen tot de ontsluiting ervan terwijl, voordien, de verzoekende partijen vergunningsaanvragen konden indienen voor hun gronden. Ten slotte zijn de wijzigingen van een gewestplan vatbaar voor beroep voor de Raad van State, in tegenstelling tot de bij het decreet doorgevoerde wijziging van het statuut van de uitbreidingsgebieden van verblijfsparken.

De verzoekende partijen voeren aan dat dit verschil in behandeling nergens in de parlementaire voorbereiding op correcte wijze wordt uitgelegd. Het is volgens hen evenmin verantwoord de gebiedsindeling decretaal te wijzigen, in plaats van reglementair zoals in het geval van een procedure tot wijziging van het gewestplan. Ten slotte is, doordat de bestreden maatregel een duidelijk doel mist, een evenredigheidstoets onmogelijk. Aangezien het optreden van de wetgever de richtlijn 2001/42/EG schendt, toont die schending op zich de onevenredigheid van de maatregel aan.

A.2.3. In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling het *standstill*-beginsel schendt. Zij doen gelden dat de waarborgen bij wijziging van een gewestplan niet meer van toepassing zijn. Het ontbreken van inspraak schendt bijgevolg artikel 23 van de Grondwet wanneer men rekening houdt met de artikelen 3 tot 6 van de richtlijn 2001/42/EG en met de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus. De verzoekende partijen herinneren eraan dat het Hof, in zijn arrest nr. 131/2010 van 18 november 2010, de werkwijze van wettelijke geldigverklaring van gebieden heeft aanvaard, maar zij voegen niettemin eraan toe dat het Hof die geldigverklaring heeft verantwoord door de ontstentenis van wijziging van de bestemmingen van de gebieden, een kenmerk dat te dezen niet kan worden teruggevonden in de bestreden bepaling.

A.2.4. In een derde onderdeel stellen de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling hun eigendomsrecht op onevenredige wijze aantast. Volgens hen ontnemt de bestreden bepaling hun vrijwel volledig het gebruik en het beheer van hun goed. Die aantasting wordt door geen enkele dwingende reden van algemeen belang verantwoord.

A.3.1. De Waalse Regering voert aan dat de redenering van de verzoekende partijen gebaseerd is op een beoordelingsfout met betrekking tot de draagwijdte van de bestreden bepaling. Zij is immers van mening dat de bestemming van de vroegere uitbreidingsgebieden van verblijfsparken woonuitbreidingsgebied is en dus grondreserve, en niet woongebied in enge zin, zoals de verzoekende partijen beweren. Zij merkt op dat de bestreden bepaling, door de uitbreidingsgebieden van verblijfsparken te onderwerpen aan de regeling van de grondreserves, te weten de ZACC's, enkel op een andere manier, met een uitdrukkelijke vermelding, uitdrukt wat reeds onverkort volgde uit artikel 6, § 2, tweede lid, van het decreet van 27 november 1997. Zij wijzigt dus niet de bestemming van die gebieden, en de verzoekende partijen hebben bijgevolg geen belang bij het beroep, volgens de Waalse Regering. Immers, ook al konden zij, gedurende een bepaalde periode, vergunningen voor hun gronden verkrijgen louter met toepassing van het beginsel van een goede ruimtelijke ordening, rekening houdend met het ontbreken van een wettelijke bestemming van de gronden op het gewestplan, kan daaruit voor hen geen enkel recht voortvloeien in die zin dat hun goederen definitief zouden ontsnappen aan enige verplichting van een wettelijk aangenomen gewestplan.

A.3.2. De Waalse Regering voert aan dat het eerste onderdeel van het enige middel niet gegrond is. Vermits het uitbreidingsgebied van verblijfsparken een gebied is geworden waarvan de bestemming nog niet vaststaat (hierna : ZAD) met toepassing van artikel 6 van het decreet van 27 november 1997, leidt de bepaling die dat gebied als ZACC indeelt tot geen enkel verschil in behandeling, aangezien die bepaling passend is verantwoord in de parlementaire voorbereiding.

Wonen is niet meer dan een van de mogelijke bestemmingen van een uitbreidingsgebied van verblijfsparken, wat overigens reeds het geval was sinds de inwerkingtreding van het decreet van 27 november 1997. De invloed van een gemeentelijk structuurplan op de ontsluiting wordt volgens de Waalse Regering evenmin gewijzigd door de bestreden bepaling. Nog volgens de Waalse Regering heeft het bestaan van verschillende procedures voor ontsluiting van een ZACC naargelang het gebied al dan niet voor bebouwing bestemd is, geen weerslag op de wettigheid van de bestreden bepaling. Het is evenmin juist dat een privé-eigenaar niet meer het initiatief kan nemen tot de ontsluiting van een ZACC in zoverre, enerzijds, artikel D.II.12, § 1, elke publiek- of privaatrechtelijke natuurlijke of rechtspersoon die houder is van een zakelijk recht op een of meerdere percelen van meer dan twee hectaren de mogelijkheid biedt om aan de gemeenteraad een voorontwerp van lokaal beleidsontwikkelingsplan voor te stellen en, anderzijds, die mogelijkheid niet bestond in het WWROSP voor het opstellen van een stedenbouwkundig en leefmilieuverslag.

Nog volgens de Waalse Regering blijkt uit de memorie van toelichting dat de doelstellingen van de wetgever erin bestaan het lot aan te geven van de vroegere in het gewestplan opgenomen gebieden, ingevolge de hervorming die op 1 maart 1998 in werking is getreden, en de benamingen van de gebieden aan te passen aan de wijzigingen vervat in het WRO. Die doelstellingen vinden hun neerslag in de bestreden bepaling, die op de vroegere uitbreidingsgebieden van verblijfsparken de gebiedsindeling toepast die eraan werd toegekend ingevolge de inwerkingtreding van het decreet van 27 november 1997.

Wat betreft het ontbreken van een objectief criterium voor het verschil in behandeling alsook het onaangepaste karakter en de onevenredigheid van de middelen in het licht van het doel van de bepaling, verwijst de Waalse Regering naar haar standpunt volgens hetwelk de bestreden bepaling de gebiedsindeling niet wijzigt, zodat er geen sprake kan zijn van gegronde kritiek ten aanzien van die twee aspecten van de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel.

A.3.3. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, oordeelt de Waalse Regering dat de verzoekende partijen niet concreet aantonen dat de bestreden bepaling, gelet op alle elementen van de hervorming die volgt uit het WRO, een aanzienlijke vermindering van het voordien geboden beschermingsniveau zou teweegbrengen. Zo sluit geen enkele bepaling van het WRO procedures uit tot wijziging van het gewestplan, voor de uitbreidingsgebieden van verblijfsparken.

Wat de toepassing van de richtlijn 2001/42/EG betreft, bevestigt de Waalse Regering opnieuw dat de bestreden bepaling de gebiedsindeling van het gewestplan niet wijzigt. Zij voegt eraan toe dat de oppervlakte van de vroegere uitbreidingsgebieden van verblijfsparken zeer beperkt is ten opzichte van het hele grondgebied van het Waalse Gewest.

A.3.4. Wat het derde onderdeel van het middel betreft, verwijst de Waalse Regering naar haar standpunt volgens hetwelk de bestreden bepaling de bestemming van de gebieden niet wijzigt.

A.4.1. In hun memorie antwoorden de verzoekende partijen in eerste instantie dat, in tegenstelling tot hetgeen de Waalse Regering beweert, zij de tijdelijke situatie van ontstentenis van een wettelijke bestemming van het uitbreidingsgebied van verblijfsparken, die voortvloeit uit de arresten van de Raad van State, niet aanvoeren om zich te beroepen op een onbepaalde verlenging van die regeling. Zij weten dat de mogelijkheid om stedenbouwkundige vergunningen in dat gebied te verkrijgen, verband hield met de omstandigheden, en zij vragen niet om opnieuw terecht te komen in een situatie waarin het uitbreidingsgebied van verblijfsparken als illegaal zou moeten worden beschouwd. Zij bekritisieren overigens niet artikel D.II.62 van het WRO zoals ingevoerd door het decreet van 20 juli 2016.

Wat betreft hun belang om in rechte te treden, merken de verzoekende partijen in de eerste plaats op dat de Waalse Regering diametraal van standpunt is veranderd. Terwijl de Waalse Regering, tot de indiening van haar memorie, van mening was dat het gebied, ingevolge de toepassing van artikel 6, § 1, van het decreet van 27 november 1997, was omgezet in groengebied doordat de achtergrondkleur de kleur van de kaart was, oordeelt zij thans dat het gebied door datzelfde decreet is omgezet in een grondreserve, thans een ZACC.

De verzoekende partijen verwijten de Waalse Regering vervolgens aan te voeren dat woonuitbreiding een bestemming op zich is, die niet mag worden verward met een woonbestemming. Er zou in dat geval een onderscheid moeten worden gemaakt tussen twee types van gebieden, die autonoom zouden zijn : woongebied (in enge zin), enerzijds, en woonuitbreidingsgebied, anderzijds, waarvan de eerste bestemming een grondreserve is. De verzoekende partijen antwoorden dat uit artikel 2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 en uit artikel 167 van het WWROSP evenwel volgt dat woongebieden kunnen worden onderverdeeld in twee gebieden : woongebied en woonuitbreidingsgebied, waardoor dat laatste dus enkel een niet-autonome onderverdeling van het woongebied is. Aldus moet de eerste bestemming van een woonuitbreidingsgebied het wonen zijn, in de zin van een woongebied, hetgeen overigens wordt bevestigd, volgens de verzoekende partijen, door het arrest van de Raad van State van 17 maart 2016, nr. 234.169, *Benderra*.

Het standpunt van de Waalse Regering is niet alleen in tegenspraak met de door de wetgever gegeven verantwoording van het doel van artikel 6 van het decreet van 27 november 1997, maar laat bovendien niet toe te verklaren waarom een gebied waarvan niet wordt betwist dat het uitsluitend voor bebouwing bestemd is, een gebied zou worden dat zowel voor bebouwing als voor niet-bebouwing bestemd is.

A.4.2. Wat de grond van het middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat de argumentatie van de Waalse Regering terzijde dient te worden geschoven omdat zij volledig berust op de overweging dat de uitbreidingsgebieden van verblijfsparken zijn omgezet in zogenoemde « grondreserves », gebieden die destijds dus ZAD's zouden geworden zijn. Aangezien het uitbreidingsgebied van verblijfsparken woongebied is geworden ingevolge artikel 6 van het decreet van 27 november 1997, dient daaruit echter wel degelijk te worden besloten dat er een verschil in behandeling bestaat tussen de verzoekende partijen van wie de gronden door de bestreden bepaling werden omgezet in gebied met een onbepaalde bestemming, en de eigenaars van gronden voor wie, om de bestemming van die gronden te laten wijzigen, een herziening van het gewestplan wordt doorgevoerd, door middel van een reeks procedurele waarborgen die de verzoekende partijen niet genieten.

A.5. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, die zich tussenkomende partij heeft gesteld, voert aan dat het beroep onontvankelijk moet worden verklaard om reden dat het Hof niet bevoegd is om toe te zien op de naleving van de vormvereisten voorafgaand aan de aanneming van de wetskrachtige bepalingen en, te dezen, om reden dat de vormvereisten waarin de voormelde richtlijn 2001/42/EG voorziet niet zouden zijn vervuld, ook al heeft het Hof dat standpunt genuanceerd in drie arresten, de arresten nrs. 144/2012, 11/2013 en 29/2014, met betrekking tot de wettelijke bekrachtiging van milieuvergunningen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering brengt vervolgens in herinnering dat de richtlijn 2001/42/EG de omstandigheden aangeeft waarin nationale autoriteiten een « milieubeoordeling » van een « plan » of een « programma » moeten verrichten. Ook al is het juist, zo preciseert zij, dat het « plan » of het « programma » vervat zou kunnen zijn in een instrument van wettelijke aard, impliceert dat niet dat elke wetgeving moet worden onderworpen aan een milieubeoordeling krachtens de richtlijn 2001/42/EG. Die beoogt enkel het wettelijke instrument, dat wil zeggen de wetgeving in de formele betekenis van de term. In hoofdzaak, en in het licht van de bestreden bepaling, voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat het toepassingsgebied van de richtlijn 2001/42/EG niet alle normen van wettelijke aard omvat die van toepassing zijn of waarvan de toepassing een invloed kan hebben op de vergunning of de ontsluiting van een project dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Het beroep dient, in hoofdorde, onontvankelijk te worden verklaard en, in ondergeschikte orde, te worden verworpen indien de enige manier om het in te willigen gegrond zou zijn op een schending, door de bestreden bepaling, van de richtlijn 2001/42/EG.

A.6. In antwoord op de Brusselse Hoofdstedelijke Regering herinneren de verzoekende partijen aan het onderwerp van hun verzoekschrift. Zij voeren aan dat de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening reeds lang voorzien in het bestaan van een planning inzake bestemming van de verschillende delen van het grondgebied, enerzijds, en in een procedure tot herziening van die planning, anderzijds, en dat die laatste procedure te dezen had moeten zijn toegepast, krachtens de beginselen van gelijkheid, niet-discriminatie en *standstill*.

Zodra er, ingevolge de wetgeving, een verplichte planning bestaat alsook nadere regels voor de herziening ervan, vallen andere nadere regels inzake wijziging, zelfs indien zij door dezelfde wetgever zijn vastgelegd, binnen de werkingssfeer van de voormelde beginselen.

Gewestplannen zijn wel degelijk plannen die door wettelijke bepalingen zijn voorgeschreven in de zin van de richtlijn 2001/42/EG.

Het WWROSP bepaalde immers, in artikel 21 ervan, dat « de Regering de zones [vastlegt] waarvoor een plan moet worden opgemaakt » en, in artikel 23 ervan, dat « het gewestplan [...] de verschillende bestemmingen van het grondgebied [bevat] ». Het preciseerde ook, in artikel 22 ervan, dat « het gewestplan [...] zich naar de aanwijzingen en richtlijnen van het gewestelijk ruimtelijk ontwikkelingsplan [richt] ».

Het WRO, zoals ingevoerd bij het decreet van 20 juli 2016, bepaalt in artikel D.II.18 ervan dat « het gewestplan [...] de inrichting [bepaalt] van het grondgebied dat erdoor afgedekt wordt » en dat « de Regering [...] de indeling van het grondgebied in sectoren [kan] herzien volgens de bepalingen bedoeld in hoofdstuk III » en, in artikel D.II.19 ervan, dat « na advies van de Beleidsgroep Ruimtelijke Ordening, [de Regering] de gebieden [vastlegt] waarvoor een plan moet worden opgemaakt ».

Bovendien onderwerpt de richtlijn 2001/42/EG de uitwerking van de « plannen en programma's » die binnen het toepassingsgebied ervan vallen, maar ook de wijzigingen van die plannen, aan een milieubeoordeling: het artikel 2 beoogt « plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan ».

Artikel D.II.23 van het WRO heeft als opschrift « Indeling van het gewestplan in gebieden ». Het preciseert dat « het gewestplan bestaat uit gebieden die voor bebouwing bestemd zijn en uit gebieden die niet voor bebouwing bestemd zijn ».

Om de bestemming van een gebied te veranderen, moet men bijgevolg het gewestplan wijzigen. Het doet er in dat opzicht weinig toe dat die wijzigingen zelf worden doorgevoerd door het optreden van de Regering of door een wetgevend optreden; de richtlijn sluit geenszins die laatste hypothese uit aangezien zij ook, in artikel 2 ervan, de vaststelling van het plan of programma door het Parlement beoogt, middels een wetgevingsprocedure.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de woorden « en op het uitbreidingsgebied van het verblijfspark » opgenomen in artikel D.II.63, eerste lid, 3°, vervat in artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van

Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling ».

De bestreden bepaling luidt :

« In de gewestplannen die in werking waren op datum van inwerkingtreding van dit Wetboek, blijven van toepassing :

[...]

3° op het uitbreidingsgebied van het woongebied en op het woonuitbreidingsgebied met een landelijk karakter en op het uitbreidingsgebied van het verblijfspark, het in artikel D.II.42 bedoelde voorschrift; ».

B.1.2. Artikel D.II.42 van hetzelfde decreet, dat niet wordt bestreden, bepaalt de regeling die van toepassing is op het gebied waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is, waaronder de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark vallen die vóór de inwerkingtreding van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling (hierna : WRO) in verscheidene gewestplannen waren opgenomen. Dat artikel bepaalt :

« Gebieden waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is.

§ 1. Gebieden waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is zijn bedoeld voor elke bestemming, bepaald :

1° ofwel in functie van de ligging, de buurt, de nabijheid van bevoorrechte initiatiefgebieden bedoeld in artikel D.V.14, de nabijheid van stedelijke en landelijke kernen, de performantie van de communicatie- en distributienetwerken, de kosten die de verstedelijking op korte, middellange en lange termijn met zich meebrengen, alsook de behoeften van de gemeente en de bestemming van het geheel of deel van een gebied waarvan de inrichting door de gemeente onderworpen is aan een overleg, en dat zich bevindt op het betrokken gemeentelijk grondgebied en op de aangrenzende gemeentelijke grondgebieden, indien bestaand;

2° ofwel in functie van de aanwijzingen van het (meer)gemeentelijk ontwikkelingsplan.

§ 2. De ontsluiting van een gebied of een gebiedsdeel wordt ondergeschikt gemaakt aan de aanneming, door de gemeenteraad, ofwel op zijn eigen initiatief ofwel binnen een hem door de Regering opgelegde termijn, van een lokaal beleidsontwikkelingsplan overeenkomstig artikel D.II.11 en aan de goedkeuring ervan door de Regering. Wanneer de ontsluiting van het gebied of een deel ervan uitsluitend betrekking heeft op één of meerdere bestemmingen die niet met bebouwing verband houden, wordt er voorzien in een vereenvoudigde inhoud, zoals bepaald door de Regering.

Mocht de gemeentelijke overheid de verplichting, bedoeld in het eerste lid, niet binnen de vastgestelde termijn nakomen of mocht ze het haar ter goedkeuring voorgelegde lokaal beleidsontwikkelingsplan weigeren, dan kan de Regering in haar plaats treden om het lokaal beleidsontwikkelingsplan aan te nemen of te herzien.

§ 3. De afwijkingen bedoeld in de artikelen D.IV.6 tot D.IV.13 zijn van toepassing op elk gebied of gebiedsdeel, al dan niet ontsloten ».

B.2. Artikel D.II.63, eerste lid, 3°, van het WRO maakt deel uit van de overgangsbepalingen met betrekking tot het bij hetzelfde decreet ingestelde gewestelijk ontwikkelingsplan, die onder meer van toepassing zijn op de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark die vóór de inwerkingtreding van het WRO in het gewestplan waren opgenomen.

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

B.3. In haar memorie van tussenkomsst werpt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op dat het Hof onbevoegd is om zich uit te spreken over de procedure tot aanneming van het bestreden decreet. Zij gaat ervan uit dat het tweede onderdeel van het middel, afgeleid uit de schending van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, niet is gericht tegen de inhoud van de bestreden bepaling maar tegen het feit dat de aan de aanneming van de bestreden bepaling voorafgaande formaliteiten, waarin is voorzien bij de voormelde richtlijn, niet zouden zijn vervuld.

B.4. Krachtens artikel 142 van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is het Hof bevoegd om, bij wege van arrest, uitspraak te doen op de beroepen tot vernietiging van wetskrachtige normen wegens schending van de regels die de bevoegdheden verdelen tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten »), en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

Daaruit volgt dat het Hof met name bevoegd is om te onderzoeken of de wetgever de waarborgen vervat zowel in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in verband met het

beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, als in artikel 23, derde lid, 4°, ervan, dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu erkent, heeft geschonden. Het Hof is eveneens bevoegd om bij zijn toetsing van wetskrachtige normen aan de voormelde referentienormen te onderzoeken of de ter toetsing voorgelegde bepalingen bestaanbaar zijn met voor België bindende normen van internationaal recht en van het recht van de Europese Unie waarvan de schending in samenhang met de voormelde grondwetsbepalingen wordt aangevoerd, zoals te dezen de voormelde richtlijn 2001/42/EG en het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna : het Verdrag van Aarhus).

B.5. Uit het verzoekschrift blijkt dat in het tweede onderdeel van het middel de schending wordt aangevoerd van de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet, onder meer in samenhang gelezen met de artikelen 3 tot 6 van de richtlijn 2001/42/EG, in het bijzonder omdat, door de bestemming van het uitbreidingsgebied van het verblijfspark te wijzigen, de bestreden bepaling in werkelijkheid zou zijn overgegaan tot een wijziging van het « gewestplan » zonder de bepalingen in acht te nemen waarin bij de genoemde richtlijn is voorzien voor die herzieningen, terwijl de gewestplannen binnen de werkingssfeer ervan vallen.

In tegenstelling tot hetgeen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betoogt, is die kritiek gericht tegen de inhoud van de bestreden bepaling, zodat het onderzoek van de bestaanbaarheid ervan met de regels waarvan de schending in het middel wordt aangevoerd, onder de bevoegdheden van het Hof valt.

B.6. De exceptie van onbevoegdheid wordt verworpen.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.7. De verzoekende partijen zijn allen eigenaars of mede-eigenaars van terreinen gelegen in een uitbreidingsgebied van het verblijfspark dat is opgenomen in het gewestplan van Luik, dat is aangenomen bij een besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 26 november 1987. Zij betogen dat terwijl die terreinen, krachtens artikel 6, § 1, tweede lid

(dat artikel 6, § 2, tweede lid, is geworden na wijziging bij het decreet van 30 april 2009), als woongebieden werden beschouwd, dat wil zeggen gebieden die voor bebouwing bestemd zijn, de bestreden bepaling tot gevolg heeft het uitbreidingsgebied van het verblijfspark om te zetten in gebied waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is, dat wil zeggen een gebied dat *a priori* geen bestemming heeft gekregen en dat later al dan niet in woongebied kan worden omgezet.

De Waalse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen bij het beroep. Zij gaat ervan uit dat de bestreden bepaling de bestemming van de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark niet wijzigt, dat die gebieden voor de grondreserve en niet voor bewoning zouden zijn bestemd en dat, door de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark aan de regeling van de grondreserves te onderwerpen, de bestreden bepaling niets anders zou doen dan op een andere wijze, door een uitdrukkelijke vermelding, datgene uit te drukken wat reeds voortvloeide uit artikel 6, § 2, tweede lid, van het decreet van 27 november 1997.

B.8. Aangezien de opgeworpen exceptie nauw samenhangt met de draagwijdte die aan de bestreden bepaling dient te worden gegeven, valt het onderzoek van de exceptie samen met dat van de grond van de zaak.

Ten gronde

B.9. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door artikel D.II.63, eerste lid, 3°, van het WRO, vervat in artikel 1 van het voormelde decreet van 20 juli 2016, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 16 en 23 ervan, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de beginselen van de scheiding der machten en met de artikelen 3 tot 6 van de richtlijn 2001/42/EG, en uit de schending van de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus.

In essentie betogen de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling de bestemming zou wijzigen van de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark, waarbij, luidens artikel 6, § 2, tweede lid, van het decreet van 27 november 1997, die gebieden in woongebied zouden zijn omgezet. Door de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark te onderwerpen aan de regeling

van de gebieden waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is, zou de bestreden bepaling echter een bestemming in het gewestplan hebben gewijzigd, hetgeen, volgens hen, de toepassing zou hebben vereist van de procedures inzake raadpleging en openbaar onderzoek waarin voorheen was voorzien bij het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (hierna : WWROSP) en waarin thans is voorzien bij de artikelen D.II.44 tot D.II.49 van het WRO. In tegenstelling tot de woongebieden, die uitsluitend voor bebouwing zijn voorbehouden, krijgen de gebieden waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is geen enkele vooraf bepaalde bestemming en zijn zij *a priori* dus noch voor bebouwing, noch voor niet-bebouwing bestemd.

De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden zijn geschonden in zoverre de eigenaars van goederen die gelegen zijn in een uitbreidingsgebied van het verblijfspark dat voortaan onder de gebieden valt waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is, noch de reglementaire inrichting zouden genieten, noch enige milieueffectenbeoordeling van de programmeringsmaatregelen, noch enige inspraak, noch, tot slot, de beroepsmogelijkheden die worden geboden aan de eigenaars van goederen die zijn gelegen in gebieden die zijn onderworpen aan de voorgeschreven regels wanneer het gewestplan wordt gewijzigd. Die wijziging zou bovendien een achteruitgang in de procedurele waarborgen vormen en zou aldus de *standstill*-verplichting zoals zij wordt gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet schenden. Tot slot zou die wijziging op onevenredige wijze afbreuk doen aan het eigendomsrecht van de eigenaars van goederen die zijn gelegen in een uitbreidingsgebied van het verblijfspark.

B.10.1. Vóór de opheffing ervan bij artikel 2 van het voormelde decreet van 20 juli 2016 bepaalde artikel 6 van het decreet van het Waalse Gewest van 27 november 1997 tot wijziging van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, zoals gewijzigd bij artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 30 april 2009 :

« [...] »

§ 2. In de geldende gewestplannen zijn de volgende voorschriften van toepassing :

1. op woongebieden, het voorschrift bedoeld in artikel 26;
2. op woongebieden met een landelijk karakter, het voorschrift bedoeld in artikel 27;

3. op woonuitbreidingsgebieden en woonuitbreidingsgebieden met een landelijk karakter, het voorschrift bedoeld in artikel 33;

4. op gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, op militaire domeinen en op andere gebieden voor voorzieningen, openbare diensten en infrastructuren, het voorschrift bedoeld in artikel 28;

5. op recreatiegebieden en uitbreidingen van recreatiegebieden, het voorschrift bedoeld in artikel 29;

6. op gebieden voor ambachtelijke bedrijven of voor kleine en middelgrote ondernemingen, op uitbreidingen van gebieden voor ambachtelijke bedrijven of voor kleine en middelgrote ondernemingen, op gebieden van industriële ontwikkeling, op dienstverleningsgebieden en uitbreidingen van dienstverleningsgebieden, het voorschrift bedoeld in artikel 30, eerste en derde lid;

7. op industriegebieden, het voorschrift bedoeld in artikel 30, tweede en derde lid;

8. op uitbreidingen van industriegebieden, het voorschrift bedoeld in artikel 34;

9. op ontginningsgebieden, het voorschrift bedoeld in artikel 32;

10. op uitbreidingen van ontginningsgebieden, het voorschrift bedoeld in artikel 32;

11. op landelijke gebieden en landbouwgebieden, het voorschrift bedoeld in artikel 35;

12. op bosgebieden, het voorschrift bedoeld in artikel 36;

13. op groengebieden en bufferzones, het voorschrift bedoeld in artikel 37;

14. op natuurgebieden en natuurgebieden van wetenschappelijk belang, het voorschrift bedoeld in artikel 38;

15. op parkgebieden, het voorschrift bedoeld in artikel 39;

16. in gebieden en landschappen van cultureel, historisch of esthetisch belang, de oppervlakte bedoeld in artikel 40, 4°;

17. in landschappelijk waardevolle gebieden, de oppervlakte bedoeld in artikel 40, 3°;

18. in waterwinningsgebieden en op waterwinningsplaatsen, de waterwinningspreventie-omvang, bedoeld in artikel 40, 9°;

19. in reservatie- en erfdienstbaarheidsgebieden, de oppervlakte bedoeld in artikel 40, 6°;

20. in overstromingsgebieden, de oppervlakte bedoeld in artikel 40, 5°.

Andere gebieden, bijkomende aanduidingen of overdrukken in de geldende gewestplannen zijn onderworpen aan de voorschriften betreffende de bestemming die overeenstemt met de achtergrondkleur van het plan.

[...] ».

B.10.2. Vóór de inwerkingtreding van het decreet van 27 november 1997, bepaalden de artikelen 167, 170 en 171 van het WWROSP :

« Art. 167. Indeling in gebieden.

De in artikel 166 bedoelde grond wordt ingedeeld in :

1. woongebieden;

[...]

De woongebieden kunnen worden onderverdeeld in :

1.0. Woongebieden;

1.1. Woonuitbreidingsgebieden;

1.2. Bovendien kan het plan, in overdruk over voornoemde gebieden de volgende nadere aanwijzingen bevatten :

1.2.1. de dichtheid, waarbij kunnen worden onderscheiden :

1.2.1.1. gebieden met grote dichtheid;

1.2.1.2. gebieden met middelgrote dichtheid;

1.2.1.3. gebieden met geringe dichtheid;

1.2.1.4. woonparken;

1.2.2. woongebieden met een landelijk karakter;

1.2.3. de culturele, historische en/of esthetische waarde van het gebied.

[...]

Art. 170.

1. De woongebieden.

1.0. De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke

ordering niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

1.1. De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordering van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor.

Art. 171.

1.2. Aangaande de woongebieden kunnen de volgende nadere aanwijzingen worden gegeven :

1.2.1. de woningdichtheid :

Onder woningdichtheid van een op het plan begrensd gebied wordt het aantal woningen per hectare verstaan :

1.2.1.1. de gebieden met grote dichtheid zijn die waar de gemiddelde dichtheid ten minste 25 woningen per hectare bedraagt;

1.2.1.2. de gebieden met middelgrote dichtheid zijn die waar de gemiddelde dichtheid begrepen is tussen 15 en 25 woningen per hectare;

1.2.1.3. de gebieden met geringe dichtheid zijn die waar de gemiddelde dichtheid 15 woningen per hectare niet overschrijdt;

1.2.1.4. de woonparken zijn gebieden waarin de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan;

1.2.2. de woongebieden met een landelijk karakter zijn bestemd voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven;

1.2.3. de gebieden en plaatsen van culturele, historische en/of esthetische waarde. In deze gebieden wordt de wijziging van de bestaande toestand onderworpen aan bijzondere voorwaarden, gegrond op de wenselijkheid van het behoud ».

B.10.3. Artikel D.II.62 van het WRO bepaalt :

«De in de gewestplannen opgenomen volgende gebieden worden op de datum van inwerkingtreding van hun opname in laatstgenoemde plannen bekrachtigd :

1° de woonuitbreidingsgebieden met een landelijk karakter;

2° de uitbreidingsgebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;

3° de recreatieuitbreidingsgebieden die de recreatieuitbreidingsgebieden, de recreatieuitbreidingsgebieden met verblijf, de uitbreidingsgebieden van recreatiegebieden met verblijf, de ontspannings- en verblijfsuitbreidingsgebieden en de ontspanningsuitbreidingsgebieden omvatten;

4° de uitbreidingsgebieden voor ambachtelijke bedrijven of kleine en middelgrote ondernemingen;

5° de gebieden voor industriële ontwikkeling die de gebieden voor industriële ontwikkeling en het gebied voor industriële ontwikkeling van Sart-Tilman omvatten;

6° de dienstuitbreidingsgebieden;

7° de industrie-uitbreidingsgebieden die de industrie-uitbreidingsgebieden, het industrie-uitbreidingsgebied 'BD', het thermale industrie-uitbreidingsgebied, het industrie-uitbreidingsgebied van het onderzoekscentrum Sart-Tilman, het industrie-uitbreidingsgebied 'GE' omvatten;

8° de uitbreidingsgebieden van verblijfsparken ».

B.10.4. Uit het voormelde artikel D.II.62, dat door de verzoekende partijen niet wordt bestreden, blijkt dat de vóór de inwerkingtreding van het WRO in de gewestplannen opgenomen uitbreidingsgebieden van het verblijfspark met terugwerkende kracht geldig zijn verklaard. Die bepaling alsook de bestreden bepaling (B.2) maken deel uit van de overgangsbepalingen.

B.11. Wat artikel D.II.62 betreft, vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« De voorgestelde bepaling is [opgesteld naar het model] van het huidige artikel 6, § 1, van het decreet van 27 november 1997, bepaling die niet is gecodificeerd in het WWROSP.

Het neemt de gebieden over die geldig zijn verklaard bij het decreet van 30 april 2009. Het gaat om de in verschillende gewestplannen opgenomen gebieden die niet voorkwamen in de nomenclatuur van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Daardoor waren die specifieke voorschriften niet onderworpen geworden aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, wat die plannen verzwakt, waarvan de wettigheid op elk ogenblik voor de rechterlijke instanties kon worden opgeworpen op grond van artikel 159 van de Grondwet.

Het Grondwettelijk Hof heeft dat decreet van 30 april 2009 geldig verklaard (GwH, nr. 131/2010, 18 november 2010; GwH, nr. 139/2010, 16 december 2010) » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 307-1, p. 36).

Ten aanzien van artikel D.II.63, eerste lid, wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld :

«Dat artikel neemt de nieuwe nomenclatuur van de gewestplannen over, die in hoofdzaak afkomstig is uit het decreet van 27 november 1997. Het ging erom het lot ingevolge de op 1 maart 1998 in werking getreden hervorming aan te geven van de vroegere gebieden die in de 23 Waalse gewestplannen zijn opgenomen. Bij het ontworpen artikel wordt dat artikel uiteraard aangepast, rekening houdend met de overwogen wijzigingen.

Wat het 3° betreft, dat van toepassing is op de vroegere woonuitbreidingsgebieden, woonuitbreidingsgebieden met een landelijk karakter en uitbreidingsgebieden van het verblijfspark, wordt in de ontworpen tekst voorzien in de voorwaarden waaronder die gebieden welke zijn ingericht in de zin van artikel 12*bis* van het decreet van 27 november 1997 gebieden blijven waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is. In artikel D.II.63, 3°, worden dus de artikelen 6, § 2, 3°, en 12*bis* van het voormelde decreet gecombineerd.

[...]

Het spreekt vanzelf dat de zonering, de tracés of omtrekken van infrastructuren, de omtrekken of de bijkomende voorschriften die in de geldende gewestplannen zijn opgenomen, dat blijven » (*ibid.*).

B.12. De verzoekende partijen betogen dat door de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark die vóór de aanneming van het WRO in het gewestplan waren opgenomen, te onderwerpen aan de regeling van de gebieden waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is, artikel D.II.63, eerste lid, 3°, hun bestemming zou hebben gewijzigd, namelijk woongebied dat bestemd is voor bebouwing. Maar, enerzijds, dient een dergelijke wijziging van het gewestplan te worden voorafgegaan door de procedures waarin vroeger was voorzien bij het WWROSP en thans is voorzien bij het WRO, hetgeen te dezen niet het geval is geweest en, anderzijds, zou de regeling zelf van de gebieden waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is, de eigenaars van een in een dergelijk gebied gelegen terrein in een ongunstigere situatie brengen, met name omdat hun terrein zowel niet als wel voor bebouwing bestemd zou kunnen zijn, omdat de procedure van bebouwing van een gebied waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is, zwaarder is dan die van een niet-bebouwing en, tot slot, omdat zij niet het recht zouden hebben de inrichting aan te vatten van het gebied waarvan de

inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is, terwijl zij voorheen aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen voor hun terreinen konden indienen.

De Waalse Regering betoogt in hoofdorde dat het uitgangspunt van de verzoekende partijen verkeerd is. Zij gaat ervan uit dat de bestreden bepaling de zonering die is voorzien bij artikel 2, § 1, van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 26 november 1987 tot aanneming van het gewestplan van Luik, waar de terreinen van de verzoekende partijen gelegen zijn, niet heeft gewijzigd.

B.13.1. Artikel 2, § 1, van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 26 november 1987 tot vaststelling van het gewestplan van Luik bepaalt :

« [...]

6.4.2. De uitbreidingsgebieden van verblijfsparken zijn bestemd voor de verwezenlijking van nieuwe verblijfsparkgebieden, voor zover de bevoegde overheid vooraf heeft beslist over een leidend schema op initiatief van ofwel de gemeente, ofwel de eigenaar of eigenaars van de in het gebied gelegen percelen.

Het uitreiken van de verkavelingsvergunning en/of de bouwvergunning is afhankelijk gesteld van het verstrekken, door de promotor, van waarborgen met betrekking tot de aanleg van de voorzieningen.

[...] ».

B.13.2. De voormelde bepaling moet worden gelezen in samenhang met de in B.10.2 aangehaalde artikelen 167, 170 en 171 van het WWROSP, alsook met de definitie van het woonuitbreidingsgebied vervat in artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, dat bepaalt :

« De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor ».

Uit het geheel van die bepalingen volgt dat de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark geen woongebieden in de strikte zin zijn maar woonuitbreidingsgebieden waarop in overdruk

de nadere aanduiding « woonpark » is aangebracht (namelijk « gebieden waarin de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan ») en waarvan de bestemming overeenstemt met de achtergrondkleur, in de zin van hoofdbestemming, die op het plan is aangebracht voor de woonuitbreidingsgebieden.

B.13.3. Aldus neemt de bestreden bepaling, vanwege de terugwerkende kracht die voortvloeit uit artikel D.II.62, 8°, van het WRO, artikel dat door de verzoekende partijen niet wordt bestreden, enkel de reeds voordien bestaande zoneringsregels over. Dat wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet van 30 april 2009, volgens welke de draagwijdte van het decreet niet erin bestaat een gewestplan te herzien (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2008-2009, nr. 981-1, p. 3) maar ertoe strekt een gebiedsindeling te behouden die identiek is aan die welke in het gewestplan is opgenomen en waarvan de wettigheid werd betwist, waarbij het aangevoerde gebrek te dezen de niet-raadpleging is van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij de aanneming van het gewestplan van Luik door de Waalse Gewestexecutieve.

B.14. De verzoekende partijen klagen aan dat de bestreden bepaling aan de rechtzoekenden niet de waarborgen biedt die zijn verbonden aan de procedure tot wijziging van de gewestplannen, waarvan de decreetgever overigens bepalingen geldig verklaart (zoals het openbaar onderzoek, het milieueffectrapport en de mogelijkheid om de wettigheid van de wijziging te betwisten). Dergelijke waarborgen zouden hun zijn geboden indien de bestreden bepaling het gewestplan van Luik had gewijzigd, hetgeen de toepassing van procedures inhield die de bestreden bepaling net beoogt te vermijden door de oorspronkelijke gebiedsindeling niet te wijzigen.

B.15. De ontsluiting van een gebied waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is, vereist dat de gemeente een lokaal beleidsontwikkelingsplan aanneemt, waarbij daadwerkelijk kan worden beslist een gebied van de grondreserve, met inbegrip van een voormalig uitbreidingsgebied van het verblijfspark, niet voor bewoning te bestemmen.

Het door de verzoekende partijen aangeklaagde verschil in behandeling vindt echter een redelijke verantwoording ten opzichte van de door de decreetgever nagestreefde prioritaire

doelstelling, namelijk de strijd tegen de stadsuitbreiding die past in een duurzame ontwikkelingsdoelstelling voor de inrichting van woonwijken.

In dat verband wordt in de parlementaire voorbereiding aangegeven :

« Voorrang wordt gegeven aan het dynamisch maken van de centra van steden en dorpen, het vernieuwen van bestaande wijken door er een evenredige en doordachte dichtheid toe te passen en door terreinen zoveel mogelijk te hergebruiken. Als aanvulling komt de oprichting van nieuwe stedelijke en landelijke wijken bovenop de oprichting van nieuwe steden als uitbreiding van de bestaande polen. De demografische evolutie verplicht ertoe het woningaanbod aan te vullen met ruimten die gewijd zijn aan economische activiteit, met inbegrip van landbouw- en bosbouwactiviteit, aan diensten, aan socioculturele voorzieningen, aan landbouw, en een beheerste mobiliteit te ontwikkelen, waarbij rekening wordt gehouden met het bebouwde en onbebouwde patrimonium » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 307-1, p. 5).

B.16.1. De bestaanbaarheid van het decreet van 20 juli 2016 met artikel 23 van de Grondwet, de in het middel bedoelde verdragsbepalingen en de *standstill*-verplichting is tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet onderzocht :

« Elke hervorming die de leefomgeving raakt, moet ook worden geconfronteerd met de kwestie van de inachtneming van het *standstill*-beginsel dat voortvloeit uit het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu dat is verankerd in artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet. Het komt met andere woorden de wetgever toe geen decretale of verordenende maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang vormen in het niveau van bescherming van het leefmilieu, behalve indien er redenen van algemeen belang bestaan.

Het onderzoek van de inachtneming van de *standstill*-verplichting moet op algemene wijze worden beoordeeld en niet voor elke maatregel afzonderlijk. In recente rechtspraak van de Raad van State wordt immers de voorrang gegeven aan een algemene benadering om te beoordelen in welke mate een hervorming met die *standstill*-verplichting in overeenstemming is. [...] Tot slot, indien er een aanzienlijke achteruitgang bestaat, is die slechts ongrondwettig indien hij niet kan worden verantwoord om redenen van algemeen belang.

De hervorming van het WRO strekt in het algemeen ertoe een niveau van bescherming van het leefmilieu te handhaven dat thans van toepassing is met het WWROSP.

[...]

In het ontwerp van hervorming wordt ook een reeks van procedurele aanpassingen/wijzigingen voorgesteld teneinde het niveau van bescherming van het leefmilieu te versterken. Vermelden we :

- de versnelling van de procedures tot herziening van het gewestplan en het opnemen van twee nieuwe gebieden in het gewestplan in de plaats van de urbanisatie- en ER-omtrekken

(met de procedurele waarborgen die verbonden zijn aan de procedure tot herziening van het gewestplan en de daarop betrekking hebbende beschermende voorschriften met regelgevende waarde);

[...]

Tot slot, indien sommigen van mening zijn dat de hervorming van het WRO aan de oorsprong ligt van een aanzienlijke achteruitgang van het niveau van bescherming van het leefmilieu, *quod non*, zou niet kunnen worden betwist dat die wordt verantwoord door redenen van algemeen belang als antwoord dat dient te worden geboden op de demografische, economische en sociale uitdagingen en de uitdagingen op het vlak van mobiliteit, gezondheid en leefmilieu :

1. Zoals in de inleiding gepreciseerd, worden met de hervorming van het WRO twee doelstellingen van algemeen belang nagestreefd, namelijk : de strijd tegen stadsuitbreiding en de heropleving van de economie » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 307-1, pp. 13-14).

B.16.2. Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.17. Vóór de inwerkingtreding van het decreet van 27 november 1997 was een openbaar onderzoek vereist voor de gehele of gedeeltelijke herziening van een gewestplan, doorgevoerd bij een besluit van de Waalse Regering. De bestreden bepaling heeft niet tot doel een bepaald gewestplan te herzien om de hoofdbestemming van een gebied te wijzigen, maar strekt ertoe, door te preciseren dat de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark onder de regeling vallen van de grondreserves, namelijk de gebieden waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is, datgene wat integraal het gevolg was van artikel 6, § 2, tweede lid, van het decreet van 27 november 1997, met zoveel woorden tot uitdrukking te brengen. Door de beperkte draagwijdte van die bepaling, die geen wezenlijke afbreuk doet aan de hoofdbestemming van het gebied, was het niet vereist om in die specifieke procedurele waarborg te voorzien. In dat verband bepaalt artikel 3, lid 3, van de richtlijn 2001/42/EG :

« Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en

programma's is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben ».

Tot slot behoudt artikel 7 van het Verdrag van Aarhus aan de lidstaten een ruime beoordelingsmarge voor inzake inspraak wat de plannen van aanleg betreft.

Voorts dient opgemerkt te worden dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen betogen, artikel D.II.12, § 1, tweede lid, van het WRO elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die houder is van een zakelijk recht op een of meer percelen van meer dan twee hectare de mogelijkheid biedt de gemeenteraad een voorontwerp van lokaal beleidsontwikkelingsplan voor te stellen, dat een voorwaarde is voor de ontsluiting van het gebied waarvan de inrichting door de gemeente aan een overlegprocedure onderworpen is.

Overigens, ingeval het in artikel D.II.42 van het WRO bedoelde beleidsontwikkelingsplan aanzienlijke milieueffecten zou kunnen hebben zoals bedoeld in artikel 3 van de richtlijn 2001/42/EG zou een voorafgaande milieubeoordeling moeten worden uitgevoerd, overeenkomstig artikel D.II.12, § 2, van het WRO en de overige bepalingen die beogen de voormelde richtlijn in het Waalse Gewest om te zetten.

De mogelijkheid die de verzoekende partijen hadden om aanvragen voor vergunningen voor hun terreinen in te dienen die slechts werden beoordeeld ten aanzien van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, was het gevolg van de onwettigheid van het voormelde besluit van 26 november 1987, waarbij hun terreinen bijgevolg als zonder bestemming dienden te worden beschouwd.

Uit al die elementen volgt dat de bestreden bepaling geen aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu met zich meebrengt.

B.18. De verzoekende partijen voeren voorts de aantasting aan van het eigendomsrecht zoals het is gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.19.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.

B.19.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens biedt niet alleen bescherming tegen onteigening of eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin) maar ook tegen inmenging in het recht op het ongestoord genot van eigendom (eerste alinea, eerste zin) en tegen toezicht op het gebruik van eigendom (tweede alinea).

B.19.3. In zoverre artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het eigendomsrecht beschermen, vormen de waarborgen die zij bevatten een onlosmakelijk geheel, zodat het Hof bij zijn toetsing aan artikel 16 van de Grondwet rekening dient te houden met de ruimere bescherming die wordt geboden door artikel 1 van dat Protocol.

Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.20. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol houdt geen recht in om eigendom te verwerven (EHRM, 13 juni 1979, *Marckx* t. België, § 50; 28 september 2004, *Kopecný* t. Slovakije, § 35). Weliswaar kunnen in bepaalde omstandigheden gefundeerde verwachtingen met betrekking tot de verwezenlijking van toekomstige eigendomstitels onder de bescherming van de voormelde verdragsbepaling vallen. Dat veronderstelt evenwel dat er sprake is van een rechtens afdwingbare titel en dat een voldoende basis bestaat in het nationaal recht alvorens een rechtsonderhorige zich op een legitieme verwachting kan beroepen. De loutere hoop om het genot van eigendom te verkrijgen, maakt geen dergelijke legitieme verwachting uit (EHRM, 28 september 2004, *Kopecný* t. Slovakije, § 35).

B.21. Door de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark te bestemmen voor de regeling van de grondreserves, beantwoordt de bestreden bepaling aan de eerder vermelde door de decreetgever nagestreefde doelstellingen van algemeen belang inzake ruimtelijke ordening.

Daaruit volgt ook dat geen afbreuk wordt gedaan aan de gewettigde verwachtingen van de eigenaars van een terrein in een uitbreidingsgebied van het verblijfspark en dat die laatsten geen aanspraak kunnen maken op een toepassing van artikel D.VI.38 van het WRO.

Voor het overige zijn de geldigverklaring van de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark en hun retroactieve onderwerping aan de bij het WWROSP en vervolgens bij het WRO bepaalde regeling van ontsluiting niet het gevolg van de door de verzoekende partijen bestreden bepaling maar van artikel D.II.62 van het WRO, waarvan de verzoekende partijen de grondwettigheid niet in het geding brengen.

Tot slot, wat de ontstentenis betreft van beroep bij de Raad van State tegen de opneming in het decreet van het statuut dat is toegekend aan de uitbreidingsgebieden van het verblijfspark, dient, aangezien de bestreden bepaling de bestemming van het gebied niet wezenlijk wijzigt, de situatie van de verzoekende partijen niet te worden vergeleken met die van de eigenaars van terreinen die een wijziging van het gewestplan via de reglementaire weg ondergaan.

B.22. Het middel is niet gegrond.

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 19 juli 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels