

Rolnummer: 4570
Arrest nr. 114/2009 van 9 juli 2009

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 2, derde lid, van het decreet van het Waalse Gewest van 22 mei 2008 « houdende wijziging van de artikelen 35 en 111 van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie », ingesteld door de vzw « L'Erablière ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters P. Martens, E. De Groot, J.-P. Moerman, E. Derycke en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 december 2008 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 december 2008, heeft de vzw « L'Erablière », met maatschappelijke zetel te 6951 Bande, rue Au-delà de l'Eau 1 B, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2, derde lid, van het decreet van het Waalse Gewest van 22 mei 2008 « houdende wijziging van de artikelen 35 en 111 van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 juni 2008).

De Waalse Regering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Waalse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 2 juni 2009 :

- is verschenen : Mr. M. Delnoy, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1.1. De vereniging zonder winstoogmerk « L'Erablière » voert aan dat haar maatschappelijk doel, op grond van artikel 4 van haar statuten, erin bestaat het leefmilieu van de regio Marche-Nassogne te verdedigen, hetgeen met name de verdediging van de goede ruimtelijke ordening omvat. Zij is derhalve van mening dat zij belang erbij heeft om de vernietiging te vorderen van de door haar bestreden bepaling.

A.1.2. Daar de Waalse Regering van de verzoekster niet haar dossier met de stukken heeft ontvangen, maakt zij voorbehoud bij haar rechtsbekwaamheid en hoedanigheid om voor het Hof in rechte te treden. In haar memorie van wederantwoord blijft de Waalse Regering erbij dat het beroep niet ontvankelijk is wegens ontstentenis van bekwaamheid en hoedanigheid om in rechte te treden.

A.1.3. De Waalse Regering is van mening dat het maatschappelijk doel van de verzoekster niet van bijzondere aard lijkt, aangezien iedere inwoner van het Waalse Gewest belang heeft bij een goede ruimtelijke ordening. Zij betwist derhalve haar belang om in rechte te treden.

A.1.4. De verzoekende vereniging antwoordt, enerzijds, dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens reeds in een arrest van 24 februari 2009 heeft erkend dat haar belang voldoende specifiek is en, anderzijds,

dat de decreetgever, door in artikel 1, § 1, eerste lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening te bepalen dat « het grondgebied van het Waalse Gewest [...] het gemeenschappelijk patrimonium van zijn bevolking [vormt] », het specifiek vereiste belang om in rechte te treden op het vlak van ruimtelijke ordening heeft uitgebreid.

A.1.5. De Waalse Regering repliceert dat die erkenning van het belang van de verzoekster om in rechte te treden, te maken heeft met de specifieke omstandigheden van de zaak, die totaal verschillen van die van het beroep.

#### *Ten gronde*

A.2.1. De verzoekster leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 2, derde lid, van het decreet van 22 mei 2008, dat artikel 111 wijzigt van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (hierna : WWROSP), van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij is van mening dat niets verantwoordt dat het nieuwe artikel 111 verschilt van de vroegere afwijkingsregeling, alsook van de afwijkingsregeling bepaald in de artikelen 110 en 112, die een overeenstemming met de bebouwde omgeving opleggen.

A.2.2. De Waalse Regering is in hoofdorde van mening dat het middel niet ontvankelijk is, omdat de verzoekster niet de categorieën van personen definieert die verschillend zouden worden behandeld, en zich ertoe beperkt twee onderscheiden teksten met elkaar te vergelijken.

A.2.3. De Waalse Regering voert in ondergeschikte orde aan dat de nieuwe voorwaarde voor de toekenning van de afwijking, die verwijst naar het naleven, structureren of herstellen van de krachtlijnen van het landschap, in werkelijkheid gunstiger is voor de bescherming van het leefmilieu dan de vroegere voorwaarde, die verwees naar de integratie in de al dan niet bebouwde omgeving. Zij leidt hieruit af dat het middel niet ontvankelijk is wegens ontstentenis van belang van de verzoekster.

A.2.4. De Waalse Regering merkt ten slotte op dat de artikelen 110 en 111 van het WWROSP in elk geval slechts vergelijkbaar zijn in zoverre zij tot doel hebben de toekenning van afwijkingen van het gewestplan mogelijk te maken, maar dat zij dat niet zijn wat de aangeklaagde voorwaarde betreft, omdat hun toepassingsgebieden fundamenteel verschillend zijn.

A.2.5. De verzoekster antwoordt dat de artikelen 110, 111 en 112 van het WWROSP die zij vergelijkt, alle zijn opgenomen in een onderafdeling 1, getiteld « Afwijkingen van het gewestplan » en dat, vóór het bestreden decreet, alle bepalingen die een afwijking van het gewestplan inhouden, de overeenstemming met de bebouwde omgeving of de integratie in de bebouwde omgeving vereisten. Zij geeft toe dat, wat de integratie in de niet-bebouwde omgeving betreft, de nieuwe tekst wellicht een min of meer gelijkwaardige betekenis heeft en wijst erop dat het debat dus is toegespitst op de kwestie van de integratie in de bebouwde omgeving of de overeenstemming ermee.

A.3.1. De verzoekster leidt een tweede middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van artikel 23 van de Grondwet, in zoverre daarin het recht is verankerd op de bescherming van een gezond leefmilieu, alsook het *standstill*-beginsel ter zake. Zij merkt op dat de nieuwe tekst van artikel 111 onherroepelijk een einde maakt aan de verplichting voor de administratie om de integratie van de door de afwijking toegestane handelingen en werken in de bebouwde omgeving na te gaan. Zij voert aan dat er woonkernen bestaan, dus bebouwde omgevingen, die zich bevinden in een gebied dat niet verenigbaar is met het gewestplan, bijvoorbeeld gehuchten in landbouwgebied, waarvoor de vereiste van een integratie in de bebouwde omgeving haar volle betekenis krijgt. Zij is van mening dat de afschaffing van die vereiste een duidelijke achteruitgang is ten opzichte van de vroegere wetgeving.

A.3.2. De Waalse Regering herinnert eraan dat een nieuwe norm alleen in strijd met het *standstill*-effect verbonden aan artikel 3, 4°, van artikel 23 van de Grondwet kan worden geacht indien zij leidt tot een aanzienlijke vermindering van het niveau van de bescherming van het leefmilieu die niet zou zijn verantwoord door motieven van algemeen belang.

A.3.3. De Waalse Regering voert aan dat, te dezen, de bestreden wijziging geen aanzienlijke vermindering van het niveau van de bescherming van het leefmilieu inhoudt. Zij acht het twijfelachtig dat de vroegere voorwaarde viel onder de bescherming van het leefmilieu. Zelfs als dat het geval was, merkt zij op dat artikel 1,

§ 1, van het WWROSP niet is gewijzigd, zodat de overheid die bevoegd is om een afwijking toe te staan op grond van artikel 111, dat moet blijven doen met inachtneming van de integratie van het project in de al dan niet bebouwde omgeving. Zij preciseert dat de nieuwe voorwaarde is overgenomen uit het Europees Landschapsverdrag van de Raad van Europa, ondertekend te Firenze op 20 oktober 2000 en bekrachtigd door het Waalse Gewest op 20 december 2001, en dat daaruit voortvloeit dat het begrip landschap niet alleen de natuurgebieden, maar eveneens de bebouwde omgevingen beoogt.

Zij voert aan dat de nieuwe voorwaarde strikter is dan de vroegere, vermits het voortaan niet langer volstaat dat het project is geïntegreerd in het landschap, maar daarin een actieve structurerende of herstellende rol moet spelen. Zij herinnert eraan dat de toekenning van een afwijking op grond van artikel 111 van het WWROSP in elk geval onderworpen blijft aan belangrijke andere voorwaarden, dat de nieuwe voorwaarde de omvang van de controlebevoegdheid van de rechter ten aanzien van de tenuitvoerlegging ervan geenszins wijzigt en ten slotte dat het tweede lid van artikel 111 de toepassing van het afwijkende mechanisme verbiedt voor de gebieden die een zekere graad van milieugevoeligheid vertonen, met name de oppervlakten met een opmerkelijk uitzicht.

A.3.4. De Waalse Regering is van mening dat de bestreden decretale wijziging is verantwoord door motieven van algemeen belang. Zij voert aan dat de bekritiseerde voorwaarde, ingevoegd in artikel 111, reeds was opgenomen in het vroegere artikel 110, daarna in artikel 127, § 3, dat die verantwoord was door de wil om het imago van Wallonië te verbeteren en dat de nieuwe voorwaarde past in de naleving van het Europees Landschapsverdrag, dat voor het Gewest bindend is. Ten slotte voegt zij eraan toe dat de bekritiseerde voorwaarde het mogelijk maakt de naleving te verzekeren van een van de fundamentele criteria voor de evaluatie van de gevolgen voor het leefmilieu van projecten, plannen en programma's, zoals die is opgelegd aan het Gewest op grond van verschillende Europese richtlijnen en internationale verdragen.

A.3.5. De verzoekster antwoordt dat, tenzij wordt aangetoond dat het begrip landschap eveneens de bebouwde omgeving omvat, niet kan worden gesteld dat de nieuwe versie van artikel 111 van het WWROSP eveneens de bebouwde omgeving integreert, noch dat de nieuwe bepaling geen achteruitgang inhoudt ten opzichte van de voordien bestaande situatie. Zij is van mening dat het begrip landschap een visie is met een vrij ver en ruim perspectief op een geheel, en dat het niet mag worden verward met het onderzoek van de bebouwde omgeving dat de bijzonderheden van een specifiek gebouw ten opzichte van de onmiddellijke bebouwde buurt ervan omvat.

- B -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep*

B.1.1. De verzoekende partij heeft een kopie van haar statuten ter griffie van het Hof neergelegd, alsook het bewijs van de indiening van de lijst van haar leden ter griffie van de rechtbank van koophandel en de kopie van de beslissing om het beroep in te stellen, genomen door het orgaan dat daartoe op grond van haar statuten bevoegd is.

B.1.2. Luidens artikel 4 van haar statuten bestaat het maatschappelijk doel van de verzoekende partij in de verdediging, in de regio Marche-Nassogne, van het leefmilieu, met andere woorden « van de kwaliteit en diversiteit van de ecosystemen en natuursoorten of seminatuursoorten, van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, van de landschapswaarde, van het water, de lucht en de andere voor de mens vitale elementen, alsook de rust van de

omgeving ». Een dergelijk maatschappelijk doel is bijzonder en onderscheiden van het algemeen belang. De verzoekende partij heeft belang erbij de vernietiging te vorderen van een bepaling waaraan zij verwijt de vereisten in verband met de toekenning van een bouwvergunning in afwijking van het gewestplan minder streng te maken en bijgevolg een eventuele verslechtering van het leefmilieu mogelijk te maken.

### B.1.3. Het beroep is ontvankelijk

#### *Ten aanzien van de bestreden bepaling*

B.2.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de laatste zin van artikel 2, derde lid, van het decreet van het Waalse Gewest van 22 mei 2008 houdende wijziging van de artikelen 35 en 111 van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie. Die bepaling vervangt in het laatste lid van artikel 111 van het WWROSP de woorden « moet geïntegreerd worden in de omgeving, al dan niet bebouwd » door de woorden « alsmede de module voor elektriciteit- of warmteproductie moeten de krachtlijnen van het landschap ofwel naleven, ofwel structureren ofwel herstellen ».

B.2.2. De artikelen 110 tot 112 van het WWROSP hebben betrekking op de afwijkingen van het gewestplan. Vóór de wijziging ervan bij het bestreden decreet, bepaalde artikel 111 dat de bouwwerken, de installaties of de gebouwen die bestonden vóór de inwerkingtreding van het gewestplan en waarvan de bestemming niet overeenstemde met de voorschriften van dat plan, konden worden verbouwd, vergroot en heropgebouwd. Het bepaalde eveneens dat, om economische redenen, de gebouwen en installaties die in overeenstemming waren met het gewestplan of bestonden vóór de inwerkingtreding ervan, het voorwerp konden uitmaken van verbouwings- of vergrotingswerken die een afwijking inhouden van de bestemming van een aangrenzend gebied, met uitsluiting van bepaalde gebieden. In beide gevallen moest het bouwwerk, de installatie of het verbouwde, vergrote of heropgebouwde gebouw, om te worden toegestaan in afwijking van het gewestplan, « geïntegreerd worden in de omgeving, al dan niet bebouwd ».

Sinds de inwerkingtreding van de bestreden bepaling kunnen de bouwwerken, de installaties of de gebouwen zoals verbouwd, vergroot en heropgebouwd, die afwijken van het

gewestplan, worden toegestaan op voorwaarde dat zij de krachtlijnen van het landschap ofwel naleven, ofwel structureren, ofwel herstellen.

B.2.3. Het decreet van 22 mei 2008 heeft tot doel de installatie te bevorderen van systemen voor de productie van energie die zonne-energie valoriseren, en met name de installaties die los van de bestaande gebouwen zijn gebouwd. De Waalse decreetgever heeft immers vastgesteld dat « nieuwe maatregelen dienden te worden genomen om de demarches inzake ruimtelijke ordening te vereenvoudigen, in het bijzonder voor de installatie van zonnepanelen in het kader van de renovatie van bestaande woningen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2007-2008, nr. 764-1, p. 2). Aldus voorziet het decreet, onder andere maatregelen, in de mogelijkheid die panelen te installeren in gebieden waarvoor de voorschriften van het gewestplan niet verenigbaar zijn met de plaatsing van dergelijke installaties, door gebruik te maken van het afwijkende mechanisme bedoeld in artikel 111 van het Wetboek.

In de parlementaire voorbereiding wordt aangegeven dat « dat afwijkende mechanisme verbonden is aan de voorwaarde dat die installaties, overeenkomstig het Europees Landschapsverdrag van Firenze van 20 oktober 2000, [goedgekeurd door het Waalse decreet van 20 december 2001], de krachtlijnen van het landschap ofwel naleven, ofwel structureren, ofwel herstellen » (*ibid.*, p. 3).

### *Ten gronde*

B.3. De twee middelen van het verzoekschrift hebben betrekking op de vervanging, in artikel 111 van het WWROSP, van de voorwaarde, om een afwijking van het gewestplan te verkrijgen, dat het geplande bouwwerk in de al dan niet bebouwde omgeving moet worden geïntegreerd, door de voorwaarde dat dat bouwwerk de krachtlijnen van het landschap moet naleven, structureren of herstellen.

De verzoekster is van mening dat die nieuwe voorwaarde minder gunstig is voor de bescherming van het leefmilieu dan de vroegere voorwaarde, in het bijzonder omdat die alleen betrekking zou hebben op de niet-bebouwde omgeving. Zij is bijgevolg van mening dat de bestreden bepaling, met schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, een discriminerend verschil in behandeling invoert tussen de personen die een bouwwerk

ondergaan in afwijking van het gewestplan met toepassing van artikel 111 van het WWROSP, en de personen die een bouwwerk ondergaan in afwijking van het gewestplan met toepassing van de artikelen 110 en 112 van het WWROSP, die verwijzen naar de voorwaarde van de integratie in de, naar gelang van het geval, al dan niet bebouwde omgeving (eerste middel). Zij is overigens van mening dat de in het geding zijnde bepaling een achteruitgang inhoudt in de bescherming van het recht op een gezond leefmilieu gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet en bijgevolg het *standstill*-effect schendt dat aan die bepaling is verbonden (tweede middel).

B.4.1. De formulering van de voorwaarde waaronder de afwijking van het gewestplan kan worden toegestaan, is geïnspireerd door de wil van de Waalse decreetgever om het Europees Landschapsverdrag, ondertekend te Firenze op 20 oktober 2000 en goedgekeurd door het Waalse decreet van 20 december 2001, in acht te nemen.

Artikel 1, a), van dat Verdrag definieert de term « landschap » als « een deel van het grondgebied, zoals dat door de bevolking wordt waargenomen en waarvan het karakter bepaald wordt door natuurlijke en/of menselijke factoren en de wisselwerking daartussen ». Artikel 2 ervan preciseert dat het Verdrag van toepassing is « op het gehele grondgebied van de Ondertekenaars en slaat [...] op de natuurlijke, landelijke, stedelijke en stadsaangrenzende ruimten ». In het verklarend verslag bij dat Verdrag wordt met name aangegeven dat het Verdrag « niet zou kunnen worden beperkt tot alleen de culturele of kunstmatige elementen, of alleen de natuurelementen van het landschap : het verwijst naar al die elementen en de betrekkingen ertussen » (Raad van Europa, verklarend verslag bij het Europees Landschapsverdrag, punt 26). In hetzelfde document wordt eraan toegevoegd dat de definitie van de term « landschap » « rekening houdt met het idee dat de landschappen in de tijd evolueren, onder invloed van de natuurkrachten en de inwerking van de mens » en « eveneens het idee onderstreept dat het landschap een geheel vormt waarvan de natuur- en cultuurelementen simultaan worden beschouwd » (*ibid.*, punt 38).

B.4.2. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, het begrip « landschap » gebruikt in het voormelde Verdrag zowel de bebouwde als de niet-bebouwde omgeving omvat. Niets laat toe te beschouwen dat de Waalse decreetgever, door dat begrip van het Verdrag over te nemen voor het formuleren van de door de verzoekende partij bekritiseerde voorwaarde om afwijkingen van het gewestplan toe te

staan, daaraan een andere betekenis zou hebben willen geven. Hieruit moet dus worden geconcludeerd dat de uitdrukking « moeten de krachtlijnen van het landschap ofwel naleven, ofwel structureren ofwel herstellen », gebruikt in artikel 111 van het WWROSP, gewijzigd bij de bestreden bepaling, zowel de bebouwde als de niet-bebouwde omgeving beoogt.

Ten aanzien van de omgeving die zij verplicht in aanmerking te nemen bij de toekenning van een afwijking van het gewestplan, voert de bestreden decreetswijziging bijgevolg geen verschil in ten opzichte van de situaties bedoeld in de artikelen 110 en 112 van het WWROSP, noch ten opzichte van de vroegere wetgeving.

B.5.1. De formulering van de voorwaarde in zoverre daarin wordt bepaald dat een afwijking kan worden toegestaan indien het geplande bouwwerk de krachtlijnen van het landschap ofwel naleeft, ofwel structureert, ofwel herstelt, verschilt daarentegen van die welke de toekenning van de afwijking beperkt tot de bouwwerken die in het landschap geïntegreerd zijn. Er kan niet worden uitgesloten dat die formulering van de voorwaarde tot gevolg heeft dat de afwijkingsmogelijkheden worden uitgebreid tot bouwwerken die een dynamischere uitwerking hebben op de samenstelling van het landschap dan de bouwwerken die zich daarin moeten integreren.

Hieruit vloeit daarom nog niet voort dat die formulering een bescherming zou waarborgen die aanzienlijk minder is op het vlak van het leefmilieu dan de formulering die verwijst naar de integratie in de omgeving. De twee formuleringen van de voorwaarde laten aan de overheid immers op vergelijkbare wijze een belangrijke beoordelingsbevoegdheid, maar zij verplichten haar op gelijkwaardige wijze ertoe haar beslissing op dat punt in het bijzonder te motiveren. De door de Raad van State uitgeoefende controle heeft met name betrekking op die voorwaarde om de afwijkende vergunning te motiveren en er is geen reden om ervan uit te gaan dat die controle minder streng zou kunnen zijn in het eerste geval dan in het tweede. Bovendien is artikel 114 van het WWROSP, waarin wordt gepreciseerd dat de afwijkende vergunningen alleen uitzonderlijk kunnen worden verstrekt, niet gewijzigd bij het bestreden decreet, zodat de administratieve praktijk en de jurisdictionele controle daarop ongewijzigd blijven.

B.5.2. Zelfs indien moest worden vastgesteld dat, door de werking van de in het geding zijnde bepaling, sommige bouwwerken zullen worden toegestaan in afwijking van het



gewestplan, terwijl zij niet konden worden toegestaan indien de afwijking was onderworpen aan de voorwaarde dat het bouwwerk « moet geïntegreerd worden in de omgeving, al dan niet bebouwd », zou de maatregel ten slotte daarom niet minder redelijk zijn verantwoord door de met het in het geding zijnde decreet nagestreefde doelstellingen die in B.2.3 in herinnering zijn gebracht, zodat hij noch een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, noch een aanzienlijke vermindering van het recht op een gezond leefmilieu gewaarborgd bij artikel 23 ervan zou kunnen inhouden.

B.6. Geen van beide middelen is gegrond.

Om die redenen,

het Hof,

onder voorbehoud van hetgeen in B.4.2 is gezegd, verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 9 juli 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior