

Rolnummer 6387
Arrest nr. 72/2017 van 15 juni 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende 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, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 234.169 van 17 maart 2016 in zake Corinne Benderra, Roland Mouraux en Jean-Claude Gérard tegen de stad Spa en het Waalse Gewest, tussenkomende partij : de nv « M. Bonten », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 maart 2016, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 6 van het decreet van 27 november 1997 tot wijziging van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, in zoverre het woonparkgebied zonder meer omzet in woongebied, in overeenstemming met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Corinne Benderra, Roland Mouraux en Jean-Claude Gérard, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Dehin, advocaat bij de balie te Luik;
- de stad Spa (vertegenwoordigd door haar gemeentecollege), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Lejeune, advocaat bij de balie te Luik;
- het Waalse Gewest (vertegenwoordigd door zijn Regering, in de persoon van de minister van Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Hendrickx, advocaat bij de balie te Brussel;
- de nv « M. Bonten » en de nv « Les Villas de Balmoral », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Van Damme, advocaat bij de balie te Luik;
- de vzw « Ardennes liégeoises », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Lebrun, advocaat bij de balie te Luik.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Corinne Benderra, Roland Mouraux en Jean-Claude Gérard;
- de stad Spa;
- het Waalse Gewest;
- de nv « M. Bonten » en de nv « Les Villas de Balmoral ».

Bij beschikking van 8 maart 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke 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 29 maart 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van sommige partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 29 maart 2017 de dag van de terechtzitting bepaald op 26 april 2017.

Op de openbare terechtzitting van 26 april 2017 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Dehin, voor Corinne Benderra, Roland Mouraux en Jean-Claude Gérard;

. Mr. F. Krenc, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. B. Hendrickx, voor het Waalse Gewest;

. Mr. F. Natalis, advocaat bij de balie te Luik, *loco* Mr. N. Van Damme, voor de nv « M. Bonten » en de nv « Les Villas de Balmoral »;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke 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*

Bij de Raad van State is een beroep tot nietigverklaring ingesteld door buurtbewoners, tegen een stedenbouwkundige vergunning die door het gemeentecollege van de stad Spa aan de nv « M. Bonten » is toegekend voor de bouw van vier appartementenvilla's in een boomrijk park dat oorspronkelijk gelegen was in een woonparkgebied, dat werd omgezet in woongebied bij 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 (WWROSP).

In het derde onderdeel van hun enige middel klagen de verzoekende partijen een aanzienlijke vermindering van de bescherming van het leefmilieu aan die strijdig is met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, alsook een wettelijke wijziging zonder dat het publiek werd geraadpleegd en zonder de procedurele waarborgen waarin zowel het WWROSPE voorziet voor wijzigingen van gewestplannen als 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, ten slotte, een aantasting van de legitieme verwachting van de bestuurden in zoverre zij niet werden geraadpleegd. Zij stellen dat artikel 6 van het voormelde decreet van 27 november 1997 de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet schendt en verzoeken de Raad van State aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen.

In zijn arrest wijst de Raad van State erop dat de argumenten van de eerste tegenpartij en van de tussenkomenende partij niet bewijzen dat de vraag geen belang heeft voor het onderzoek van het middel, noch dat zij in alle elementen ervan klaarblijkelijk onontvankelijk is, en dat de aangevoerde precedentes geen betrekking hebben op het onderwerp van de opgeworpen vraag. Hij beslist dan ook aan het Hof de hiervoor vermelde vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van het Waalse Gewest, tegenpartij voor de verwijzende rechter

A.1.1. Het Waalse Gewest, tegenpartij voor de verwijzende rechter, wijst in de eerste plaats erop dat de prejudiciële vraag niet de categorieën van personen aangeeft die verschillend zouden worden behandeld. Het wijst erop dat het Waalse Parlement, wanneer het het WWROSP wijzigt, zich niet in een situatie bevindt die identiek is aan die van de Waalse Regering wanneer zij een gewestplan herziet ter uitvoering van het WWROSP. Met toepassing van het beginsel van de scheiding der machten, en meer bepaald van de scheiding van de wetgevende en verordenende functies, alsook van het democratisch beginsel, beschikt het Waalse Parlement, als democratisch verkozen beraadslagende vergadering, noodzakelijkerwijs over een ruimere beoordelingsmarge om het WWROSP te wijzigen, dan de Waalse Regering die belast is met de tenuitvoerlegging ervan. Ook al moet het de procedurele waarborgen vastgelegd door zowel de Grondwet als de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in acht nemen, het is niet verplicht de waarborgen in acht te nemen waarin het WWROSP voorziet voor de Waalse Regering wanneer zij een gewestplan herziet. De artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet moeten in samenhang worden gelezen met artikel 134 van de Grondwet en met de autonomie die bij de voormelde bijzondere wet aan het Waalse Parlement is toegekend met toepassing van die grondwetsbepaling.

A.1.2. Het Waalse Gewest wijst overigens erop dat, zoals in de verwijzingsbeslissing werd geoordeeld over het tweede onderdeel van het enige middel, de voormelde richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 werd aangenomen na het decreet van 27 november 1997. Het Waalse Parlement moest de bij die richtlijn vastgelegde procedurele waarborgen niet in acht nemen, en dat is de reden waarom de prejudiciële vraag geen betrekking heeft op die richtlijn.

Het Waalse Gewest besluit tot de ontstentenis van een discriminatie die strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.1.3. Wat de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 23 van de Grondwet betreft, wijst het Waalse Gewest erop dat « de juridische situatie erg verschilt van die welke wordt gepostuleerd door de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege », die de toepassing eisen van de regel die vóór de inwerkingtreding van het decreet van 27 november 1997 bestond en volgens welke, in een woonparkgebied, de gemiddelde woondichtheid niet hoger is dan vijftien woningen per hectare. Die regel is echter niet door de wetgever vastgesteld maar door de Waalse Regering, in het vroegere artikel 171 van het WWROSP, dat een reglementaire bepaling is. Daaruit volgt dat, vóór de aanneming van dat decreet, de Waalse Regering die regel kon schrappen door dat artikel te wijzigen zonder de procedure tot herziening van een gewestplan in acht te moeten nemen. Vermits de waarborg volgens welke de regel enkel zou kunnen worden gewijzigd door de Regering in zoverre de procedure tot herziening van een gewestplan in acht wordt genomen nooit heeft bestaan, is er geen aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau dat de toepasselijke wetgeving op dat vlak biedt. Een van de doelstellingen van het in het geding zijnde decreet is daarentegen het bepalen van de bestemming en van de algemene voorschriften van de gebieden door decreetsbepalingen, omwille van de rechtszekerheid. In dat kader heeft de wetgever beslist over te gaan tot een vereenvoudiging door de categorieën van gebieden die zich hadden vermenigvuldigd ingevolge de uitwerking van de verschillende gewestplannen, te beperken. In dat opzicht is het woonparkgebied niet afgeschaft bij artikel 6 van het decreet van 27 november 1997, maar bij het nieuwe artikel 40 van het WWROSP dat, in tegenstelling tot het vroegere artikel 171, niet meer voorziet in een overdruk met betrekking tot de woondichtheid. Artikel 6 van het voormelde decreet trekt enkel de gevolgen eruit door te bepalen dat, zoals voor alle gebieden die overeenstemmen met de overdrukken die zijn opgeheven, de voorschriften betreffende de bestemming die overeenstemt met de achtergrondkleur van dat plan van toepassing zijn.

Het Waalse Gewest wijst erop dat, zoals het Hof heeft geoordeeld, niet elke maatregel inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening *ipso facto* een weerslag heeft op het recht op een gezond leefmilieu in de zin van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. Door ervan uit te gaan dat een beperking van de gemiddelde dichtheid tot vijftien woningen per hectare een waarborg is voor een gezond leefmilieu, stellen de verzoekende partijen hun beoordeling in de plaats van die van de Waalse wetgever en verzoeken zij het Hof een opportuniteitstoetsing uit te oefenen. Het Waalse Parlement heeft zijn beoordelingsmarge niet overschreden door ervan uit te gaan dat een verdichting van de woningen in woongebieden deel uitmaakt van een hedendaagsere opvatting over een gezond leefmilieu. Stedelijke verdichting is immers een van de uitdagingen van de duurzame stad, die stadsuitbreiding moet tegengaan. Op dezelfde wijze maakt een verdichting van woningen in een landelijke omgeving het mogelijk om verplaatsingen met de wagen te beperken in het voordeel van zachte verplaatsingen of verplaatsingen met het openbaar vervoer, om ruimte, met name landbouwgrond, uit te sparen, om landschappen te beschermen en warmteverliezen te beperken.

Het Waalse Gewest besluit dat niet blijkt dat de in het geding zijnde bepaling een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van het leefmilieu met zich meebrengt. Bovendien, zelfs indien dat het geval zou zijn, is die bepaling gegrond op redenen van algemeen belang, namelijk de administratieve vereenvoudiging alsook de rechtszekerheid en de democratische legitimiteit die verbonden is aan het vaststellen van de bestemming en van de algemene voorschriften voor de gebieden van de gewestplannen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Standpunt van de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter

A.2.1. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter zijn van oordeel dat de bij het decreet van 27 november 1997 doorgevoerde omzetting, zonder meer, van woonparkgebied in woongebied, zonder inachtneming van de waarborgen in verband met de procedure tot wijziging van de gewestplannen, strijdig is met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, vermits het aandeel groene ruimte niet meer gewaarborgd is, noch de geringe woondichtheid per hectare (maximum 15 woningen). Die partijen herinneren aan de arresten nrs. 135/2006 en 137/2006 van het Hof. Zij onderstrepen dat de vraag naar de overeenstemming van de in het geding zijnde bepaling met artikel 23 van de Grondwet onmiddellijk werd opgeworpen door de rechtsleer. Terwijl woonparkgebied onderworpen was aan strikte en limitatieve voorwaarden, staat de in het geding zijnde bepaling elke bestemming die toegelaten is binnen een woongebied toe en legt zij geen beperkingen inzake woondichtheid, noch vereisten met betrekking tot een sterke proportie groene ruimte op. Bij wijze van voorbeeld voorziet het project dat werd vergund bij de voor de Raad van State bestreden akte in de bouw van 30 woningen en in de aanleg van verkeerswegen en andere parkings, met een dichtheid van meer dan 20 woningen per hectare tot gevolg. Die wijziging van de inhoudelijke waarborgen van het gewestplan werd echter doorgevoerd zonder aanwending van de procedure tot wijziging van het gewestplan en zonder inachtneming van de procedurele waarborgen die die procedure oplegt: het advies van de gewestelijke adviescommissie, de motivering van de beslissing tot herziening, het openbaar onderzoek en de mogelijkheid om de herziening van het gewestplan aan te vechten voor de Raad van State. De in het geding zijnde bepaling stelt geen enkele waarborg in de plaats, ter compensatie van de afschaffing van die waarborgen. De omwonenden worden op die manier geconfronteerd met een aanzienlijke achteruitgang van het door de vroegere wetgeving geboden beschermingsniveau.

Die achteruitgang kan niet worden verantwoord door redenen van algemeen belang. De aangevoerde redenen - het vertragen van een vaak diffuse bebouwing, het terugdringen van de uitbreiding van industrie alsook de nood aan ruimte voor recreatieve activiteiten - hebben ofwel niets te maken met de omzetting zonder meer van woonparkgebied in woongebied, ofwel houden zij geen verband met het verlies van groene ruimte als gevolg van de wijziging. De verzoekende partijen betwisten ook het feit dat de in het geding zijnde bepaling een reële en doeltreffende vereenvoudigingsoperatie zou zijn. Zij wijzen ten slotte erop dat, indien die redenen zouden worden aangenomen, het onevenredige karakter van de achteruitgang ten opzichte van de te bereiken doelstellingen moet worden vastgesteld.

A.2.2. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter zijn overigens van mening dat de in het geding zijnde bepaling om drie redenen strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In de eerste plaats creëert zij een verschil in behandeling onder de bestuurden die beschikken over een goed dat gelegen is in een bij het in het geding zijnde decreet afgeschafte gebied, aan wie procedurele waarborgen opgelegd door de procedure tot herziening van het gewestplan zijn ontnomen. In de tweede plaats creëert zij een verschil in behandeling onder de bestuurden die beschikken over een goed dat gelegen is in een woongebied dat het voorwerp heeft uitgemaakt van bijkomende aanduidingen. De woongebieden waarvan de bijkomende aanduidingen betrekking hadden op de woondichtheid, zijn immers zonder meer omgezet in woongebied. De woongebieden waarvan de bijkomende

aanduidingen betrekking hadden op woongebied met een landelijk karakter of op gebieden en landschappen van cultureel, historisch of esthetisch belang, hebben daarentegen een van het woongebied onderscheiden behandeling behouden. Zo wordt woongebied met een landelijk karakter dat, net zoals woonparkgebied een bijkomende aanduiding van woongebied vormde, geregeld door het nieuwe artikel 27 van het WWROSP, en dat krachtens artikel 6, § 1, 2, van het decreet van 27 november 1997. Landschappelijk waardevol gebied, dat eveneens een bijkomende aanduiding van woongebied vormde, wordt op zijn beurt geregeld door de bepalingen betreffende de oppervlakte bedoeld in het nieuwe artikel 40, 3°, van het WWROSP, en dat krachtens artikel 6, § 1, 17, van het decreet van 27 november 1997. In de derde plaats past de in het geding zijnde bepaling de voorschriften met betrekking tot woongebied toe op alle woongebieden met bijkomende aanduidingen betreffende de woondichtheid. De bijkomende aanduidingen met betrekking tot de dichtheid zijn echter diametraal tegengesteld naargelang de voorgeschreven dichtheid groot is (minstens 25 woningen per hectare) of, daarentegen, gering, onder meer in het geval van het woonparkgebied (ten hoogste 15 woningen per hectare). Bestuurden die beschikken over een goed dat gelegen is in een woongebied met grote dichtheid en die welke beschikken over een goed dat gelegen is in een gebied met geringe dichtheid, zoals een woonparkgebied, worden aldus op identieke wijze behandeld, zonder redelijke verantwoording, terwijl die categorieën van personen zich in een verschillende situatie bevinden.

Standpunt van de stad Spa, tegenpartij voor de verwijzende rechter

A.3. De stad Spa is allereerst van oordeel dat de afschaffing van de verplichting tot een schaarse bewoning geen vermindering en, *a fortiori*, geen aanzienlijke vermindering vormt van de bescherming van het leefmilieu. Een dergelijke maatregel draagt bij tot die bescherming, die een zuinig gebruik van de bodem impliceert. Wanneer bij haar een aanvraag wordt ingediend, moet de administratieve overheid ook rekening houden met een goede ruimtelijke ordening, zowel wegens het voorschrift van artikel 1 van het WWROSP als wegens artikel 26 van dat Wetboek. Die beoordeling omvat « een kwalitatief beheer van de leefomgeving ». Zoals de voorliggende zaak aantoonde, maakt de kwestie van de woondichtheid deel uit van dat onderzoek en maakt zij het voorwerp uit van een uitdrukkelijke motivering die adequaat moet zijn. Ten slotte kan tegen de uiteindelijke administratieve beslissing beroep tot nietigverklaring worden ingesteld voor de Raad van State, met alle waarborgen die zulk een beroep inhoudt.

De stad Spa wijst vervolgens erop dat, indien de decreetgever voortaan alle bestemmingen van een woongebied toestaat, te dezen enkel woningen zijn toegestaan. Het onderzoek van die kwestie « kan niet als prejudicieel worden beschouwd ». In elk geval dienen andere activiteiten dan bewoning het voorwerp uit te maken van een grondiger onderzoek dat ertoe strekt na te gaan of die andere activiteiten in overeenstemming zijn met de limitatieve lijst van hetgeen al dan niet kan worden toegestaan in woongebied, te onderzoeken of het project al dan niet de woonfunctie van het gebied in het gedrang kan brengen en te beoordelen of het project al dan niet verenigbaar is met de omgeving, op grond van de aard, het belang en de specifieke kenmerken van de niet-residentieële activiteit alsook van de buurt en de specifieke kenmerken van de onmiddellijke omgeving.

Wat het ontbreken van een milieueffectenstudie betreft, wijst de stad Spa erop dat, om de redenen die de Raad van State in zijn verwijzingsarrest heeft uiteengezet, de verdragsrechtelijke bepalingen met betrekking tot de milieueffectenstudies destijds niet golden voor de decreetgever.

De stad Spa wijst vervolgens erop dat de in het geding zijnde bepaling niet tot doel heeft het gewestplan te herzien, maar voorrang te geven aan de hoofdbestemming van het gebied, die ongewijzigd blijft. Zij verwijst naar het arrest nr. 139/2010 van het Hof van 16 december 2010.

De stad Spa wijst ten slotte erop dat de hervorming van het WWROSP in 1997 op vijf pijlers berust, waarvan de eerste een vereenvoudiging van de instrumenten is. De decreetgever beoogde onder meer een betere lezing van de planologische instrumenten, en de rechtsleer heeft het reële en doeltreffende karakter van die vereenvoudiging toegejuicht. Die doelstelling kan de in het geding zijnde bepaling rechtvaardigen.

Standpunt van de nv « M. Bonten » en van de nv « Les Villas de Balmoral », tussenkomen de partijen voor de verwijzende rechter

A.4.1. De tussenkomen de partijen voor de verwijzende rechter wijzen in de eerste plaats erop dat de verzoekende partijen voor die rechter niet aantonen dat de in het geding zijnde bepaling een aanzienlijke vermindering van de bescherming van het leefmilieu zou teweegbrengen. Volgens de rechtspraak van de Raad van State dient diegene die beweert dat artikel 23 van de Grondwet is geschonden, een volledige vergelijkende tabel van een wetshervorming op te stellen om te beoordelen of er al dan niet een aanzienlijke vermindering van de bescherming van het leefmilieu is. De verzoekende partijen voor de Raad van State lichten de bekritiseerde bepaling uit haar context, zonder rekening te houden met de hervorming in haar geheel. Het decreet van 27 november 1997 bevatte echter zeer veel bepalingen die het beschermingsniveau van het leefmilieu doen toenemen. Volgens de rechtsleer en de rechtspraak moet de impact van de in het geding zijnde bepaling worden geanalyseerd door alle gevolgen ervan in aanmerking te nemen. Het is verkeerd ervan uit te gaan dat de bescherming van het leefmilieu noodgedwongen zou afnemen wanneer de woondichtheid toeneemt. Wel integendeel, een verdichting van de woningen laat een zuiniger gebruik van de bodem toe en voorkomt de zware milieugevolgen van een uitgespreide verstedelijking, wat de mobiliteit en de kosten van gemeenschapsvoorzieningen betreft.

De tussenkomen de partijen wijzen overigens erop dat de afschaffing van het voorschrift inzake woondichtheid van het woongebied niets afdoet aan de verplichting van de overheid waarbij een vergunningsaanvraag wordt ingediend, om de aanvraag te beoordelen in het licht van het beginsel van een goede ruimtelijke ordening. Het decreet van 27 november 1997 heeft overigens de criteria versterkt die de overheid in aanmerking moet nemen om dat onderzoek te verrichten. Zij moet onder meer de toelaatbare woondichtheid van een project beoordelen rekening houdend met de kenmerken van de bebouwde en niet-bebouwde omgeving. De rechtspraak van de Raad van State levert talrijke voorbeelden van die beginselen.

A.4.2. In ondergeschikte orde zijn de tussenkomen de partijen voor de Raad van State van mening dat de in het geding zijnde bepaling gegrond is op toelaatbare redenen van algemeen belang. Zij heeft tot doel de legende van de gewestplannen te rationaliseren. De nomenclatuur die was ingevoerd bij het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, was zeer ingewikkeld omdat het besluit 32 verschillende gebieden vastlegde. De hervorming van die nomenclatuur en de in het geding zijnde bepaling meer in het bijzonder hebben tot doel een beter beheer van het grondgebied mogelijk te maken via een bestemming die beter is aangepast aan de economische en sociale behoeften. Zulk een doel vormt een reden van algemeen belang die toelaatbaar is om een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het leefmilieu te rechtvaardigen. De partijen verwijzen in dat verband naar het arrest nr. 87/2007 van het Hof van 20 juni 2007.

A.4.3. De tussenkomen de partijen voor de verwijzende rechter onderstrepen ten slotte dat, door het aannemen van het in het geding zijnde bepaling, aan de verzoekende partijen geen procedurele waarborgen zijn ontzegd die hun inspraak bij de besluitvorming verzekeren. In de eerste plaats is de voormelde richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001, zoals de Raad van State preciseerde, aangenomen na het in het geding zijnde decreet. Vervolgens dient de aanneming, door het Parlement, van de decreetsbepaling te worden beschouwd als een vorm van inspraak van het publiek. De partijen baseren zich in dat verband op de conclusie van de advocaat-generaal voorafgaand aan het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 18 oktober 2011, *Boxus e.a. tegen Waals Gewest*, zaken C-128/09 tot 131/09 en C-135/09, en op het arrest nr. 131/2010 van het Hof van 18 november 2010. Ten slotte zijn, in het kader van het onderzoek van de vergunningsaanvragen, de procedurele waarborgen in acht genomen.

Standpunt van de vzw « Ardennes liégeoises »

A.5.1. De vzw « Ardennes liégeoises » verzoekt om voor het Hof tussen te komen. De stad Spa, waar het geschil is ontstaan, maakt deel uit van de geografische werkingsfeer van haar statuten.

A.5.2. De tussenkomende partij onderstreept in de eerste plaats dat, voor de vaststelling van toekomstige plannen, de afschaffing van de overdruk in woonparkgebied, die in het verleden uitsluitend voor woongebied was voorbehouden, geen enkel grondwettelijk probleem oplevert met betrekking tot het pal-effect, vermits de bedoeling die met die overdruk werd nagestreefd wordt veralgemeend bij artikel 41 van het nieuwe Wetboek. De ambtshalve omzetting van de woongebieden met een overdruk van woonparkgebied, in woongebied zonder meer, doet daarentegen een grondwettigheidsprobleem rijzen. Het doel dat met dat gebied wordt nagestreefd, was hetzij een bestaand type van woningen te verduurzamen, hetzij « een compromis te sluiten over toekomstige bebouwing », tussen diegenen die wilden dat een gebied bos- of groengebied zou blijven en diegenen die het zonder beperking wilden bebouwen. *A posteriori* de balans laten overhellen in een richting die niet die van de auteurs van het gewestplan is, is delicaat omdat de verplichting tot een verhoudingsgewijs grote oppervlakte aan groene ruimte verdwijnt. De achteruitgang van het beschermende karakter vormt ongetwijfeld een aantasting van het *standstill*-beginsel. De tussenkomende partij onderstreept het verband tussen artikel 23 van de Grondwet en het Verdrag van Aarhus, alsook de richtlijn 2001/42/EG, maar wijst erop dat die teksten te dezen niet kunnen gelden. Zij stelt dan ook de vraag naar de impliciete draagwijdte van artikel 23 van de Grondwet in het licht van de VN-principes volgens welke het leefmilieu een gemeenschappelijk goed is waarvan het beheer collectief moet zijn. In het licht van de democratische verzuchtingen en de legitieme verwachtingen van de bestuurden had de enige handelwijze erin moeten bestaan om, via een openbaar onderzoek, het geheel van de woongebieden met een oppervlakte aan woonparkgebied opnieuw ter discussie te stellen, wat het mogelijk zou hebben gemaakt de legende van de gewestplannen op termijn te vereenvoudigen, maar ook aanvullende voorschriften vast te leggen, aangepast op grond van artikel 41 van het nieuwe WWROSP.

De tussenkomende partij vraagt zich eveneens af of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in acht zijn genomen vermits diegenen die een goed hebben verworven dat gelegen is in een woongebied en diegenen die een goed hebben verworven dat gelegen is in een woongebied met een oppervlakte aan woonparkgebied, op identieke wijze worden behandeld. De « verwachtingen inzake speculatie en bescherming waren verre van verschillend in het ene en het andere geval ».

Antwoord van het Waalse Gewest, tegenpartij voor de verwijzende rechter

A.6.1. Wat de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, antwoordt het Waalse Gewest dat de bijkomende aanduidingen die waren vastgelegd voor de overdruk van woonparkgebied in woongebied bij artikel 171, § 1.2.1.4, van het WWROSP, vóór de opheffing ervan bij het decreet van 27 november 1997, geenszins wetgevend maar wel reglementair waren. Het vroegere artikel 171 van het WWROSP is immers slechts de codificatie van artikel 6 van het voormelde koninklijk besluit van 28 december 1972, door artikel 1, 11°, van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 14 mei 1984 « tot codificatie van de wetgevende en verordenende bepalingen betreffende de stedebouw en de ruimtelijke ordening van toepassing op het Waalse Gewest ». Dat koninklijk besluit van 28 december 1972 werd aangenomen zonder verdere formaliteit dan een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. De juridische regelingen die door de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter worden vergeleken, zijn geenszins vergelijkbaar. Door de beslissing om zelf over te gaan tot een wijziging van de mogelijke overdrukken in woongebied, heeft de wetgever de verzoekers geen procedurele waarborg ontnomen omdat de Waalse Regering dezelfde wijziging had kunnen doorvoeren onder dezelfde procedurele voorwaarden, te weten een raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Bovendien is de juridische regeling van een gewestplanherziening niet alleen niet vergelijkbaar met die van een wijziging van het WWROSP, maar is de situatie van de Waalse Regering evenmin vergelijkbaar met die van het Waalse Parlement. Het Waalse Parlement verplichten, wanneer het beslist om een aangelegenheid die het voordien had gedelegeerd zelf te regelen, om regels aan te nemen die volkomen identiek zijn aan die welke voordien door de Regering waren bepaald, zou erop neerkomen dat de rollen worden omgekeerd, met schending van de scheiding der machten alsook van de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van het Parlement. In plaats van een minder gunstige juridische regeling te vormen, biedt het aannemen van de regels betreffende de bestemming van de gebieden en de bijkomende aanduidingen door de wetgever zelf, bovendien de waarborg van het optreden van een democratisch verkozen vergadering.

A.6.2. Wat de schending van artikel 23 van de Grondwet betreft, wijst het Waalse Gewest in eerste instantie erop dat de manier waarop de verzoekers zich voorstellen dat de invoering van woonparkgebieden in 1972 hoofdzakelijk zou zijn ingegeven door het recht op een gezond leefmilieu, in een periode waarin dat recht niet in de Grondwet voorkwam en milieuoverwegingen summier waren, vrij anachronistisch is. In werkelijkheid is snel gebleken dat een versnippering van woningen duidelijk een achteruitgang vormt op het vlak van het leefmilieu, rekening houdend met de talrijke verplaatsingen per auto die zij veroorzaakt en met de eraan verbonden milieuverontreiniging. Het gaat eveneens om een totaal ongelijke visie op wonen, waarbij enkele

geprivilegieerde burgers gebieden bewonen met een verhoudingsgewijs grote oppervlakte aan groene ruimte, ten nadele van alle andere burgers. De aanleg, de uitrusting en het onderhoud van verbindingswegen zijn immers voor rekening van de gemeenschap, ten gunste van slechts enkele burgers. Die opvatting over ruimtelijke ordening werd al gauw beschouwd als strijdig met een hedendaagse opvatting over bescherming van het leefmilieu. Er zijn overigens heel weinig woonparkgebieden, wat aantoonde dat men de gebieden die bestemd zijn voor bewoning strikt wil scheiden van die welke bestemd zijn voor groene ruimte, met het oog op een betere milieubescherming. Dat is overigens niet het enige voorbeeld van versterking van die bescherming omdat, onder meer, bosgebied bestemd voor de uitbating van een schietterrein met een industrieel karakter, zonder meer een bosgebied wordt. Bovendien lijkt het doel van algemeen belang van administratieve vereenvoudiging, dat eveneens in de parlementaire voorbereiding van het decreet wordt vermeld, onmiskenbaar. Wat de legendes van het gewestplan betreft, toont de door het Waalse Gewest opgestelde tabel aan dat, van de 55 bestaande bestemmingen er nog slechts 20 overblijven, alsook 7 oppervlakten, van de 24 die voordien bestonden.

De omstandigheid dat artikel 41, eerste lid, van het WWROSP, dat niet wordt beoogd in de prejudiciële vraag, bepaalt dat de Regering kan voorzien in bijkomende voorschriften in woongebied, kan die duidelijke vereenvoudiging niet opnieuw ter discussie stellen. Het is overigens paradoxaal dat de verzoekers tegelijkertijd de afschaffing van de bijkomende aanduidingen betreffende de woondichtheid en de aan de Regering geboden mogelijkheid om ze weer aan te brengen, bekritiseren.

Antwoord van de stad Spa

A.7.1. Wat de referentienormen betreft, wijst de stad Spa erop dat niet kan worden aangenomen dat de tussenkomenende partij en de verzoekers voor de verwijzende rechter voor het Grondwettelijk Hof opnieuw internationale instrumenten aanvoeren die, volgens de verwijzende rechter, niet van toepassing zijn op het geschil. De verzoekers kunnen zich evenmin beroepen op de lering van de arresten nrs. 135/2006 en 137/2006 van het Grondwettelijk Hof, die dat verdragsrecht toepassen. De « VN-beginselen » hebben overigens niet de draagwijdte die de tussenkomenende partij eraan geeft en kunnen niet worden aangewend voor de interpretatie van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. De stad Spa antwoordt ten slotte dat de kritiek van de tussenkomenende partij geen betrekking heeft op het decreet zelf, maar op de voorafgaande publieke raadpleging. Een dergelijke kritiek druist in tegen het arrest nr. 50/2003 van het Hof van 30 april 2003, dat besluit tot de onbevoegdheid van het Hof. Alleen een toepassing van het verdragsrecht zou die conclusie kunnen wijzigen.

A.7.2. De stad Spa antwoordt dat noch de verzoekende partijen voor de Raad van State, noch de tussenkomenende partij uiteenzetten in welk opzicht de in het geding zijnde decreetswijziging gevolgen heeft voor het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. De afschaffing van de vereisten die voortvloeien uit het begrip « woonpark », geeft voorzeker een evolutie weer van de opvatting over een goede ruimtelijke ordening, wegens de vaststelling van het begrensde karakter van het grondgebied en van het zuinige gebruik dat ervan moet worden gemaakt. Een dergelijke beoordeling kan niet onredelijk worden genoemd en drukt in geen enkel opzicht een achteruitgang uit inzake bescherming van het leefmilieu.

Wat de procedurele waarborgen betreft, antwoordt de stad Spa dat, op straffe van een verbod voor de wetgever om een reglementaire norm te verheffen tot een wettelijke bepaling, dient te worden aangenomen dat de procedure-elementen die van toepassing zijn op het optreden van de Regering niet kunnen worden overgenomen voor het optreden van de wetgevende macht en voor dat van een democratisch verkozen vergadering.

De stad Spa wijst nog erop dat de in het geding zijnde hervorming een beperkte draagwijdte heeft in zoverre de oppervlakte van de gebieden niet wordt gewijzigd en in zoverre de hoofdbestemming van het gebied evenmin wordt gewijzigd, maar daarentegen bevestigd. Die situatie verschilt aanzienlijk van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 137/2006.

De stad Spa wijst ten slotte erop dat aan de verzoekende partijen niet alle waarborgen zijn ontnomen omdat zij, in het stadium van de toekenning van de vergunning, hun opmerkingen hebben kunnen formuleren tijdens het openbaar onderzoek en aldus inspraak konden hebben in de besluitvorming. Zij konden eveneens de zaak aanhangig maken bij de Raad van State, zowel naar aanleiding van een procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid als ten gronde.

Antwoord van de nv « M. Bonten » en van de nv « Les Villas de Balmoral », tussenkomen de partijen voor de verwijzende rechter

A.8.1. De nv « M. Bonten » en de nv « Les Villas de Balmoral » zijn in de eerste plaats van mening dat de vrijwillige tussenkomst van de vzw « Ardennes liégeoises » niet ontvankelijk is. Ook al blijkt uit de statuten van die vzw dat de bescherming van het leefmilieu op het grondgebied van de stad Spa tot haar maatschappelijk doel behoort, toch toont de vzw niet aan dat de in het geding zijnde bepaling dat leefmilieu zou aantasten of zou ingaan tegen de bescherming ervan. De in het geding zijnde bepaling draagt integendeel bij tot de bescherming van het leefmilieu vermits de verdichting van woningen die zij toestaat, een zuiniger gebruik van de bodem toelaat en de ernstige milieugevolgen van een versnipperde bebouwing voorkomt.

A.8.2. De tussenkomen de partijen wijzen vervolgens erop dat de verzoekende partijen voor de Raad van State de in het geding zijnde bepaling een draagwijdte toekennen die zij niet heeft door te suggereren dat zij de vestiging van niet-residentiële activiteiten in de vroegere woonparkgebieden mogelijk zou maken. Vóór de inwerkingtreding van het decreet van 27 november 1997 had het vroegere woonparkgebied immers niet uitsluitend een residentiële functie, maar stond het open voor alle niet-residentiële activiteiten die een woongebied kon herbergen. Uit het feit dat dit vroegere woonparkgebied in de eerste plaats een woongebied vormde dat, zoals elk ander woongebied, bestemd was voor bebouwing, had de Raad van State afgeleid dat de bebouwing ervan op zich geen risico kon inhouden van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Uit dat oogpunt kan de afschaffing van de bovengrens inzake woondichtheid en van de verhoudingsgewijs grote oppervlakte aan groene ruimte die van toepassing zijn in de vroegere woonparkgebieden, als zodanig geen aanzienlijke achteruitgang vormen van het beschermingsniveau van het leefmilieu. De partijen antwoorden overigens dat rekening moet worden gehouden met de wijzigingen die bij het decreet van 27 november 1997 zijn aangebracht in de definitie van woongebied, zoals zij thans is opgenomen in artikel 26 van het WWROSP. Dat gebied moet voortaan « openbare groene ruimten » omvatten, en de toelaatbaarheidsvoorwaarden voor niet-residentiële activiteiten in woongebied zijn versterkt. Artikel 6 van dat decreet heeft overigens tot gevolg dat de uitbreidingsgebieden voor woonparken worden omgezet in groengebieden, waardoor de oppervlakte van die laatste toeneemt.

De partijen antwoorden eveneens dat de procedurele waarborgen die van toepassing zijn tijdens het onderzoek van de vergunningsaanvragen en die welke een eventueel beroep bij de Raad van State tegen de uitgereikte vergunningen biedt, impliceren dat de bekritiseerde wijziging van het gewestplan geen aanzienlijke achteruitgang vormt van het beschermingsniveau van het leefmilieu.

De partijen onderstrepen ook dat de vroegere woonparkgebieden schaars waren en dat de leringen van het arrest nr. 137/2006 te dezen niet kunnen worden overgenomen omdat de in dat arrest aangevoerde verdragsbepalingen niet van toepassing zijn. De in het geding zijnde decreetsbepalingen hebben overigens een fundamenteel verschillende draagwijdte.

Wat het advies van de Gewestelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening betreft, antwoorden de partijen dat een brede raadpleging werd georganiseerd vóór de aanneming van het decreet, die een raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State en van de « Union des Villes et Communes de Wallonie » omvat, die niet zouden zijn geraadpleegd in het kader van een wijziging van het gewestplan. Ook al was de regeling inzake raadplegingen anders dan voor een wijziging van het gewestplan, toch toont niets aan dat zij het leefmilieu minder beschermt. De motivering van de Regering is op haar beurt weergegeven in de parlementaire voorbereiding, en in het bijzonder in de memorie van toelichting en de bespreking van de artikelen. Wat het openbaar onderzoek betreft, dient de aanneming, door het Parlement, van de decreetsbepaling te worden beschouwd als een vorm van inspraak van het publiek. Wat de ontstentenis van een beroep bij de Raad van State betreft, antwoorden de partijen dat rekening moet worden gehouden met de toetsing, door het Grondwettelijk Hof, van wettelijke normen. Aan de betrokken personen wordt dus niet het recht op toegang tot een rechter ontnomen omdat zij een vernietigingsberoep kunnen instellen bij het Grondwettelijk Hof. Hun situatie dient dus duidelijk te worden onderscheiden van die welke het voorwerp uitmaakte van het arrest nr. 144/2012 van 22 november 2012.

De partijen wijzen overigens erop dat de verzoekende partijen voor de Raad van State het Hof vragen de situatie te vergelijken van de personen die worden geconfronteerd met een decreetswijziging die zonder onderscheid van toepassing is op het hele grondgebied van het Gewest, met die van de personen die te maken krijgen met een wijziging van een reglementaire akte (het gewestplan) op een bepaalde plaats van het Waalse grondgebied. Die personen bevinden zich niet in een vergelijkbare situatie, en er is dus geen verschil in behandeling dat discriminerend zou zijn.

A.8.3. Wat de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, antwoorden de nv « M. Bonten » en de nv « Les Villas de Balmoral » allereerst dat de prejudiciële vraag niet de categorieën van personen aangeeft die een verschil in behandeling zouden ondergaan, en dat zij dus onontvankelijk is wat die grief betreft.

Zij antwoorden vervolgens dat de in het geding zijnde bepaling de bestuursorganen die beschikken over een goed dat gelegen is in woongebied waarvan de overdruk « woonpark » is geschrapt, geen procedurele waarborgen heeft ontnomen. Zij zijn overigens van oordeel dat die eigenaars zich niet in een objectieve en onpersoonlijke situatie bevinden die identiek is aan die van de eigenaars van goederen gelegen in woongebieden die de bijkomende aanduidingen « woongebied met een landelijk karakter » en « gebieden en landschappen van cultureel, historisch of esthetisch belang » hebben behouden.

De partijen wijzen in ondergeschikte orde erop dat het aangeklaagde verschil in behandeling op een objectief criterium berust en voldoende wordt verantwoord. De verschillen tussen de vergeleken gebieden zijn groot genoeg. Met hun kritiek vragen de verzoekende partijen voor de Raad van State het Hof een opportuniteitsstoetsing uit te voeren die niet tot zijn bevoegdheid behoort. De partijen onderstrepen verder nog dat de overheid die de vergunningsaanvraag onderzoekt, het aanvaardbare karakter van het project moet onderzoeken in het licht van het doel van een goede ruimtelijke ordening, en dat in deze zaak rekening moet worden gehouden met het arrest nr. 73/2012 van het Hof van 12 juni 2012, waarvan de leringen te dezen kunnen worden overgenomen. De wijziging van een wetgeving geeft niet automatisch aanleiding tot discriminatie. In elk geval laten de doelstellingen van administratieve vereenvoudiging en bestrijding van een versnipperde bebouwing toe de in het geding zijnde bepaling te rechtvaardigen, en hebben zij niets te maken met de wil om een rechterlijke toetsing te omzeilen. De in het geding zijnde bepaling behoudt overigens de hoofdbestemming van de geconverteerde gebieden en heeft dus slechts zeer beperkte en gerichte vermogensrechtelijke en buitenvermogensrechtelijke gevolgen. Zij houdt voor de toekomst geen vrijstelling in van de verplichte inachtneming van de klassieke procedure tot herziening van een gewestplan.

A.8.4. In ondergeschikte orde verzoeken de nv « M. Bonten » en de nv « Les Villas de Balmoral » het Hof de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling te handhaven tot de datum van uitspraak van het eventuele arrest van het Hof. Zij baseren zich in dat verband op het arrest nr. 125/2011 van 7 juli 2011. Een handhaving van de gevolgen wordt noodzakelijk gemaakt door de rechtsonzekerheid die de administratieve vergunningen uitgereikt op grond van de in het geding zijnde bepaling zou treffen. Die vergunningen zouden immers als onwettig moeten worden beschouwd en zouden door derden voor een rechter kunnen worden betwist. Het voordeel dat volgt uit een vaststelling van ongrondwettigheid die niet gemoduleerd is in de tijd, zou dan ook buiten verhouding staan tot de verstoring die zij voor de rechtsorde met zich zou meebrengen.

Antwoord van de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter

A.9. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter antwoorden in de eerste plaats dat de arresten van het Hof nrs. 131/2010 en 139/2010 aanzienlijk verschillen van het thans voorliggende geval.

Wat de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau betreft, betwisten de partijen het beginsel van een zuinig gebruik van de bodem. Het gaat integendeel om een versnippering van nieuwe woningen in een gebied dat bewust schaars bebouwd is en waarin men bewust in een grote oppervlakte aan groene ruimte voorziet. De omzetting van eventuele uitbreidingsgebieden voor woonparken in groengebieden verbetert overigens niet de bescherming van het leefmilieu. Dat doel blijkt niet uit de parlementaire voorbereiding.

Zij antwoorden eveneens dat, ook al is het Waalse Parlement niet verplicht de procedurele waarborgen in acht te nemen waarin het WWROSP voorziet voor de Waalse Regering bij de herziening van een gewestplan, het niettemin gehouden is tot naleving van de *standstill*-regel. De omstandigheid dat de Regering het vroegere artikel 271 van het WWROSP had kunnen wijzigen en de procedure tot herziening van het gewestplan had kunnen omzeilen, heeft geen gevolgen omdat de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet ook gelden voor de Regering.

Wat betreft het «ontbreken van een waarborg ter compensatie van de afschaffing van de waarborgen», antwoorden de verzoekende partijen dat het optreden van het Parlement geen waarborg vormt omdat zijn beoordeling niet berust op het geheel van de voorbereidende akten in het kader van de herziening van een gewestplan. Bovendien heeft het Parlement te dezen beslist zonder te beschikken over het advies van de Raad van State. De waarborgen voor het uitreiken van een stedenbouwkundige vergunning volstaan overigens niet omdat zij betrekking hebben op het stedenbouwkundig project en zich dus in een ander stadium bevinden : de gebiedsindeling is reeds vastgesteld en het debat heeft geen betrekking op de opportuniteit van de gebiedsindeling maar op de overeenstemming van het project met de gebiedsindeling. Die waarborgen staan niet gelijk met de waarborgen voor de herziening van gewestplannen.

De verzoekende partijen antwoorden dat de door de in het geding zijnde bepaling teweeggebrachte achteruitgang niet kan worden verantwoord door redenen van algemeen belang. De parlementaire voorbereiding is in dat verband overigens weinig verhelderend. De in het geding zijnde bepaling maakt deel uit van nieuwe bepalingen die gedurende de parlementaire procedure zijn ingevoerd en die niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn voorgelegd.

De verzoekende partijen voor de Raad van State betwisten het feit dat de in het geding zijnde bepaling een zuinig gebruik van de bodem mogelijk zou maken omdat zij daarentegen een nieuw bebouwbaar gebied creëert waarop nieuwe vrijstaande gebouwen kunnen worden opgetrokken, zoals het voor de Raad van State betwiste project. De in het geding zijnde bepaling druist overigens in tegen het doel dat erin bestaat rekening te houden met milieuoverwegingen. Zij schaft immers de verplichting tot een verhoudingsgewijs grote oppervlakte aan groene ruimte af zonder de procedure tot herziening van het gewestplan na te leven, terwijl het decreet milieuwaarborgen oplegt voor de toekomstige herziening van gewestplannen.

De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter wijzen ten slotte erop dat het voor een herinvoering van voorschriften voor een geringe woondichtheid en een verhoudingsgewijs grote oppervlakte aan groene ruimte vereist zou zijn de lange en ingewikkelde procedure tot herziening van een gewestplan te volgen, procedure die men had moeten volgen voor de omzetting van het woonparkgebied in woongebied.

- B -

B.1.1. Vóór de wijziging ervan bij artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 30 april 2009, 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 :

« § 1. 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 erfdiensbaarheidsgebieden, 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.

§ 2. De herziening van een gewestplan die vóór de datum van inwerkingtreding van dit decreet voorlopig wordt bepaald door de Regering na advies van de gewestelijke commissie, kan worden voortgezet volgens de procedure die vóór die datum werd toegepast ».

B.1.2. Zoals het werd ingevoegd bij artikel 1 van het voormelde decreet van 27 november 1997, bepaalde artikel 26 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (WWROSP) :

« Art. 26. Woongebieden.

Woongebieden zijn hoofdzakelijk voor wonen bestemd.

Economische activiteiten, sociaal-culturele inrichtingen, openbare nutsvoorzieningen en gemeenschapsvoorzieningen, alsmede landbouwbedrijven en toeristische accomodatie kunnen er eveneens toegelaten worden voor zover ze de hoofdbestemming van het gebied niet in het gedrang brengen en verenigbaar zijn met de omgeving.

De woongebieden moeten ook voorzien in openbare groene ruimten ».

Volgens de grafische legende van de gewestplannen heeft woongebied een rode achtergrondkleur.

B.1.3. Vóór de inwerkingtreding van het decreet van 27 november 1997, bepaalden de artikelen 167, 170 en 171 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (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 ordening 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 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.

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 ».

Volgens de grafische legende van de gewestplannen heeft woonparkgebied een rode achtergrondkleur met, in overdruk, een groene schuine arcering.

B.1.4. Uit artikel 6, § 1, tweede lid, van het decreet van 27 november 1997 volgt dat, vanaf de inwerkingtreding ervan, op 1 maart 1998, de voorschriften betreffende woongebied toepasselijk zijn geworden op de woonparkgebieden in de gewestplannen van het Waalse Gewest.

B.2. De verwijzende rechter stelt het Hof een vraag over de bestaanbaarheid van artikel 6 van het decreet van 27 november 1997 met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet in zoverre het woonparkgebied zonder meer omzet in woongebied.

B.3. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat bij de Raad van State een beroep is ingesteld tot nietigverklaring van een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van appartementenvilla's in een boomrijk park dat oorspronkelijk gelegen was in een woonparkgebied, dat werd omgezet in woongebied bij de in het geding zijnde bepaling.

B.4. Uit de parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde decreet blijkt dat de decreetgever het volgende doel nastreefde :

« [...] de bestaande gebieden van de gewestplannen aanpassen aan de nieuwe gebiedsindelingen die zijn vastgelegd bij het voorliggende ontwerpdecreet, door niet de oppervlakte maar wel de bestemming en de voorschriften ervan te wijzigen.

Die aanpassing gaat uit van het beginsel van een toepassing, op de bestaande gebieden, van de voornaamste generieke bestemmingen, behalve wat de bijzondere gevallen betreft die in het ontwerpartikel worden beoogd. Voor gebieden die het voorwerp uitmaken van bijkomende aanduidingen of overdrukken gelden met andere woorden de voorschriften die gekoppeld zijn aan de achtergrondkleur in het gewestplan, met dien verstande dat het gaat om de voorschriften zoals zij zijn aangepast bij de punten 1 tot 15 van het ontwerpartikel.

Aldus zijn de woongebieden die het voorwerp uitmaken van een bijkomende aanduiding betreffende de dichtheid, zoals woonparken, voortaan onderworpen aan de nieuwe voorschriften van het woongebied, zoals bedoeld in het ontwerpartikel 26, met uitzondering van het woongebied met een landelijk karakter dat het voorwerp uitmaakt van een specifieke bepaling » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1996-1997, nr. 233/1, p. 19).

Wat de keuze van de generieke bestemming van het gebied betreft, wijst de memorie van toelichting op het volgende :

« Ervan uitgaande dat de bestemming eigen aan elk type van gebied, ingeschreven in de gewestplannen, een element vormt dat uitstijgt boven al die gewestplannen en ze tot één geheel maakt, stellen de ontwerpbevestigingen een wettelijke inhoud vast voor de meest gangbare gebieden in de gewestplannen, inhoud die meer overeenstemt met hetzij de werkelijkheid, hetzij de te verwachten evolutie voor elk type van gebied » (*ibid.*, p. 3).

In de commissie heeft de minister overigens gepreciseerd dat de bestemming van de gebieden, « en de ermee gepaard gaande voorschriften, [...] vanaf de inwerkingtreding van het decreet, vervangen [worden] door de nieuwe gebiedsindelingen zoals aangegeven in dit artikel. Die nieuwe grondbestemmingen bepalen aldus de toekenning van de vergunningen uitgereikt na de inwerkingtreding van het decreet, ongeacht de procedure die voor het uitreiken van de vergunningen wordt gevolgd » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1996-1997, nr. 233/222, p. 320).

B.5. Om de prejudiciële vraag te beantwoorden dient het Hof na te gaan of, door woonparkgebied in woongebied om te zetten, de in het geding zijnde decreetsbepaling niet op discriminerende wijze afbreuk heeft gedaan aan het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu voor de personen die in dat gebied wonen. In tegenstelling tot hetgeen het Waalse Gewest aanvoert, geeft de prejudiciële vraag voldoende de categorieën van personen aan die verschillend worden behandeld.

B.6. 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.7. Weliswaar heeft niet elke maatregel inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening *ipso facto* een weerslag op het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu in de zin van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. Te dezen kan niettemin worden aangenomen dat de omzetting, door de in het geding zijnde bepaling, van het woonparkgebied in een woongebied een effect heeft op dat recht voor de personen die in dat gebied wonen, vermits woonparkgebied een subcategorie was van woongebied waarin de gemiddelde woningdichtheid noodzakelijkerwijs gering was en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte besloegen.

B.8. Via de in het geding zijnde decreetsbepaling kon de decreetgever oordelen, in het kader van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid, dat er geen reden meer was om, in de geldende gewestplannen, het woonparkgebied dat slechts voorzag in bijkomende aanduidingen voor het hoofdgebied, namelijk woongebied - zoals uitdrukkelijk aangegeven in het in B.1.3 geciteerde artikel 167 - te behouden, en dat voortaan voorrang moest worden gegeven aan de hoofdbestemming van het gebied, die ongewijzigd bleef.

De in het geding zijnde bepaling ligt in het verlengde van het doel van vereenvoudiging dat wordt nagestreefd door de decreetgever, die het aantal gebieden wilde beperken door, binnen de hoofdgebieden, al te specifieke subcategorieën van gebieden te schrappen. Zij kan eveneens worden verantwoord door de bekommernis, die ingevolge de wijziging doorgevoerd bij het decreet van 27 november 1997 in artikel 1 van het WWROSP is opgenomen als algemene doelstelling van het beleid inzake ruimtelijke ordening, om een zuiniger gebruik van de bodem en van de rijkdommen ervan, wat bijdraagt tot de bescherming van het leefmilieu, door op een duurzame wijze te voorzien in de behoeften van de gemeenschap wat een kwalitatief beheer van de leefomgeving betreft. De verplichting om, in dat specifieke gebied, slechts een geringe woningdichtheid toe te staan, kon door de decreetgever redelijkerwijs worden beschouwd als zijnde strijdig met het in artikel 1 van het WWROSP bepaalde algemene doel van een zuinig en kwalitatief beheer van de leefomgeving.

De in het geding zijnde bepaling heeft bijgevolg niet geleid tot een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu die niet zou kunnen worden gerechtvaardigd door redenen van algemeen belang.

B.9. Artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet wordt evenmin geschonden door het feit dat geen openbaar onderzoek heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de beperkte bestemmingswijziging die voortvloeit uit de in het geding zijnde bepaling.

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 in het geding zijnde bepaling heeft niet tot doel een bepaald gewestplan te herzien om de hoofdbestemming van een gebied te wijzigen, maar strekt ertoe, voor het geheel van de geldende gewestplannen op het grondgebied van het Waalse Gewest, de bijkomende aanduidingen betreffende een hoofdgebied, en dus een zeer specifieke subcategorie van een gebied te schrappen, om terug te keren tot de generieke bestemming van het gebied. Door de beperkte draagwijdte van die wijziging, die geen afbreuk doet aan de hoofdbestemming van het gebied, was het niet vereist om in die specifieke procedurele waarborg te voorzien.

Overigens werd de in het geding zijnde decreetswijziging doorgevoerd vóór de inwerkingtreding 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.

Ten slotte dient de bevoegde overheid, tijdens het onderzoek van een vergunningsaanvraag met betrekking tot dat gebied, te beoordelen of het project kan worden ingepast in de omgeving, die een woongebied blijft en dus een gebied dat hoofdzakelijk voor wonen is bestemd, dient zij concreet te onderzoeken of de hoofdbestemming van het gebied in acht wordt genomen en of het project verenigbaar is met de omgeving, en dient zij de procedurele waarborgen die verbonden zijn aan het onderzoek van een vergunningsaanvraag, waaronder het organiseren van een openbaar onderzoek, in acht te nemen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

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 schendt de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet niet in zoverre het de voorschriften van woongebied toepasselijk maakt op de woonparkgebieden.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 15 juni 2017.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels