

GRONDWETTELIJK HOF

[2017/204543]

Uittreksel uit arrest nr. 72/2017 van 15 juni 2017

Rolnummer : 6387

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 ? ».

(...)

III. *In rechte*

(...)

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 infrastructures, 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^o;
17. in landschappelijk waardevolle gebieden, de oppervlakte bedoeld in artikel 40, 3^o;
18. in waterwinningsgebieden en op waterwinningsplaatsen, de waterwinningspreventie-omvang, bedoeld in artikel 40, 9^o;
19. in reservatie- en erfdiensbaarheidsgebieden, de oppervlakte bedoeld in artikel 40, 6^o;
20. in overstromingsgebieden, de oppervlakte bedoeld in artikel 40, 5^o.

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 accommodatie 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 groepswooningbouw 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 begrensde 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 ontwerpbestemmingen 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^o, 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,

F. Meersschant

De voorzitter,

J. Spreutels