

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2024/000997]

Uittreksel uit arrest nr. 127/2023 van 21 september 2023

Rolnummer 7874

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel D.IV.13 van het Wetboek van ruimtelijke ontwikkeling, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache en D. Pieters, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 254.674 van 5 oktober 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 oktober 2022, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel D.IV.13 van het Wetboek van ruimtelijke ontwikkeling het *standstill*-beginsel dat inherent is aan het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, bedoeld in artikel 23, [derde lid,] 4°, van de Grondwet, in zoverre die bepaling niet langer vereist dat een afwijking van het gewestplan, teneinde een project te vergunnen dat onder een stedenbouwkundige vergunning valt, maar uitzonderlijksterwijs kan worden toegekend, met andere woorden dat zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van het aan de overheid voorgelegde project, in tegenstelling tot hetgeen waarin artikel 114 van het WWROSP voorzagt ? ».

(...)

III. *In rechte*

(...)

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel D.IV.13 van het Waalse Wetboek van ruimtelijke ontwikkeling (hierna : het WRO), dat bepaalt :

« Een vergunning of een stedenbouwkundig attest nr. 2 kan in afwijking van het gewestplan of van de normen van de gewestelijke leidraad voor stedenbouw afgegeven worden indien de afwijkingen :

1° verantwoord zijn rekening houdend met de specifieke kenmerken van het project ten opzichte van de bepaalde plaats waar genoemd project gepland is;

2° de coherente uitvoering van het gewestplan of van de normen van de gewestelijke leidraad voor stedenbouw in de rest van het toepassingsgebied niet in gevaar brengen;

3° een project betreffen dat tot de bescherming, het beheer of de inrichting van de al dan niet bebouwde landschappen bijdraagt ».

B.2. In de parlementaire voorbereiding van die bepaling wordt vermeld :

« Die bepaling stelt de voorwaarden vast waaronder afwijkingen van het gewestplan en van de normen van de gewestelijke leidraad kunnen worden toegekend. Hoewel de afwijkinggevallen kunnen verschillen naargelang men een openbare of particuliere aanvrager is, zijn de afwijkingvoorwaarden immers identiek. Zij zijn gedeeltelijk geïnspireerd op de rechtspraak van de Raad van State. De met toepassing van artikel D.IV.13 toelaatbare afwijkingen moeten niet bij wijze van uitzondering worden toegestaan. Bovendien moeten zij verantwoord zijn, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het project, hetgeen niet inhoudt dat zij onontbeerlijk zijn voor de verwezenlijking ervan. Het is duidelijk de wil om de speelruimte te versoepelen waarover de overheden thans beschikken om in de in artikel D.IV.12 bedoelde gevallen af te wijken van de voorschriften van onder meer de gewestplannen.

Ten slotte, zoals toegelicht in de commentaar bij artikel D.II.17, is de derde voorwaarde geïnspireerd op begrippen die zijn uiteengezet in het Europees Landschapsverdrag dat op 20 oktober 2000 te Firenze is aangenomen, teneinde over adequate definities te beschikken voor de concepten met betrekking tot het landschap. Er wordt verwezen naar de commentaar bij artikel D.II.17 » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 307/1, p. 44).

B.3. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet in zoverre niet langer wordt vereist dat de afwijking van het gewestplan slechts bij wijze van uitzondering kan worden toegekend, in tegenstelling tot wat was bepaald in artikel 114 van het Waalse Wetboek van ruimtelijke ordening, stedenbouw en patrimonium (hierna : het WWROSP).

B.4.1. Vóór de opheffing ervan bij het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling » (hierna : het decreet van 20 juli 2016) bepaalde artikel 114 van het WWROSP :

« Voor elke vergunningsaanvraag die de toepassing van de bepaling van deze afdeling inhoudt, kunnen bij wijze van uitzondering één of meerdere afwijkingen worden toegekend voor zover de aanvraag vooraf onderworpen werd aan de bijzondere bekendmakingsmaatregelen bepaald door de Regering, evenals aan de inzage bedoeld in artikel 4, lid 1, 3°.

Na voorafgaandelijk advies van de gemachtigd ambtenaar verleent het gemeentecollege elke afwijking die uitsluitend betrekking heeft op de voorschriften van een gemeentelijk stedenbouwkundig reglement, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning, evenals op de voorschriften van een bebouwingsvergunning bedoeld in artikel 88, § 3, 3°, behalve indien de aanvraag betrekking heeft op handelingen en werken zoals bedoeld in artikel 127, § 1.

In de andere gevallen wordt elke afwijking door de Regering of de gemachtigd ambtenaar toegekend ».

B.4.2. De Raad van State heeft geoordeeld dat « onder het uitzonderlijke karakter van de in artikel 114 van het WWROSP bedoelde afwijking de noodzaak wordt verstaan om ze toe te kennen voor de optimale verwezenlijking van een specifiek project op een welbepaalde plaats » (RvSt, arrest nr. 250.823 van 8 juni 2021; zie ook RvSt, arresten nrs. 253.524 van 19 april 2022, 250.334 van 15 april 2021, 249.727 van 5 februari 2021 en 248.907 van 13 november 2020).

B.5.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten en zij bepalen de voorwaarden voor de uitoefening ervan. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, ermee is belast die rechten te waarborgen, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

B.5.2. Niet elke maatregel inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening heeft *ipso facto* een weerslag op het recht op een gezond leefmilieu in de zin van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. Te dezen kan evenwel worden aangenomen dat de in het geding zijnde bepaling, die de voorwaarden regelt voor de afwijking van het gewestplan en die zodoende belangrijke gevolgen kan hebben voor de omwonenden en voor de openbare ruimte, een draagwijdte heeft die toch minstens ten dele binnen het toepassingsgebied van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet valt.

B.5.3. Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu waarborgt, bevat 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 redelijke verantwoording.

B.5.4. De *standstill*-verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat zij de decreetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, zou verbieden wijzigingen aan te brengen in het stelsel van de ruimtelijke plannen van aanleg en van de stedenbouwkundige vergunningen. Zij verbiedt hem om maatregelen te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontzegt hem niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.

B.6. Uit de in B.2 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever, met de in het geding zijnde bepaling, de speelruimte van de bevoegde overheden heeft willen versoepelen naar aanleiding van de toekenning van een afwijking van het gewestplan.

Zodoende past de in het geding zijnde bepaling in het kader van de algemene doelstellingen die de decreetgever heeft nagestreefd bij het aannemen van het decreet van 20 juli 2016, namelijk een betere doeltreffendheid van het recht inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening waarborgen en snellere procedures om de projecten op het terrein sneller te kunnen concretiseren (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 307/1, p. 14).

B.7. De voorwaarden vervat in artikel D.IV.13 van het WRO zijn als cumulatieve voorwaarden geformuleerd. De Raad van State heeft bovendien geoordeeld dat, « hoewel [uit de parlementaire voorbereiding] de wil van de wetgever blijkt om de voorwaarden voor de toekenning van de afwijking te versoepelen, zulks niet wegneemt dat het afwijkende mechanisme van nature de uitzondering blijft op de principiële regel, die noodzakelijkerwijs restrictief moet worden begrepen » (RvSt, arrest nr. 253.939 van 8 juni 2022; zie ook RvSt, arrest nr. 250.872 van 11 juni 2021).

B.8. In zoverre het de voorwaarden voor de afwijking regelt, dient artikel D.IV.13 van het WRO op restrictieve wijze te worden geïnterpreteerd en moet de toepassing ervan behoorlijk worden gemotiveerd, ook al heeft de decreetgever niet uitdrukkelijk bepaald dat de afwijking slechts bij wijze van uitzondering kan worden toegestaan (in die zin, zie GwH, arresten nrs. 94/2016 van 16 juni 2016, ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.094, B.8.5, tweede alinea, en 87/2007 van 20 juni 2007, ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.087, B.9.3, tweede alinea, *in fine*).

B.9. Uit het voorgaande blijkt dat artikel D.IV.13 van het WRO de overheid niet ervan vrijstelt om, met toepassing van de wet van 29 juli 1991 « betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen », in het bijzonder te motiveren waarom de in beginsel toepasbare regel in een geval waarin het WRO de afwijking toestaat niet moet worden toegepast.

De door de Raad van State in het kader van artikel D.IV.13 van het WRO uitgeoefende controle heeft met name betrekking op die voorwaarde om de afwijkende vergunning te motiveren :

« Wat betreft de noodzaak om af te wijken van het gewestplan, dient te worden nagegaan of de administratie, aan de hand van de redenen die in dat verband zijn gegeven, heeft aangetoond dat de afwijking niet gemakshalve werd toegekend maar nadat de mogelijkheid werd onderzocht om de regel toe te passen wat het beginsel ervan betreft en na te hebben besloten dat zij wegens technische of juridische vereisten noodzakelijk was voor de optimale verwezenlijking van het project. De motivering met betrekking tot dat aspect mag beknopt zijn, voor zover zij niet vaag en algemeengeldig is » (RvSt, arrest nr. 249.884 van 23 februari 2021).

B.10. Rekening houdend met de voormelde restrictieve interpretatie en motiveringsplicht, is de achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau van het recht op een gezond leefmilieu niet aanzienlijk.

B.11. Artikel D.IV.13 van het WRO is bestaanbaar met artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel D.IV.13 van het Wetboek van ruimtelijke ontwikkeling schendt artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 21 september 2023.

De griffier,
N. Dupont

De voorzitter,
P. Nihoul