



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 120/2024
van 14 november 2024
Rolnummer : 8038**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen D.VIII.22 tot D.VIII.27 van het Waalse Wetboek van ruimtelijke ontwikkeling, vervat in artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 256.790 van 15 juni 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 22 juni 2023, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen D.VIII.22 tot D.VIII.27 van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling (WRO), die deel uitmaken van hoofdstuk V ‘ Bekendmaking betreffende de beslissing ’ van titel I ‘ Inspraak ’ van boek VIII ‘ Inspraak en evaluatie van de gevolgen van de plannen en programma's ’, in zoverre zij niet voorzien in de kennisgeving van de beslissing tot toekenning of tot weigering van een stedenbouwkundige vergunning aan diegenen die in het kader van een openbaar onderzoek of de aankondiging van een project bezwaar hebben ingediend, terwijl artikel 343 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (WWROSP) het gemeentebestuur verplichtte tot een dergelijke kennisgeving - zodat, wanneer in de akte of de kennisgeving ervan het bestaan van de beroepen en de beroepstermijnen, alsook de in acht te nemen vormvoorschriften niet waren vermeld, de geadresseerde, met toepassing van artikel 19, tweede lid, van de wetten op de Raad van State,

gecoördineerd op 12 januari 1973, een uitstel genoot, met vier maanden, van de aanvang van de beroepstermijn -, artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet en de daarin vervatte *standstill*-verplichting, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 9 van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Pierre Schillewaert, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Sacha Gruber, advocaat bij de balie te Brussel;
- de nv « Serbi », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Michel Delnoy en mr. Alexandre Pirson, advocaten bij de balie Luik-Hoei;
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bénédicte Hendrickx, advocate bij de balie te Brussel.

De nv « Serbi » heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 17 juli 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, 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*

Op 9 mei 2018 dient de nv « Serbi » een aanvraag in tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de afbraak van een woning en van de constructie van een gebouw met negentien appartementen en een handelszaak.

Het openbaar onderzoek loopt van 11 tot 25 juni 2018.

Pierre Schillewaert dient een bezwaar in in het kader van dat openbaar onderzoek.

Op 18 oktober 2018 brengt de gemachtigde ambtenaar van het Waalse Gewest een gunstig advies uit over het project.

Op 22 oktober 2018 reikt de gemeente Stavelot de stedenbouwkundige vergunning uit.

Op 25 oktober 2018 neemt Pierre Schillewaert de kennisgeving van de stedenbouwkundige vergunning, waarin het advies van de gemachtigde ambtenaar integraal is overgenomen, in ontvangst. Die kennisgeving vermeldt noch het bestaan van de rechtsmiddelen, noch de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen.

Op 8 maart 2019 stelt Pierre Schillewaert voor de Raad van State een beroep in tot nietigverklaring van de voormelde stedenbouwkundige vergunning en van het voormelde advies van de gemachtigde ambtenaar.

De Raad van State oordeelt dat het verzoekschrift tot nietigverklaring niet tijdig is. Hij is van oordeel dat de beroepstermijn van 60 dagen is ingegaan op de dag na de ontvangst van de kennisgeving van de bestreden akten. Hij oordeelt daarnaast dat de verzoeker zich niet kan beroepen op artikel 19 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op de Raad van State), dat bepaalt dat, wanneer de bestreden akte de rechtsmiddelen en de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen niet vermeldt, de beroepstermijn van 60 dagen pas een aanvang neemt vier maanden nadat de akte aan de betrokkene ter kennis werd gebracht. Die bepaling geldt immers enkel voor de administratieve akten waarvan verplicht kennisgeving moet worden gedaan aan de adressaat ervan.

De Raad van State stelt bijgevolg, op verzoek van Pierre Schillewaert en van de auditeur, de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

A.1. De Waalse Regering merkt op dat het verwijzende rechtscollege het Hof verzoekt om een vergelijking te maken tussen het beschermingsniveau van het recht op een gezond leefmilieu zoals dat voortvloeide uit artikel 343 van het Waalse Wetboek van ruimtelijke ordening, stedenbouw en patrimonium (hierna : het WWROSP) en hetwelk voortvloeit uit de artikelen D.VIII.22 tot D.VIII.27 van het Wetboek van ruimtelijke ontwikkeling (hierna : het WRO). Zij doet gelden dat artikel 343 van het WWROSP een reglementaire bepaling is. Die bepaling, zoals zij werd vervangen bij artikel 1 van het besluit van de Waalse Regering van 19 maart 1998 « tot bepaling van de aanvragen om stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen en stedenbouwkundige attesten die aan een openbaar onderzoek worden onderworpen en van de voorschriften voor het openbaar onderzoek », werd uiteindelijk opgeheven bij artikel 3 van het besluit van de Waalse Regering van 22 december 2016 « tot vorming van het reglementair deel van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling ».

De Waalse Regering is van mening dat, aangezien de verplichting tot kennisgeving van een stedenbouwkundige vergunning uitsluitend volgde uit reglementaire bepalingen en omdat het een besluit van de Waalse Regering is dat die verplichting heeft afgeschaft, de prejudiciële vraag klaarblijkelijk niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort.

A.2. De nv « Serbi », tussenkommende partij voor het verwijzende rechtscollege, zet dezelfde argumentatie uiteen.

A.3. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege is van mening dat dit laatste het Hof niet verzoekt om zich uit te spreken over de afschaffing van de verplichting tot kennisgeving van een stedenbouwkundige vergunning aan de personen die bezwaren of opmerkingen hebben ingediend in het kader van een openbaar onderzoek of een projectaankondiging (hierna : de bezwaarindieners), waarin artikel 343 van het WWROSP voorzag, maar over de vraag of de decreetgever artikel 23 van de Grondwet heeft geschonden door, bij de aanneming van de artikelen D.VIII.22 tot D.VIII.27 van het WRO, niet te voorzien in een individuele kennisgeving van de beslissingen inzake stedenbouwkundige vergunningen aan de bezwaarindieners in het kader van een openbaar onderzoek, om redenen van administratieve vereenvoudiging, terwijl het WWROSP voordien wel in die kennisgeving voorzag.

Ten gronde

A.4.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat de afschaffing van de kennisgeving van een stedenbouwkundige vergunning aan de derden die hebben deelgenomen aan het openbaar onderzoek, duidelijk een aanzienlijke achteruitgang vormt in de bescherming van het recht op een gezond leefmilieu, aangezien zij zich niet meer kunnen beroepen op artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij het instellen van een beroep tot nietigverklaring tegen een vergunning.

A.4.2. Zij is van mening dat die aanzienlijke achteruitgang, die afbreuk doet aan het recht van de betrokken derden op toegang tot de rechter, niet redelijk wordt verantwoord door het doel van vereenvoudiging van de administratieve procedure voor het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen.

A.4.3. Zij is van mening dat die afschaffing tot een discriminatie leidt tussen die derden, enerzijds, en de aanvragers en de begunstigden van stedenbouwkundige vergunningen, anderzijds.

A.5.1.1. De tussenkomende partij voor het verwijzende rechtscollege doet in hoofdorde gelden dat het feit dat het WRO niet meer voorziet in een verplichting tot kennisgeving van een stedenbouwkundige vergunning aan de bezwaarindieners in het kader van een openbaar onderzoek, geen aanzienlijke achteruitgang van hun recht op toegang tot de Raad van State vormt, aangezien de bezwaarindieners, net zoals elke andere derde bij een stedenbouwkundige vergunning die wordt uitgereikt in het kader van het WRO, over de mogelijkheid beschikken om een beroep tot nietigverklaring in te stellen binnen een termijn van 60 dagen vanaf het ogenblik dat zij volledig en daadwerkelijk van de bestreden akte hebben kennisgenomen.

A.5.1.2. Zij voert aan dat die modaliteiten bestaanbaar zijn met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden waarborgt.

A.5.1.3. Zij is eveneens van mening dat het Hof heeft geoordeeld dat artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet discriminerend is in zoverre het enkel voorziet in een verplichte vermelding van de rechtsmiddelen, de vormvoorschriften en de termijnen van beroepen wanneer kennisgeving wordt gedaan van de akte en niet wanneer de akte gewoon ter kennis wordt gebracht van de verzoeker (arrest nr. 71/2010, 23 juni 2010, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.071). Het Hof heeft geoordeeld dat, aangezien de aanvangspunten voor de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring verschillen en los van elkaar staan, zij elkaar niet wederzijds beïnvloeden. De tussenkomende partij voor het verwijzende rechtscollege leidt daaruit af dat de toepassing van de regels betreffende de kennisneming van een stedenbouwkundige vergunning en niet van de regels betreffende de verplichte kennisgeving de bezwaarindiener niet in een ongunstige situatie plaatst, maar enkel in een andere situatie, waarvoor eigen procedureregels gelden.

Bovendien stelt de tussenkomende partij voor het verwijzende rechtscollege dat de regel volgens welke de beroepstermijn ingaat vanaf de kennisneming van de stedenbouwkundige vergunning, de rechten van derden, met inbegrip van de bezwaarindieners, adequaat beschermt, en dat om drie redenen. Ten eerste gaat de termijn pas in vanaf de werkelijke kennisneming van de inhoud van de vergunning, wat het recht op toegang tot de rechter meer beschermt dan het vermoeden dat een verplichte kennisgeving met zich meebrengt, die de beroepstermijn onmiddellijk doet ingaan, zelfs wanneer de derde niet daadwerkelijk heeft kennisgenomen van de vergunning, bijvoorbeeld wanneer hij afwezig is. Ten tweede is de beroepstermijn voor de Raad van State langer dan de termijn van 30 dagen voor het instellen van een administratief beroep voor de deputatie van de provincieraad of voor de Vlaamse Regering, waarover het Hof heeft geoordeeld dat hij het recht van de belanghebbende derden op toegang tot de rechter niet op onevenredige wijze beperkte omdat hij ingaat vanaf de eerste dag na de aanplakking van de milieuvergunning (arrest nr. 149/2014, 9 oktober 2014, ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.149, B.3.4). Ten derde rust de bewijslast van die werkelijke kennisneming, bij ontstentenis van een wettelijke kennisgeving van de bestreden akte, in voorkomend geval op de partij die de niet-ontvankelijkheid van het beroep aanvoert (RvSt, 11 december 2015, nr. 233.229, ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.233.229).

Bovendien wordt, in geval van gedeeltelijke kennisneming van de bestreden akte of kennisneming van enkel het bestaan ervan, het aanvangspunt van de beroepstermijn verschoven naar het tijdstip waarop de derde alles in het werk heeft gesteld om de te bestrijden akte integraal te raadplegen.

A.5.1.4. De tussenkomende partij voor het verwijzende rechtscollege is van mening dat, in de veronderstelling dat de achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op toegang tot de rechter in feite neerkomt op het ontbreken van een verplichting om de rechtsmiddelen te vermelden in spontane kennisgevingen

of kennisgevingen op verzoek, die achteruitgang zijn oorsprong niet zou vinden in de in de prejudiciële vraag beoogde bepalingen van het WRO, maar in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarover geen vraag wordt gesteld aan het Hof en waarover het Hof, bij het voormelde arrest nr. 71/2010, heeft geoordeeld dat het de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schond.

A.5.2. De tussenkomende partij voor het verwijzende rechtscollege doet in ondergeschikte orde gelden dat de aanzienlijke achteruitgang is verantwoord door redenen van algemeen belang.

De regeling inzake kennisneming van een vergunning door derden kan worden gerechtvaardigd door het tweevoudige doel om de administratieve last te verlichten van de overheden die de stedenbouwkundige vergunningsaanvragen die onderworpen zijn aan bijzondere bekendmakingsmaatregelen behandelen, en om de procedurele beroepsregeling die derden bij die vergunningen genieten, te harmoniseren opdat zij duidelijker en leesbaarder wordt.

Die verantwoording ligt in het verlengde van de meer algemene rationaliseringsdoelstellingen die door de decreetgever werden nagestreefd bij de aanneming van het WRO, namelijk de doelstellingen inzake leesbaarheid, efficiëntie, vereenvoudiging en versnelling van de administratieve procedures.

A.5.3. De tussenkomende partij voor het verwijzende rechtscollege is van mening dat het verschil in behandeling tussen de bezwaarindieners in het kader van een openbaar onderzoek en de begunstigde van een stedenbouwkundige vergunning niet discriminerend is, aangezien die vergunning rechten en plichten schept ten aanzien van de begunstigde en niet ten aanzien van derden, zelfs wanneer die laatsten hebben deelgenomen aan het openbaar onderzoek.

Tot slot merkt zij op dat het Hof heeft geoordeeld dat de decretale bepaling die voor de begunstigde van een administratieve vergunning een beroep mogelijk maakt dat zij niet opent voor derden, bestaanbaar was met het gelijkheidsbeginsel (arrest nr. 84/2019, 28 mei 2019, ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.084). Zij is van mening dat moet worden geredeneerd naar analogie met dat arrest alsook met het voormelde arrest nr. 71/2010.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

A.6. De tussenkomende partij voor het verwijzende rechtscollege is van mening dat de gevolgen van de in de prejudiciële vraag beoogde bepalingen moeten worden gehandhaafd aangezien een vaststelling van schending tot gevolg zou kunnen hebben, enerzijds, dat het niet-tijdige beroep van de verzoeker voor de Raad van State, tegen alle verwachtingen in, ontvankelijk wordt verklaard en dat de stedenbouwkundige vergunning van 22 november 2018 nietig wordt verklaard door de Raad van State terwijl die vergunning uitvoerbaar was zodra de op grond van het geldende recht vastgestelde beroepstermijn was verstreken en, anderzijds, meer algemeen, dat de termijnen van beroep tegen stedenbouwkundige vergunningen die in het kader van het WRO zijn uitgereikt na een openbaar onderzoek en die definitief zijn geworden, worden heropend, terwijl die vergunningen in beginsel verworven rechten verlenen aan de begunstigde ervan, met name krachtens artikel D.IV.77 van het WRO.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de context ervan

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen D.VIII.22 tot D.VIII.27 van het Waalse Wetboek van ruimtelijke ontwikkeling (hierna : het WRO), ingevoerd bij artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van

de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling ».

B.2. Die artikelen maken deel uit van boek VIII van het WRO, dat betrekking heeft op inspraak en evaluatie van de gevolgen van de plannen en programma's, en in het bijzonder van titel I, die handelt over inspraak. Zij bevatten de regels inzake bekendmaking van de beslissingen. Zij werden gewijzigd bij de artikelen 208 en 209 van het decreet van het Waalse Gewest van 13 december 2023 « tot wijziging van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling en het decreet van 6 november 2008 houdende rationalisatie van de adviesverlenende functie en tot opheffing van het decreet van 5 februari 2015 betreffende de handelsvestigingen », maar die wijziging heeft geen invloed op de onderhavige zaak.

De procedure voor de toekenning van stedenbouwkundige vergunningen omvat een fase van inspraak die wordt geregeld bij titel I van boek VIII van het WRO, wanneer die vergunningen zijn onderworpen aan een openbaar onderzoek of een projectaankondiging, met toepassing van artikel D.IV.40 van het WRO, voor zover zij niet onderworpen zijn aan een milieueffectbeoordeling, overeenkomstig de artikelen D.64, § 2, en D.68, §§ 2 en 3, van boek I van het Waalse Milieuwetboek, en artikel D.VIII.1, 4°, van het WRO.

B.3. Uit het verwijzingsarrest blijkt dat de in het geding zijnde stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft op de regularisatie van de afbraak van een bestaande woning en van de constructie van een gebouw met negentien appartementen en een handelszaak. Dat vastgoedproject is niet onderworpen aan een milieueffectbeoordeling krachtens de artikelen D.64 en D.68 van het Waalse Milieuwetboek.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die hypothese.

B.4. De in het geding zijnde bepalingen luiden :

« Art. D.VIII.22

Het besluit van de Regering tot vrijstelling van een verslag over de milieueffecten, het besluit van de Regering tot aanneming van het ontwerp of tot definitieve aanneming van het ruimtelijk ontwikkelingsplan, het gewestplan en, in voorkomend geval, de onteigeningsplannen en de desbetreffende omtrekken van voorkoop, de getroffen maatregelen inzake de opvolging,

de milieuverklaring en het advies van de Beleidsgroep Ruimtelijke Ontwikkeling wordt in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Het besluit van de Regering tot voorlopige aanneming of tot definitieve aanneming of tot opheffing van de omtrek van de te herontwikkelen locatie, de omtrek voor landschappelijk en milieuherstel of de stedelijke verkavelingsomtrek alsook, in voorkomend geval, de onteigeningsplannen en de desbetreffende omtrekken van voorkoop wordt in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Het besluit van de Regering tot aanneming of tot goedkeuring van het onteigeningsplan of tot opheffing van het onteigeningsplan bedoeld in artikel D.VI.3 of de omtrek van voorkoop bedoeld in artikel D.VI.18, wanneer [het] opgemaakt wordt na een plan, omtrek of ontwikkelingsplan bedoeld in artikel D.VI.I. of wanneer [het] niet van een plan, omtrek of ontwikkelingsplan bedoeld in artikel D.VI.I. afhangt, wordt in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

De besluiten van de Regering tot goedkeuring van de aanneming, de herziening of de opheffing van een meergemeentelijk of gemeentelijk ontwikkelingsplan, van een lokaal beleidsontwikkelingsplan of van een gemeentelijke leidraad alsook de onteigeningsplannen en de desbetreffende omtrekken van voorkoop [worden] bij uittreksel bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

De beslissing van de gemeenteraad tot vrijstelling van een verslag over de milieueffecten, de beslissing van de gemeenteraad tot aanneming, herziening of opheffing van een meergemeentelijk of gemeentelijk ontwikkelingsplan, van een lokaal beleidsontwikkelingsplan of van een gemeentelijke leidraad en, in voorkomend geval, de onteigeningsplannen en de desbetreffende omtrekken van voorkoop, de getroffen maatregelen inzake de opvolging, de milieuverklaring worden bekendgemaakt overeenkomstig Hoofdstuk III van Titel III van het Wetboek van de Plaatselijke Democratie en de Decentralisatie.

Art. D.VIII.23

In de gevallen bedoeld in de artikelen D.II.49, § 6, en D.II.52, § 4, of bij gebrek aan beslissing van de Regering binnen de voorgeschreven termijnen maakt de Regering het advies waarmee de bevoegde overheid vaststelt dat het plan, omtrek, ontwikkelingsplan of leidraad geacht wordt goedgekeurd of geweigerd te zijn, in het *Belgisch Staatsblad* bekend.

Art. D.VIII.24

Het plan, omtrek, ontwikkelingsplan of leidraad en, in voorkomend geval, het onteigeningsplan en de desbetreffende omtrek van voorkoop kunnen worden geraadpleegd op de website van het Departement Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw van DGO4. Hun opheffing of uitdoving wordt ook vermeld.

Art. D.VIII.25

Het besluit van de Regering tot voorlopige of definitieve aanneming of tot opheffing van een omtrek van een te herontwikkelen locatie of een omtrek voor landschappelijk en milieuherstel en het besluit tot aanneming of tot voorlopige of definitieve goedkeuring van een omtrek van voorkoop worden overgeschreven op het hypotheekkantoor.

Het nieuwe besluit vervangt het vorige besluit.

Art. D.VIII.26

De beslissing tot aanneming of goedkeuring van een plan, omtrek, ontwikkelingsplan of leidraad bedoeld in artikel D.VIII.1, eerste lid, 3°, maakt het voorwerp uit van een bericht dat gedurende twintig dagen op de gebruikelijke aanplakplaatsen aangeplakt wordt in de gemeente(n) op het grondgebied waarvan het openbaar onderzoek georganiseerd wordt. De beslissing kan op de website van de gemeente bekendgemaakt worden.

Voor de ontwerpen bedoeld in artikel D.VIII.1, eerste lid, 4° wordt artikel D.IV.70 toegepast.

Art. D.VIII.27

Gedurende de hele aanplakperiode [kunnen] de beslissing of het document waarin ze vastligt, en in voorkomend geval, het onteigeningsplan en de desbetreffende omtrek van voorkoop, de vastgelegde opvolgingsmaatregelen en de milieuverklaring ingezien worden volgens de modaliteiten bedoeld in artikel D.VIII.17.

Na afloop van de aanplaktermijn maakt de burgemeester een attest op ter bevestiging van de aanplakking ».

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

B.5. De Waalse Regering voert aan dat het ontbreken van een verplichting om de personen die bezwaren of opmerkingen hebben ingediend in het kader van een openbaar onderzoek of een projectaankondiging (hierna : de bezwaarindieners) in kennis te stellen van de stedenbouwkundige vergunning uitsluitend voortvloeit uit normen die reglementair van aard zijn, en dat de prejudiciële vraag bijgevolg niet onder de bevoegdheid van het Hof valt.

B.6. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is het Hof bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op vragen omtrent de schending, door een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

Het beschikt daarentegen niet over de bevoegdheid om de bestaanbaarheid van een reglementaire handeling met de voormelde referentienormen te toetsen.

B.7. Zoals is vermeld door de Waalse Regering, bepaalde artikel 343 van het Waalse Wetboek van ruimtelijke ordening, stedenbouw en patrimonium (hierna : het WWROSP), vóór de inwerkingtreding van het WRO :

« Het gemeentebestuur betekent de beslissing aan de bezwaarindieners binnen twintig dagen na de verlening of de weigering van de vergunning ».

Die bepaling was reglementair van aard. Zij werd ingevoegd bij het besluit van de Waalse Regering van 19 maart 1998 « tot bepaling van de aanvragen om stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen en stedenbouwkundige attesten die aan een openbaar onderzoek worden onderworpen en van de voorschriften voor het openbaar onderzoek ». Artikel 343 van het WWROSP werd opgeheven bij artikel 3 van het besluit van de Waalse Regering van 22 december 2016 « tot vorming van het reglementair deel van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling » (hierna : het besluit van 22 december 2016).

B.8. In tegenstelling tot de bij het WWROSP ingevoerde regeling worden in het kader van de bij het WRO ingevoerde regeling de vormen van bekendmaking van de beslissingen die zijn genomen na een procedure met inspraak, met uitzondering van het geval waarin het project onderworpen is aan een milieueffectbeoordeling, exhaustief bepaald door decretaale bepalingen, namelijk de artikelen D.VIII.22 tot D.VIII.27 van het WRO. Zij voorzien niet in een kennisgeving van de beslissing tot toekenning of tot weigering van een stedenbouwkundige vergunning aan de bezwaarindieners en zij machtigen de Regering evenmin om te voorzien in andere vormen van bekendmaking dan die welke zijn vastgelegd.

B.9. De schending van de in de prejudiciële vraag beoogde referentienormen zou bijgevolg, indien zij zou zijn aangetoond, niet voortvloeien uit de opheffing van artikel 343 van het WWROSP of uit de ontstentenis van een analoge bepaling in het reglementair deel van het WRO, maar uit de ontstentenis, in het decretaal deel van het WRO, van hetzij een bepaling die een kennisgeving van de beslissing tot toekenning of tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning aan de bezwaarindieners zou opleggen, hetzij een bepaling die, in navolging van

artikel 4 van het WWROSP, de Waalse Regering zou machtigen om te voorzien in andere vormen van bekendmaking dan die welke zijn vastgelegd in het decretaal deel van het WRO.

B.10. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.11. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de artikelen D.VIII.22 tot D.VIII.27 van het WRO met artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 ervan, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : het Verdrag van Aarhus), in zoverre zij niet voorzien in een kennisgeving, aan de bezwaarindieners, van de beslissing tot toekenning of tot weigering van een stedenbouwkundige vergunning en in zoverre zij de Waalse Regering niet machtigen om in een dergelijke kennisgeving te voorzien, terwijl artikel 343 van het WWROSP wel een dergelijke kennisgeving oplegde, zodat, wanneer de vormvoorschriften en de termijnen van beroep bij de Raad van State niet waren vermeld in de akte of in de kennisgeving ervan, de bezwaarindieners een uitstel met vier maanden van de aanvang van de beroepstermijn genoten.

B.12.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege doet gelden dat de afschaffing van de kennisgeving van een stedenbouwkundige vergunning aan de derden die hebben deelgenomen aan het openbaar onderzoek tot een discriminatie leidt tussen, enerzijds, die derden en, anderzijds, de aanvragers en de begunstigden van de stedenbouwkundige vergunning.

Uit het verwijzingsarrest blijkt dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de inachtneming van de *standstill*-verplichting betreffende het recht op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden dat voortvloeit uit het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, op de inachtneming van het recht op toegang tot de rechter dat voortvloeit uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en op de inachtneming van het recht op toegang tot de rechter inzake

milieuaangelegenheden, vervat in artikel 9 van het Verdrag van Aarhus. Het verwijzende rechtscollege verzoekt het Hof niet om zich over een eventuele discriminatie uit te spreken.

De prejudiciële vraag betreft dus niet de inachtneming van de beginselen die gelden voor inspraak, noch het verschil in behandeling tussen de begunstigde van een stedenbouwkundige vergunning en de bezwaarindieners.

Het staat niet aan een partij voor het verwijzende rechtscollege het onderwerp en de omvang van de prejudiciële vraag te bepalen.

B.12.2. Aan het Hof wordt overigens geen vraag gesteld over artikel L3221-1 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie.

B.13. 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 waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van elke wetgever de maatregelen te bepalen die hij adequaat en opportuun acht om dat doel te verwezenlijken.

Een ruime toegang tot de rechter in omgevingszaken draagt bij tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en tot de bescherming van de gezondheid van de mens (HvJ, 7 november 2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip e.a.*, ECLI:EU:C:2013:712, punt 46). Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet is in dat opzicht eveneens relevant met betrekking tot de toegang tot de rechter in omgevingszaken.

Artikel 23 van de Grondwet 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.14. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op toegang tot een rechter voor geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen en bij het vaststellen van de gegrondheid van een strafvervolgning.

De toegang tot de rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen echter niet ertoe leiden dat de toegang tot de rechter dermate wordt beperkt dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf ervan. Dat zou het geval zijn wanneer de beperkingen geen wettig doel nastreven en indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. De verenigbaarheid van een dergelijke beperking met het recht op toegang tot de rechter hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Érablière A.S.B.L t. België*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 29 maart 2011, *RTBF t. België*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 70; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 58).

De regels mogen de rechtzoekenden echter niet verhinderen de beschikbare rechtsmiddelen te doen gelden. « Het recht op toegang tot een rechter wordt immers aangetast wanneer de reglementering ervan niet langer de doelstellingen van de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling dient en een soort van hinderpaal vormt die de rechtzoekende verhindert zijn geschil ten gronde door het bevoegde rechtscollege beslecht te zien » (EHRM, 24 mei 2011, *Sabri Güneş t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2011:0524JUD002739606, § 58; 13 januari 2011, *Evaggelou t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2011:0113JUD004407807, § 19; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, voormeld, § 66).

B.15. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus vereist dat elke verdragspartij de leden van « het publiek » toelaat, « wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria », toegang te hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om met name het handelen van de overheidsinstanties te betwisten dat strijdig is met haar nationale recht betreffende het milieu. Voor dergelijke beroepen kunnen dus « criteria » worden gesteld, hetgeen betekent dat de lidstaten in het kader van de beoordelingsbevoegdheid die hun in dat opzicht is gelaten, procedureregels kunnen vaststellen inzake de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om dergelijke beroepen in te stellen (HvJ, 20 december 2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, ECLI:EU:C:2017:987, punt 86).

Een beperking van het recht op toegang tot de rechter kan gerechtvaardigd zijn « voor zover zij bij wet is gesteld, de wezenlijke inhoud van voornoemd recht eerbiedigt en, onder eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen » (HvJ, 14 januari 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood e.a.*, ECLI:EU:C:2021:7, punt 64).

B.16. Zoals is vermeld in B.8, leggen de artikelen D.VIII.22 tot D.VIII.27 van het WRO geen verplichting op tot kennisgeving van de beslissing tot toekenning of tot weigering van een stedenbouwkundige vergunning aan de bezwaarindieners, noch enige andere vorm van bekendmaking ten gunste van die personen. In tegenstelling tot hetgeen artikel 4, tweede lid, van het WWROSP bepaalde, machtigen die bepalingen de Waalse Regering evenmin om een bijkomende vorm van bekendmaking op te leggen.

B.17. Artikel 19, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op het Raad van State), bepaalt dat de verjaringstermijnen voor de beroepen tot nietigverklaring « alleen een aanvang [nemen] op voorwaarde dat de betekening door de administratieve overheid van de akte of van de beslissing met individuele strekking het bestaan van die beroepen alsmede de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeldt », en dat « indien aan die verplichting niet wordt voldaan [...] de verjaringstermijnen een aanvang [nemen] vier maanden nadat aan de betrokkene de akte of de beslissing met individuele strekking ter kennis werd gebracht ».

Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de waarborgen die worden geboden bij artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts gelden wanneer van de bestuurshandeling kennisgeving moet worden gedaan aan de persoon die de toepassing van die regel eist (RvSt, 30 november 2020, nr. 249.099, ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.249.099; 30 mei 2017, nr. 238.340, ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.238.340; 13 juli 2010, nr. 206.614, ECLI:BE:RVSCE:2010:ARR.206.614).

Ten aanzien van bestuurshandelingen die noch bekendgemaakt, noch betekend dienen te worden, gaat de termijn in op de dag waarop de verzoeker ervan kennis heeft gehad (artikel 4, § 1, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de

rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State »). Dat geldt onder meer bij een vrijwillige kennisgeving, zelfs wanneer die niet de vereiste vermeldingen inzake het bestaan van een rechtsmiddel alsook de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen bevat.

B.18. Zoals is vermeld in B.7, bepaalde artikel 343 van het WWROSP dat de beslissing inzake de toekenning of weigering van een stedenbouwkundige vergunning aan de bezwaarindieners moest worden betekend. Aangezien de kennisgeving van de toekenning of weigering van een stedenbouwkundige vergunning aan de bezwaarindieners verplicht was, nam de beroepstermijn van 60 dagen pas een aanvang vier maanden nadat kennisgeving was gedaan van de stedenbouwkundige vergunning, wanneer die kennisgeving noch het bestaan van een rechtsmiddel, noch de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeldde.

Aangezien de artikelen D.VIII.22 tot D.VIII.27 van het WRO de kennisgeving aan de bezwaarindieners van de beslissing tot toekenning of tot weigering van een stedenbouwkundige vergunning niet verplichten, is artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet meer van toepassing. Hieruit vloeit voort dat, in geval van vrijwillige kennisgeving, de beroepstermijn van 60 dagen een aanvang neemt op de dag waarop de betrokkene van de beslissing heeft kennisgenomen, zelfs indien in de kennisgeving de vermelding van het bestaan van de vormvoorschriften en de termijnen van beroep bij de Raad van State ontbreekt.

B.19. In een dergelijk geval beschikken de bezwaarindieners bijgevolg over een kortere termijn om hun beroep voor te bereiden.

B.20. Die afbouw van de waarborgen die ten gunste van de bezwaarindieners zijn vastgelegd, vormt een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en, bijgevolg, van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu, dat is gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet.

B.21. De parlementaire voorbereiding van het WRO vermeldt :

« De doelstellingen inzake leesbaarheid, efficiëntie, vereenvoudiging en versnelling van de procedures dragen bij tot een verbetering van het besluitvormingsproces en dus tot een betere ruimtelijke ordening en stedenbouw » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 307/1, p. 14).

De afschaffing van de verplichting om de bezwaarindieners in kennis te stellen van de beslissing tot toekenning of tot weigering van een stedenbouwkundige vergunning wordt gerechtvaardigd door een doel van administratieve vereenvoudiging (*ibid.*, p. 75), dat in het verlengde ligt van de algemene doelstellingen van het WRO.

B.22. Zoals de tussenkomende partij voor het verwijzende rechtscollege opmerkt, zijn de bezwaarindieners in het kader van een openbaar onderzoek voortaan niet meer onderworpen aan een andere procedurele regeling dan die welke van toepassing is op de andere derden bij een stedenbouwkundige vergunning. De harmonisatie van de regeling inzake kennisneming door derden impliceert een aanzienlijke verlichting van de administratieve last voor de overheden die de aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen die aan bijzondere bekendmakingsmaatregelen onderworpen zijn, behandelen.

B.23.1. Zoals is vermeld in B.17, volgt uit de afschaffing van de voormelde verplichting dat het aanvangspunt van de beroepstermijn bij de Raad van State de kennisneming van de vergunning door de bezwaarindiener is, overeenkomstig artikel 4, § 1, derde lid, van het procedurereglement.

B.23.2. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring ingaat vanaf het ogenblik dat de normaal voorzichtige en bedachtzame derde een voldoende en zekere kennis van de stedenbouwkundige vergunning heeft kunnen verkrijgen. De verzoeker moet zich normaal voorzichtig en bedachtzaam betonen om kennis te verwerven over de betrokken akte. Diegene die redelijkerwijs het bestaan ervan kan veronderstellen, moet stappen doen om zich te informeren over de inhoud, zonder het aanvangspunt van de beroepstermijn naar eigen inzicht te mogen verschuiven. Die zorgvuldigheidsplicht impliceert echter niet dat regelmatig moet worden geïnformeerd naar het gevolg dat wordt gegeven aan een procedure voor de behandeling van een vergunningsaanvraag (RvSt, 9 januari 2024, nr. 258.366, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.366). Bovendien kan de derde, indien hij gedeeltelijk kennisneemt van de beslissing of enkel van het bestaan ervan, de termijn van 60 dagen onderbreken door, binnen een redelijke termijn, actief te proberen om kennis te nemen van de inhoud van de vergunning bij het gemeentebestuur. In dat geval gaat

de termijn van 60 dagen in op de dag waarop hij zijn recht om ervan kennis te nemen, heeft kunnen uitoefenen of op de dag waarop dat recht hem is geweigerd (RvSt, 31 mei 2023, nr. 256.635, ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.635).

Overigens rust de bewijslast, in geval van betwisting over het tijdstip van de voldoende kennisneming, op de partij die zich beroept op de niet-tijdigheid van het beroep. Wanneer er geen aanplakking is, staat het aan de partij die het verval van het beroep aanvoert om concrete, nauwkeurige en overeenstemmende elementen aan te brengen teneinde het gebrek aan zorgvuldigheid en omzichtigheid van de verzoeker om voldoende kennis over de vergunning te verwerven teneinde zijn beroep in te stellen, en bijgevolg de niet-tijdigheid van dat beroep aan te tonen (RvSt, 1 maart 2018, nr. 240.869, ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.240.869). Het bestaan van een stedenbouwkundige vergunning kan met name worden afgeleid uit een brief die door de bevoegde overheid of door de houder van de stedenbouwkundige vergunning aan de verzoeker is gericht om hem te informeren over de uitreiking van die vergunning (RvSt, 16 november 2016, nr. 236.424, ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.236.424).

B.23.3. Uit het voorgaande blijkt dat de termijn van 60 dagen voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State pas ingaat vanaf het ogenblik dat de bezwaarindieners voldoende kennis hebben van de inhoud van de stedenbouwkundige vergunning om hun beroep voor te bereiden.

De bezwaarindieners beschikken met name over een voldoende kennis van de inhoud van de vergunning wanneer zij van die vergunning vrijwillig in kennis worden gesteld door de bevoegde overheid of op hun verzoek.

Bovendien biedt de duur van de beroepstermijn de bezwaarindieners de mogelijkheid om de relevante informatie op te zoeken over het bestaan van een beroep bij de Raad van State en de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen om dat beroep in te stellen. De bezwaarindieners beschikken ook over een toereikende termijn om hun beroep zeer zorgvuldig voor te bereiden.

B.23.4. Daaruit volgt dat het ontbreken, in de in het geding zijnde bepalingen, van een regel die de bevoegde overheden verplicht om de bezwaarindieners in kennis te stellen van de beslissing betreffende de toekenning of de weigering van de stedenbouwkundige vergunning,

geen gevolgen heeft die onevenredig zijn in het licht van het nagestreefde doel van algemeen belang.

B.24. De in het geding zijnde bepalingen zijn bestaanbaar met artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 ervan, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen D.VIII.22 tot D.VIII.27 van het Waalse Wetboek van ruimtelijke ontwikkeling schenden niet artikel 23, derde lid, 4°, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11, van de Grondwet, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 november 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul