# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 13 Februari 2014 (België). RG 29/2014

* Datum : 13-02-2014
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20140213-1
* Rolnummer : 29/2014

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit voorzitter J. Spreutels, emeritus voorzitter M. Bossuyt, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging
Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 2 april 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 april 2013, is, ingevolge het arrest van het Hof nr. 144/2012 van 22 november 2012 (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 januari 2013), beroep tot vernietiging van de artikelen 7 tot 9 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2008 « betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan » ingesteld door Jean-Luc Abad Gonzalez, wonende te 6040 Charleroi (Jumet), rue Saint-Ghislain 88, Jacques Abrassart en Thérèse Fobelets, wonende te 6043 Charleroi (Ransart), rue René Delhaize 132, Anne-Marie Dubay, wonende te 6040 Charleroi (Jumet), rue Emile Ruiters 5, Jacques Dussart en Claire Descamps, wonende te 6040 Charleroi (Jumet), rue du Carrosse 13A, Aurore Dussart, wonende te 6200 Châtelineau, rue Saint-Géry 17, Andrée Gille, wonende te 6043 Charleroi (Ransart), rue Tayant 25, Philippe Houioux en Catherine Bergere, handelend uit eigen naam en in hun hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van hun kinderen Guillaume Houioux en Delphine Houioux, wonende te 6044 Charleroi (Roux), rue des Cloutiers 37, Grégoire Stassin en Augusta Righetti, wonende te 6043 Charleroi (Ransart), rue d'Heppignies 29, Roland Tambuyser en Jacqueline Collard, handelend uit eigen naam en in hun hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van hun zoon Luc Tambuyser, wonende te 6040 Charleroi (Jumet), rue de Saint-Quentin 3, Nadine Dartois, wonende te 6040 Charleroi (Jumet), rue Docteur Picard 27, Thierry Tondeleir, wonende te 6041 Charleroi (Gosselies), rue du Carrosse 14, handelend uit eigen naam en in zijn hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van zijn zoon Thomas Tondeleir, Françoise Gomé en Axel Bodson, Chloé Bodson,
Julie Bodson en Maxime Bodson, wonende te 6040 Charleroi (Jumet), rue du Masy 33, Robin Bodson, wonende te 6044 Charleroi (Roux), rue de Marchienne 47, Jean Verhoeven, wonende te 6043 Charleroi (Ransart), chaussée de Gosselies 28, Elda Nicolodi, wonende te 6040 Charleroi (Jumet), rue Edouard Anseele 66B, Patrick Cordier en Jocelyne Baudet, wonende te 6040 Charleroi (Jumet), rue aux Fauvettes 5, Ghislain Schotsmans, wonende te 6040 Charleroi, rue de l'Industrie 10, Florine Hagon, wonende te 6040 Charleroi (Jumet), rue Mon Plaisir 22, André Gilliard, wonende te 6040 Charleroi (Jumet), rue du Carrosse 14, Gérardo Pontin en Dominique Cavillot, handelend uit eigen naam en in hun hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van hun zoon Alessio Pontin, Bartholoméo Pontin en Aldolino Pontin, wonende te 6230 Pont-à-Celles, rue de la Liberté 76, Christian Anciaux, wonende te 6220 Fleurus (Wangenies), rue du Bosquet 80, André Tobie en Françoise Overlo, wonende te 6041 Charleroi (Gosselies), rue de Jumet 108, Léon L'Hoir, wonende te 6043 Charleroi (Ransart), place Delhaize 6, en Bernard Page, wonende te 6043 Charleroi (Ransart), rue René Delhaize 47.
(...)
II. In rechte
(...)
Ten aanzien van het bestreden decreet
B.1. De artikelen 7 tot 9 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2008 « betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan » bepalen :
« Art. 7. De vergunning die volgt en waarvoor de dringende redenen van algemeen belang aangetoond zijn, wordt geratificeerd :
- wat betreft de handelingen en werken voor de aanleg van de infrastructuren en onthaalgebouwen van de gewestelijke luchthavens, het ministerieel besluit van 16 september 2003 afgeleverd door de gemachtigd ambtenaar van het Directoraat-generaal Ruimtelijke Ordening, Wonen en Erfgoed van Charleroi aan de NV SOWAER strekkende tot de uitvoering van overwelvingswerkzaamheden op de Tintia en de wijziging van het bodemreliëf in het noordoostelijk deel van het luchthavengebied.
Art. 8. De vergunning die volgt en waarvoor de dringende redenen van algemeen belang aangetoond zijn, wordt geratificeerd :
- wat betreft de handelingen en werken voor de aanleg van de infrastructuren en onthaalgebouwen van de gewestelijke luchthavens, het ministerieel besluit van 25 juli 2005 betreffende globale verstrekt aan NV SOWAER voor de luchthaven Charleroi-Brussels South (luchthavenstation (3 000 000 passagiers/jaar), voertuigenparkings (1 600 plaatsen op de begane grond en 1 000 plaatsen op de verdiepingen), toegangswegen tot die parkings, banen voor het verkeer van vliegtuigen, vliegtuigparkeerplaatsen verbonden aan het luchthavenstation, waterzuiveringsstation, technische gebouwen, oliepark (opslag van 2 430 m3 kerosine en 30 m3 brandstof voor wegverkeer) en opening van nieuwe gemeentewegen).
Art. 9. De vergunning die volgt en waarvoor de dringende redenen van algemeen belang aangetoond zijn, wordt geratificeerd :
- wat betreft de handelingen en werken voor de aanleg van de infrastructuren en onthaalgebouwen van de gewestelijke luchthavens, het ministerieel besluit van 27 juli 2005 betreffende de milieuvergunning verstrekt aan de NV SOWAER voor de uitbating van de luchthaven Charleroi-Brussels South ».
Ten aanzien van de ontvankelijkheid ratione temporis
B.2.1. Het beroep tot vernietiging is ingediend op grond van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, dat bepaalt :
« Voor de Ministerraad, voor de Regering van een Gemeenschap of van een Gewest, voor de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee derde van hun leden of voor iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die doet blijken van een belang staat een nieuwe termijn van zes maanden open voor het instellen van een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wanneer het Hof, uitspraak doende op een prejudiciële vraag, verklaard heeft dat die wet, dat decreet of die in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel een van de in artikel 1 bedoelde regels of artikelen van de Grondwet schendt. De termijn gaat respectievelijk in op de datum van de kennisgeving van het door het Hof gewezen arrest aan, al naar het geval, de Eerste Minister en de voorzitters van de Regeringen en aan de voorzitters van de wetgevende vergaderingen, of op de datum van de bekendmaking van het arrest in het Belgisch Staatsblad ».
B.2.2. Bij zijn arrest nr. 144/2012 van 22 november 2012 heeft het Hof voor recht gezegd dat de in B.1 weergegeven bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met de artikelen 2, lid 2, en 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, ondertekend op 25 juni 1998, « betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden » en met de artikelen 1, lid 5, en 10bis van de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 « betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten » (thans de artikelen 2, lid 4, en 11 van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten »).
Dat arrest is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 januari 2013.
B.2.3. Het beroep is ontvankelijk ratione temporis.
Ten gronde
B.3. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2, lid 2, en 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, ondertekend op 25 juni 1998, « betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden » en met de artikelen 1, lid 5, en 10bis van de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 « betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten » (thans de artikelen 2, lid 4, en 11 van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten »).
B.4.1. Krachtens artikel 142 van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is het Hof bevoegd om de overeenstemming te toetsen van wetskrachtige normen met de regels die de bevoegdheden verdelen tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, alsmede de bestaanbaarheid ervan met de artikelen van titel II « De Belgen en hun rechten » en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet.
Daaruit volgt dat het Hof met name bevoegd is om te onderzoeken of de decreetgever de waarborgen vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in verband met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie heeft geschonden. Het Hof is eveneens bevoegd om bij zijn toetsing van wetskrachtige normen aan de voormelde referentienormen te onderzoeken of de ter toetsing voorgelegde bepalingen bestaanbaar zijn met voor België bindende normen van internationaal recht en van het recht van de Europese Unie waarvan de schending in samenhang met de voormelde grondwetsbepalingen wordt aangevoerd, zoals te dezen artikel 3, lid 9, en artikel 9, leden 2 tot 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 10bis van richtlijn 85/337/EEG.
B.4.2. Artikel 3, lid 9, van het Verdrag van Aarhus bepaalt :
« Binnen het toepassingsgebied van de relevante bepalingen van dit Verdrag heeft het publiek toegang tot informatie, heeft het de mogelijkheid van inspraak in besluitvorming en heeft het toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden zonder discriminatie op grond van staatsburgerschap, nationaliteit of woonplaats en, in het geval van een rechtspersoon, zonder discriminatie op grond van de plaats van de statutaire zetel of een feitelijk middelpunt van de activiteiten ».
B.4.3. Artikel 9, leden 2 tot 4, van hetzelfde Verdrag bepaalt :
« 2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek
a) die een voldoende belang hebben
dan wel
b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,
toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.
Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b).
De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.
3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.
4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk ».
B.4.4. Artikel 10bis van de voormelde richtlijn 85/337/EEG bepaalde :
« De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die :
a) een voldoende belang hebben, dan wel
b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,
in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.
De lidstaten bepalen in welk stadium de besluiten, handelingen of nalatigheden kunnen worden aangevochten.
Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, geacht voldoende te zijn in de zin van punt a) van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van punt b) van dit artikel.
De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.
Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.
Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties ».
B.4.5. De richtlijn 85/337/EEG werd ingetrokken bij artikel 14 van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten ». Artikel 11 van die richtlijn herhaalt evenwel in essentie de inhoud van artikel 10bis van de voormelde richtlijn 85/337/EEG vermits het bepaalt :
« 1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die :
a) een voldoende belang hebben, dan wel
b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,
in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.
2. De lidstaten bepalen in welk stadium een besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten.
3. Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, geacht voldoende te zijn in de zin van lid 1, onder a), van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van lid 1, onder b), van dit artikel.
4. De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.
Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.
5. Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties ».
B.5.1. Die Europese en internationale bepalingen vereisen dat de rechtmatigheid van de vergunningen die onder het toepassingsgebied ervan vallen, in beginsel ten gronde en wat de gevolgde procedure betreft, kan worden getoetst door een rechtscollege of door enig ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan.
B.5.2. Met zijn arrest nr. 30/2010 van 30 maart 2010 heeft het Hof aan het Hof van Justitie van de Europese Unie vragen gesteld over de interpretatie die aan die bepalingen dient te worden gegeven.
Bij zijn arrest van 16 februari 2012, C-182/10, Solvay e.a., heeft het Hof van Justitie geantwoord :
« 45. Uit artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 9 ervan, alsmede uit artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 blijkt dat noch dit verdrag noch deze richtlijn van toepassing is op projecten die worden aangenomen bij een wetgevingshandeling die voldoet aan de in punt 31 van dit arrest genoemde voorwaarden (zie arrest Boxus e.a., reeds aangehaald, punt 50).
46. Met betrekking tot andere projecten, dat wil zeggen projecten die worden aangenomen bij een andere dan een wetgevingshandeling of bij een wetgevingshandeling die deze voorwaarden niet vervult, volgt reeds uit de bewoordingen van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en artikel 10bis van richtlijn 85/337 dat de lidstaten dienen te voorzien in een beroepsmogelijkheid bij een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid aan te vechten van enig besluit, handelen of nalaten dat binnen de werkingssfeer van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus of van richtlijn 85/337 valt (zie arrest Boxus e.a., punt 51).
47. Op grond van hun procedurele autonomie en mits zij het gelijkwaardigheids- en het effectiviteitsbeginsel eerbiedigen, beschikken de lidstaten bij de uitvoering van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en artikel 10bis van richtlijn 85/337 over speelruimte. Met name is het hun zaak te bepalen welke rechterlijke instantie of welk bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan bevoegd is om kennis te nemen van de in die bepalingen bedoelde beroepen en volgens welke procedureregels uitspraak wordt gedaan, voor zover de voormelde bepalingen in acht zijn genomen (zie arrest Boxus e.a., punt 52).
48. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en artikel 10bis van richtlijn 85/337 zouden evenwel ieder nuttig effect verliezen wanneer het enkele feit dat een project wordt vastgesteld bij een wetgevingshandeling die niet aan de in punt 31 van dit arrest genoemde voorwaarden voldoet, meebrengt dat tegen deze handeling geen enkele beroepsmogelijkheid in de zin van die bepalingen openstaat om de materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten (zie arrest Boxus e.a., punt 53) ».
B.5.3. De bekrachtigingen vervat in de artikelen 7 tot 9 van het bestreden decreet verlenen retroactief kracht van wet aan enkele specifieke vergunningen die door de administratieve overheid werden verleend. Die bepalingen hebben dus tot gevolg dat ze aan de Raad van State de beroepen tot nietigverklaring onttrekken die tegen die vergunningen zijn ingesteld. Enkel het Grondwettelijk Hof is bevoegd om kennis te nemen van een beroep tot vernietiging of een vordering tot schorsing ervan.
Het Hof is echter niet bevoegd om een exhaustieve materiële en formele toetsing uit te voeren van de handelingen ter voorbereiding van de bekrachtiging of de aanneming van de in het geding zijnde vergunningen, zelfs aan de regels van internationaal en Europees recht die vervat zijn in het Verdrag van Aarhus of in de richtlijn 85/337/EEG.
Hoewel het Hof, via de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, erop toeziet dat de wetgever zijn verplichting van voorafgaande aanmelding bij de Europese Commissie in acht neemt, kan het, wanneer de schending van die verplichting, ten aanzien van het recht van de Europese Unie, een fundamentele procedurefout vormt, de bevoegdheden die door de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan het Hof werden toegewezen, niet uitbreiden zodat ze een dergelijke formele toetsing overstijgen, en zelf de materiële toetsing uitvoeren van de inachtneming van de procedureregels in milieuaangelegenheden die voorafgaan aan de aanneming van de bestreden wetgevingshandeling.
B.5.4. De omvang van de toetsing door het Grondwettelijk Hof kan bijgevolg niet worden gelijkgesteld met die van de toetsing door de Raad van State, zodat de bevoegdheid van het Hof zoals die voortvloeit uit de Grondwet en uit de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, niet volstaat om te voldoen aan de vereisten inzake rechterlijke toetsing, wanneer de projecten binnen de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus en van de richtlijn 85/337/EEG vallen.
B.6.1. De categorie van burgers aan wie die vergunningen nadeel berokkenen, wordt dus op verschillende wijze behandeld ten opzichte van de andere burgers wat de jurisdictionele waarborg betreft die bij artikel 159 van de Grondwet, artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (met name in het kader van de bij de artikelen 6, 8 en 14 ervan gewaarborgde rechten) en bij artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is toegekend, aangezien die vergunningen niet meer het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep tot nietigverklaring voor een rechter die, zoals de Raad van State, beschikt over een toetsingsbevoegdheid die zich uitstrekt tot zowel de grond van de bestreden vergunning als de procedure voorafgaand aan de aanneming ervan.
Een dergelijk verschil in behandeling is discriminerend, behalve indien het op een wettige doelstelling berust en redelijk is verantwoord.
B.6.2. In de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet werd gepreciseerd :
« De doelstelling die wordt nagestreefd met de ontworpen decreetsbepalingen met betrekking tot de gewestelijke vergunningen bestaat erin de bekrachtiging door het Waals Parlement mogelijk te maken van bepaalde vergunningen uitgereikt door de gemachtigd ambtenaar of gezamenlijk door de gemachtigd ambtenaar en de technisch ambtenaar of, op beroep, door de Regering. Sinds verscheidene jaren merkt men immers een groeiende belangstelling van het Waals Parlement voor de opvolging van dossiers die het plaatselijk belang overstijgen. De talrijke parlementaire vragen die worden gesteld en de talrijke interpellaties die in het Parlement worden gehouden over het stadium van onderzoek van de vergunningsaanvragen voor diverse projecten getuigen daarvan.
[...]
Indien de verandering van bevoegd rechtscollege in die zin zou moeten worden gezien dat zij een verschil in behandeling onder de omwonenden met zich meebrengt naargelang een gemeenrechtelijk project dan wel een project waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan op hen betrekking heeft - quod non -, zou dat verschil verantwoord zijn door het objectieve verschil tussen de aanvragen voor gemeenrechtelijke vergunningen en de aanvragen voor vergunningen voor dat type project.
De projecten waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan verschillen immers per definitie van de gemeenrechtelijke projecten in zoverre zij projecten van algemeen belang zijn. Er bestaan immers objectieve criteria die maken dat een project al dan niet van algemeen belang is en die, ten aanzien van het Waalse Gewest, te maken hebben met het sociale of economische karakter ervan, dan wel met het karakter ervan op het vlak van energie, mobiliteit, patrimonium of milieu.
[...]
De wil van de Regering bestaat erin het Waals Parlement te betrekken bij haar beleid inzake duurzame ontwikkeling van het Waalse grondgebied. Daartoe wil zij de rol van het Waals Parlement, wat de besluitvorming met betrekking tot projecten betreft, niet beperken tot de mogelijkheid van parlementaire vragen en interpellaties alleen. Daarbij gaat het erom het Waals Parlement bij de besluitvorming te betrekken door het Parlement de bevoegdheid toe te kennen de bekrachtiging van uitgereikte vergunningen te weigeren » (Parl. St., Waals Parlement, 2007-2008, nr. 805/1, pp. 1 tot 7).
Tijdens de commissiebesprekingen werd voorts gepreciseerd :
« Men mag evenmin vergeten dat de werkelijke doelstelling van de tekst erin bestaat bepaalde ' verzande ' dossiers, vandaag 13 in getal en morgen misschien meer, uit de procedurele impasse te halen.
[...]
Dhr. [...] merkt het hiaat op dat bestaat tussen de nagestreefde doelstelling die wordt voorgesteld in de memorie van toelichting, enerzijds, en de doelstelling zoals zij blijkt uit de herhaalde verklaringen van de minister in de media, waar hoofdzakelijk sprake ervan is de beroepen bij de Raad van State te beperken, anderzijds. Daarbij dient een enorme hypocrisie te worden aangeklaagd; in de memorie van toelichting heeft men durven te schrijven dat ' in tegenstelling met wat de CWEDD (Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling) beweert, in de ontworpen tekst het niet erom gaat een vermindering van het aantal contentieuze beroepen te beogen ', terwijl overal in de pers slechts daarvan sprake is : de beroepen vermijden » (Parl. St., Waals Parlement, 2007-2008, nr. 805/5, pp. 10 en 16).
Voorts werd onderstreept dat het bestreden decreet « het mogelijk » moest « maken de sereniteit in bepaalde dossiers terug te vinden » (ibid., p. 12) waarbij wordt vermeden dat « vanuit het decreet WWROSPE of het milieudecreet, interpretaties door het rechtscollege waarbij beroepen zijn ingesteld, [...] het algemeen belang in gevaar brengen ». Het werd aldus noodzakelijk geacht « dat op hol slaan van de procedure waarbij de Raad van State de decreten op extreme wijze interpreteert, te stoppen » (ibid., p. 16).
De minister verduidelijkte voorts :
« [...] de protesten hebben niet zozeer betrekking op de procedure, maar op het feit dat de protesteerders niet willen dat een vergunning wordt uitgereikt, om redenen die met een persoonlijk belang te maken hebben. Hij citeert in dat verband het voorbeeld van de vallei van de Hain en wijst erop dat de protesteerder niet van een dergelijk zuiveringsstation wil horen spreken, reden waarom hij om het even welk motief zoekt dat hem de mogelijkheid zou bieden de installatie ervan te beletten. Hij gaat ervan uit dat het daarbij gaat om een strijd waarbij het particulier belang en het algemeen belang tegenover elkaar worden geplaatst. Dhr. minister wijst erop dat hij de vergunning kan verlenen, maar dat het Parlement, natuurlijke behoeder van het gewestelijk belang, zonder betwisting het meest geschikt is om het bestaan van het gewestelijk belang te bevestigen.
[...]
Dhr. minister verzoekt zijn tegenstanders te zweren dat zij in de toekomst dat ontwerpdecreet nooit zullen gebruiken omdat zij dat niet nodig zouden hebben. Volgens dhr. minister kan niemand iets dergelijks zeggen aangezien zelfs de mandatarissen van de oppositie bij dat ontwerpdecreet belang hebben, bewust als ze zijn van het NIMBY-fenomeen en van het feit dat de voorrang dient te worden gegeven aan het algemeen belang ten opzichte van het particulier belang van één persoon » (ibid., pp. 31-32).
B.6.3. Uit het voorgaande blijkt dat de decreetgever, door het bestreden decreet aan te nemen, tot doel had de parlementsleden te betrekken bij het aannemen van bepaalde vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan, teneinde een grotere democratische legitimiteit eraan te verlenen en een grotere rechtszekerheid te waarborgen voor de belangrijke bouwplaatsen die daarvan het voorwerp waren.
B.7. Artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat de organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid niet kunnen worden gelijkgesteld met « overheidsinstanties » in de zin van het Verdrag.
Artikel 1, lid 5, van de voormelde richtlijn 85/337/EEG bepaalde :
« Deze richtlijn is niet van toepassing op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure ».
Artikel 1, lid 4, van de voormelde richtlijn 2011/92/EU herhaalt die bepaling.
B.8.1. Door het Hof ondervraagd over de draagwijdte van artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en artikel 1, lid 5, van de richtlijn 85/337/EEG, heeft het Hof van Justitie geoordeeld :
« 30. Artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 houdt in dat deze richtlijn, wanneer de doelstellingen ervan, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, via een wetgevingsprocedure worden bereikt, niet van toepassing is op het betrokken project (zie arrest van 19 september 2000, Linster, C-287/98, Jurispr. blz. I-6917, punt 51, en arrest Boxus e.a., reeds aangehaald, punt 36).
31. Deze bepaling stelt de uitsluiting van een project van de werkingssfeer van richtlijn 85/337 afhankelijk van twee voorwaarden. De eerste voorwaarde is, dat het project in detail wordt aangenomen via een specifieke wet. De tweede voorwaarde is, dat de doelstellingen van deze richtlijn, daaronder begrepen die van de verstrekking van gegevens, via de wetgevingsprocedure worden bereikt (zie arrest van 16 september 1999, WWF e.a., C-435/97, Jurispr. blz. I-5613, punt 57, en arrest Boxus e.a., punt 37).
32. De eerste voorwaarde impliceert om te beginnen dat het project via een specifieke wetgevingshandeling wordt vastgesteld. Dienaangaande zij erop gewezen dat de begrippen ' project ' en ' vergunning ' in artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 worden omschreven. Bijgevolg valt een wetgevingshandeling houdende vaststelling van een project slechts binnen de werkingssfeer van artikel 1, lid 5, van deze richtlijn, wanneer zij specifiek is en dezelfde kenmerken als een dergelijke vergunning heeft. De wetgevingshandeling moet met name de opdrachtgever het recht geven om het project uit te voeren (zie reeds aangehaalde arresten WWF e.a., punt 58, en Boxus e.a., punt 38).
33. Verder moet het project tot in detail - dat wil zeggen voldoende nauwkeurig en definitief - worden vastgesteld, zodat de wetgevingshandeling tot vaststelling ervan, net als een vergunning, alle door de wetgever in aanmerking genomen onderdelen moet omvatten die relevant zijn voor de beoordeling van de milieueffecten (zie arresten WWF e.a., punt 59, en Boxus e.a., punt 39). Uit de wetgevingshandeling moet dus blijken dat de doelstellingen van richtlijn 85/337 in het geval van het betrokken project zijn bereikt (zie reeds aangehaalde arresten Linster, punt 56, en Boxus e.a., punt 39).
34. Uit het voorgaande volgt dat een wetgevingshandeling niet kan worden geacht een project in detail te hebben aangenomen in de zin van artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337, wanneer zij niet ziet op alle onderdelen van het project die nodig zijn om de milieueffecten te beoordelen, of de vaststelling van andere handelingen vergt om de opdrachtgever het recht te geven het project te verwezenlijken (zie arresten WWF e.a., punt 62; Linster, punt 57, en Boxus e.a., punt 40).
35. Aangaande de tweede voorwaarde blijkt uit artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 dat de belangrijkste doelstelling van richtlijn 85/337 is, dat de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, vóór de verlening van de vergunning worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten (zie arresten Linster, punt 52, en Boxus e.a., punt 41).
36. De vijfde overweging van de considerans van richtlijn 85/337 preciseert voorts dat de beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van passende informatie die door de opdrachtgever wordt verstrekt en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben (zie arresten WWF e.a., punt 61; Linster, punt 53, en Boxus e.a., punt 42).
37. Bijgevolg dient de wetgever, wanneer het project wordt aangenomen, over voldoende informatie te beschikken. Ingevolge artikel 5, lid 3, van richtlijn 85/337 en bijlage IV daarbij moet de door de opdrachtgever te verstrekken informatie ten minste een beschrijving van het project bevatten, met informatie omtrent vestigingsplaats, aard en omvang van het project, een beschrijving van de beoogde maatregelen om aanzienlijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen, en de nodige gegevens om de vermoedelijke significante milieueffecten van het project te kunnen bepalen en beoordelen (zie arresten Linster, punt 55, en Boxus e.a., punt 43).
38. Gelet op de kenmerken van procedures ter goedkeuring van een ontwerp in meerdere fasen, verzet richtlijn 85/337 zich niet ertegen dat één enkel project wordt goedgekeurd bij twee handelingen van nationaal recht, die samen als een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, ervan worden beschouwd (zie in die zin arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-508/03, Jurispr. blz. I-3969, punt 102). Bijgevolg kan de wetgever bij de vaststelling van de definitieve handeling tot goedkeuring van een project steunen op informatie die in het kader van een voorafgaande administratieve procedure is verzameld (zie arrest Boxus e.a., punt 44).
39. Het bestaan van een dergelijke administratieve procedure kan evenwel niet ertoe leiden dat een project kan worden geacht overeenkomstig artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 in detail bij een specifieke wet te zijn aangenomen, wanneer die wet niet de twee in punt 31 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden vervult. Zoals het Hof heeft geoordeeld in punt 45 van het reeds aangehaalde arrest Boxus e.a. kan een wetgevingshandeling die een reeds bestaande bestuurshandeling zuiver en eenvoudig ' ratificeert ', en daarbij louter gewag maakt van dringende redenen van algemeen belang zonder dat eerst een wetgevingsprocedure ten gronde is gevoerd om aan die voorwaarden te voldoen, derhalve niet als een specifieke wet in de zin van deze bepaling worden aangemerkt, zodat zij niet volstaat om een project van de werkingssfeer van richtlijn 85/337 uit te sluiten.
40. In het bijzonder kan een wetgevingshandeling die is aangenomen zonder dat de leden van het wetgevingsorgaan over de in punt 37 van het onderhavige arrest vermelde informatie beschikten, niet binnen de werkingssfeer van artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 vallen (zie arrest Boxus e.a., punt 46).
41. Het staat aan de nationale rechter, uit te maken of deze voorwaarden zijn vervuld. Daarbij moet hij rekening houden zowel met de inhoud van de wetgevingshandeling als met de volledige wetgevingsprocedure die tot de vaststelling ervan heeft geleid, in het bijzonder met de voorbereidende handelingen en de parlementaire debatten (zie arrest Boxus e.a., punt 47).
[...]
43. Derhalve dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 aldus moeten worden uitgelegd dat van de respectieve werkingssferen van deze teksten enkel projecten zijn uitgesloten die in detail worden aangenomen via een specifieke wet, zodat de met deze teksten nagestreefde doelen via de wetgevingsprocedure zijn bereikt. Het staat aan de nationale rechter om, rekening houdend zowel met de inhoud van de vastgestelde wet als met de volledige wetgevingsprocedure die tot de vaststelling ervan heeft geleid, in het bijzonder met de voorbereidende handelingen en de parlementaire debatten, na te gaan of aan deze twee voorwaarden is voldaan. In dit verband kan een wet die een reeds bestaande bestuurshandeling zuiver en eenvoudig ' ratificeert ', en daarbij louter gewag maakt van dringende redenen van algemeen belang zonder dat eerst een wetgevingsprocedure ten gronde is gevoerd om aan die voorwaarden te voldoen, niet als een specifieke wet in de zin van deze bepaling worden aangemerkt, zodat een dergelijke wet niet volstaat om een project van de respectieve werkingssferen van dat verdrag en van die richtlijn uit te sluiten » (HvJ, 16 februari 2012, C-182/10, Solvay e.a. voormeld).
B.8.2. Uit dat arrest blijkt dat teneinde te kunnen bepalen of een project dat het voorwerp heeft uitgemaakt van een wetgevingshandeling al dan niet binnen de werkingssfeer valt van de vereisten inzake materiële of formele rechterlijke toetsing bedoeld in artikel 10bis van de richtlijn 85/337/EEG en in herinnering gebracht in B.5.1 en B.5.2, de nationale rechter dient na te gaan of met het project de voorwaarden voor de toepassing van artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en van artikel 1, lid 5, van de voormelde richtlijn, zoals zij werden vastgelegd door het Hof van Justitie, al dan niet in acht zijn genomen.
De vereisten inzake rechterlijke toetsing zijn immers slechts opgelegd ten aanzien van de projecten die worden aangenomen bij een andere dan een wetgevingshandeling of bij een wetgevingshandeling die de voorwaarden van artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en van artikel 1, lid 5, van de voormelde richtlijn niet vervult (HvJ, 16 februari 2012, C-182/10, Solvay e.a., punt 46); de specifieke wetgevingshandelingen die beantwoorden aan de voorwaarden van het voormelde arrest Solvay, punt 31, ontsnappen aan de voormelde vereisten inzake rechterlijke toetsing.
B.8.3. Uit het voormelde arrest Solvay e.a. blijkt dat, om te voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en van artikel 1, lid 5, van de voormelde richtlijn, het project om te beginnen tot in detail moet worden vastgesteld, voldoende nauwkeurig en specifiek, door een wetgevingshandeling die dezelfde kenmerken als een vergunning heeft en die de opdrachtgever toelaat het project uit te voeren, waarbij de wetgever alle onderdelen van het project die relevant zijn voor de beoordeling van de milieueffecten in aanmerking heeft genomen (HvJ, 16 februari 2012, C-182/10, Solvay e.a., punten 32-33).
Bovendien moeten de doelstellingen van de richtlijn inzake milieueffectbeoordeling worden bereikt, met name voor wat betreft de terbeschikkingstelling van informatie door de opdrachtgever, eventueel aangevuld door de autoriteiten en het publiek; daartoe dient de wetgever, wanneer het project wordt aangenomen, over voldoende informatie te beschikken die ten minste (1) een beschrijving van het project bevat, met informatie omtrent vestigingsplaats, aard en omvang van het project, (2) een beschrijving van de beoogde maatregelen om aanzienlijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen, en (3) de nodige gegevens om de vermoedelijke significante milieueffecten van het project te kunnen bepalen en beoordelen (HvJ, 16 februari 2012, C-182/10, Solvay e.a., punten 35-37).
In dat opzicht kan de wetgever steunen op informatie die in het kader van de voorafgaande administratieve procedure is verzameld (HvJ, 16 februari 2012, C-182/10, Solvay e.a., punt 38), maar kan hij niet zich ertoe beperken een reeds bestaande bestuurshandeling zuiver en eenvoudig te « ratificeren », en daarbij louter gewag te maken van dwingende redenen van algemeen belang zonder dat eerst een wetgevingsprocedure ten gronde is gevoerd om aan die voorwaarden te voldoen (HvJ, 16 februari 2012, C-182/10, Solvay e.a., punt 39).
B.9. Hoewel het Hof in beginsel niet bevoegd is om, al was het maar via zijn toetsing van de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de parlementaire procedure te controleren aan het eind waarvan een wetgevingshandeling werd aangenomen, dient te worden vastgesteld dat in het onderhavige geval de bevoegdheid om rekening te houden « zowel met de inhoud van de wetgevingshandeling als met de volledige wetgevingsprocedure die tot de vaststelling ervan heeft geleid, in het bijzonder met de voorbereidende handelingen en de parlementaire debatten » (HvJ, 16 februari 2012, C-182/10, Solvay e.a., punt 41) voortvloeit uit de noodzaak de werkingssfeer van de in B.5.1 en B.5.2 vermelde vereisten van het recht van de Europese Unie te bepalen.
Die controle kan dus noch met een materiële toetsing, noch met een procedurele toetsing van de grondwettigheid van wetskrachtige bepalingen worden gelijkgesteld, maar vormt een voorafgaand onderzoek, opgelegd bij het recht van de Europese Unie, van de kwalificatie van de bestreden wetgevingshandeling.
B.10.1. Zoals het Hof in zijn arrest nr. 30/2010 heeft opgemerkt, werd tijdens de aanneming van de artikelen 5 tot 17 van het bestreden decreet aan de parlementsleden slechts een beperkte rol gegeven. Uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet blijkt dat hun stem het bestaan van die vergunningen, dat losstaat van de bekrachtiging, niet in het gedrang kon brengen. Het was de parlementsleden overigens verboden de vergunningsaanvraag opnieuw te onderzoeken of de vergunning te wijzigen (Parl. St., Waals Parlement, 2007-2008, nr. 805/5, p. 36). Er werd hun enkel gevraagd zich uit te spreken over het bestaan van een « gewestelijk belang » of van een « aanzienlijk belang » voor het Waalse Gewest (ibid., pp. 6 en 31).
Uit het onderzoek van de parlementaire voorbereiding blijkt dat de parlementsleden zich klaarblijkelijk ertoe hebben beperkt de aan de vergadering voorgelegde projecten zuiver en eenvoudig te « ratificeren », zodat die bepalingen, daar zij noch de vereisten inzake rechterlijke toetsing die zijn vermeld in B.5.1 en B.5.2, noch de voorwaarden inzake een specifieke wetgevingshandeling die in herinnering zijn gebracht in B.7 in acht nemen, dus een schending inhouden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 1, lid 5, en 10bis van de richtlijn 85/337/EEG.
B.10.2. Die vaststelling doet geen afbreuk aan het bestaan van een recht van daadwerkelijk beroep, in de zin van artikel 10bis van de voormelde richtlijn 85/337/EEG of van artikel 11 van de voormelde richtlijn 2001/92/EU, tegen de vergunningen die het voorwerp hebben uitgemaakt of hebben kunnen uitmaken van een decretale bekrachtiging vermits het, aangezien de bestreden artikelen moeten worden vernietigd, aan de Raad van State toekomt toe te zien op de formele en materiële wettigheid van die vergunningen.
B.11. Het middel is gegrond.
Om die redenen,
het Hof
vernietigt de artikelen 7 tot 9 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2008 betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan.
Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 13 februari 2014.
De griffier,
F. Meersschaut
De voorzitter,
J. Spreutels