

Rolnummer 811
Arrest nr. 86/95 van 21 december 1995

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 13*bis*, 75, § 3, en 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ingevoegd of vervangen bij het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 juni 1993 houdende aanvulling met een artikel 87 van voormelde wet van 29 maart 1962 en het decreet van het Vlaamse Gewest van 13 juli 1994 houdende wijziging van bedoeld artikel 87, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters L.P. Suetens, H. Boel, L. François, J. Delruelle en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen

Bij arrest nr. 50.962 van 22 december 1994 in zake L. Lumen en G. Ego tegen het Vlaamse Gewest, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 13*bis* van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ingevoegd bij artikel 100 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, in zoverre het bepaalt dat delen van reeds vastgestelde gewestplannen niet-normatief zijn ?

2. Schendt artikel 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, vervangen door artikel 108 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de mate dat het een onderscheid in rechtsbescherming in het leven zou roepen tussen de burgers die wel nog aanspraak kunnen maken op inzage van het volledige gewestplan ten gemeentehuize en de burgers aan wie die waarborg wordt ontnomen ?

3. Schendt artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ingevoegd bij decreet van 23 juni 1993 en inmiddels vervangen bij decreet van 13 juli 1994, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het geen overgangsbepalingen en evenmin een schadevergoedingsregeling bevat met betrekking tot (in beroep) hangende bouwaanvragen ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 31 december 1993 dienden Luc Lumen en Geneviève Ego bij de Raad van State een verzoekschrift in tot schorsing van het besluit van 2 december 1993 van de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden, waarbij hun de vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een eengezinswoning aan de Hammestraat te Wemmel. Op 11 februari 1994 dienden de verzoekers eveneens een beroep tot nietigverklaring tegen dat besluit in.

In dat besluit wordt de bouwvergunning op volgende gronden geweigerd :

1. het bouwperceel is gelegen in een natuurgebied van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977;
2. het bouwen van een woning is strijdig met de bestemming van het gebied;
3. er kan niet worden ingegaan op het uitdrukkelijke verzoek de bouwaanvraag te beoordelen in het licht van de zogenaamde opvulregel bedoeld in artikel 23 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, welke bepaling van toepassing was op het ogenblik van de aanvraag, aangezien luidens artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ingevoegd bij decreet van de Vlaamse Raad van 23 juni 1993, bij het onderzoek van bouw- en verkavelingsaanvragen geen toepassing kan worden gemaakt van regelen in verband met de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen die de mogelijkheid scheppen om van die plannen af te wijken of uitzonderingen toe te staan waardoor kan worden gebouwd of verkaveld.

Na de wettigheidskritiek van de verzoekers ten aanzien van het besluit van 23 februari 1994 van de Vlaamse Regering « houdende bepaling van het normatieve en niet-normatieve delen van het definitief vastgestelde gewestplan » te hebben verworpen, stelt de Raad van State vast dat de grondwettigheidskritiek van verzoekers op dat besluit de Raad van State ertoe verplicht de twee door de verzoekende partijen gesuggereerde prejudiciële vragen met betrekking tot de artikelen 13*bis* en 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw aan het Arbitragehof voor te leggen. Bovendien stelt de Raad van State vast dat ook de door verzoekers in het kader van hun tweede middel gesuggereerde prejudiciële vraag omtrent artikel 87 van die wet, aan het Hof moet worden voorgelegd. De Raad van State stelt vervolgens, na herformulering, de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen.

III. De rechtspleging voor het Hof

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 20 januari 1995 ter griffie ingekomen.

Bij beschikking van 20 januari 1995 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 10 februari 1995 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 februari 1995.

Memories zijn ingediend door :

- L. Lumen en G. Ego, die keuze van woonplaats hebben gedaan bij Mr. M. Denys, advocaat, Grotehertstraat 12, 1000 Brussel, bij op 22 maart 1995 ter post aangetekende brief;

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 22 maart 1995 ter post aangetekende brief;

- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 27 maart 1995 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 28 april 1995 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, bij op 24 mei 1995 ter post aangetekende brief;

- L. Lumen en G. Ego, bij op 30 mei 1995 ter post aangetekende brief;

- de Waalse Regering, bij op 1 juni 1995 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 4 juli 1995 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 20 januari 1996.

Bij beschikking van 28 september 1995 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 17 oktober 1995 na de partijen uitgenodigd te hebben ter terechtzitting hun standpunt te kennen te geven over de eventuele weerslag van het arrest van het Hof nr. 40/95 van 6 juni 1995 op de derde prejudiciële vraag.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 29 september 1995 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 17 oktober 1995 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Denys, advocaat bij de balie te Brussel, voor L. Lumen en G. Ego;

. Mr. M. Van Bever, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. M. Delnoy en Mr. V. Thiry, advocaten bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van L. Lumen en G. Ego

A.1.1. Door de wijzigingen aangebracht in de stedenbouwwet door de artikelen 100 en 108 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 tracht de Vlaamse Regering haar eigen nalatigheid bij het bekendmaken van de gewestplannen op een ongrondwettige wijze te regulariseren. Door de orthofotoplannen en de kaarten met de bestaande toestand als niet-normatief te bestempelen en met terugwerkende kracht de verplichte neerlegging voor de niet-normatieve delen af te schaffen, wordt beoogd de onvolledige bekendmaking te herstellen. Het aangewende procédé is evenwel in strijd met artikel 190 van de Grondwet, met het beginsel van de scheiding der machten en met de algemene beginselen van behoorlijke wetgeving.

A.1.2. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat een wet, besluit of verordening pas verbindend is na bekendmaking ervan in de vorm bij de wet bepaald. Het artikel heeft een bevoegdheidsverdelend karakter daar de bekendmakingsformaliteiten bij wet, dit wil zeggen door de federale wetgever, moeten worden bepaald. Artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt immers dat het decreet de aangelegenheden regelt bedoeld in de artikelen 4 tot 9 « onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden ». De bekendmaking van decreten en besluiten van de Vlaamse Regering wordt overigens in die wet geregeld. In artikel 190 van de Grondwet wordt de federale wetgever dan ook een bevoegdheid toegekend die de decreetgever zich niet kan toeëigenen, noch op grond van een ruime interpretatie van de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, noch op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.1.3. De decreetgever kan geen regelen uitvaardigen die niet normatief zijn, noch het aan de gewestregering overlaten om te bepalen welke delen van uit te vaardigen besluiten normatief dan wel niet normatief zijn. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt de normatieve draagwijdte van de decreten en verordeningen van het Vlaamse Gewest. Zij hebben kracht van wet en moeten derhalve normatief zijn. De wijziging van de bekendmakingsvoorschriften en de normatieve draagwijdte van de gewestplannen gaat bovendien in met terugwerkende kracht tot 5 augustus 1976, wat een bevoegdheidsoverschrijding *ratione temporis* uitmaakt omdat de retroactiviteit is uitgestrekt tot een periode waarin de decreetgever nog niet bestond.

A.1.4. Door de modaliteiten van openbaarmaking van de gewestplannen ingrijpend te wijzigen, wordt een onverantwoorde discriminatie in het leven geroepen op het gebied van de rechtsbescherming, tussen burgers die

nog wel aanspraak kunnen maken op inzage van het volledige gewestplan op het gemeentehuis van hun gemeente en hen aan wie die waarborg wordt ontnomen. Het feit dat de kaarten met aanduiding van de bestaande juridische toestand en de orthofotoplannen bij de provinciale diensten ter inzage liggen, is geen garantie omdat de burger over geen enkel rechtsmiddel beschikt wanneer die plannen daar ontbreken omdat het om zogenaamde niet-normatieve delen gaat.

Er is ook een discriminatie tussen diegenen wier grond in een gebied ligt waarvan het gewestplan onvolledig is bekendgemaakt maar die reeds een beroep hebben kunnen doen op de rechter en diegenen wier grond daar ook is gelegen, maar over wier zaak de rechter nog geen uitspraak heeft gedaan. Die laatste categorie burgers wordt de mogelijkheid ontnomen om zich op de onregelmatige bekendmaking van gewestplannen te beroepen. Aldus grijpt de decreetgever in hangende rechtsgedingen in en tast hij de verworven rechten van de eigenaars aan die ervan konden uitgaan dat eventuele beperkingen ingevoerd door een onregelmatig bekendgemaakt gewestplan niet van toepassing waren op hun gronden.

De niet-retroactiviteit van de wetgeving is een belangrijk algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde en moet minstens door de decreetgever worden geëerbiedigd als beginsel van behoorlijke wetgeving. Ten deze wordt het onbehoorlijk karakter van de retroactiviteit nog verzwakt door de omstandigheid dat ze teruggaat tot een periode voordat de decreetgever bestond en gaat ze gepaard met een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet nu de betrokkenen worden beroofd van de rechtsbescherming die de Grondwet aan elke burger biedt.

A.1.5. Ter terechtzitting van 17 oktober 1995 heeft de raadsman van L. Lumen en G. Ego verklaard dat zijn cliënten niet meer aandrongen op een antwoord op de grondwettigheidsvraag die het voorwerp uitmaakt van de derde prejudiciële vraag en die werd beslecht door het op 6 juni 1995 door het Hof gewezen arrest nr. 40/95.

Memorie van de Vlaamse Regering

A.2.1. De Raad van State heeft ambtshalve zijn eigen prejudiciële vraag gesteld, en niet de door de voor de Raad van State verzoekende partijen gesuggereerde vraag, die betrekking had op bepalingen die buiten de toetsingsbevoegdheid van het Hof vallen.

A.2.2. Het nieuwe artikel 13bis van de stedenbouwwet moet worden gezien tegen de achtergrond van de rechtspraak van de Raad van State betreffende de vereiste modaliteiten van openbaarmaking van de gewestplannen. Volgens die rechtspraak moeten ook de kaarten met aanduiding van de bestaande toestand en de orthofotoplannen ter inzage liggen van de bevolking in elk betrokken gemeentehuis opdat het gewestplan tegenstelbaar is aan de burgers.

Die rechtspraak gaf aanleiding tot bestuursmoeilijkheden omdat iedere burger naar believen kon kiezen of het gewestplan op hem van toepassing was, terwijl het bestuur door het gewestplan was gebonden. Die situatie kwam een degelijk beleid inzake ruimtelijke ordening niet ten goede. Er was dan ook een overheidsoptreden nodig teneinde elk gewestplan vaststaand en onaanvechtbaar aan iedereen tegenstelbaar te maken.

A.2.3. Artikel 13bis van de stedenbouwwet, dat een onderscheid invoert tussen normatieve en niet-normatieve delen van het gewestplan, heeft uitsluitend betrekking op de aangelegenheid «stedebouw en ruimtelijke ordening», die zonder uitzondering tot de bevoegdheid van het gewest behoort. De bevoegdheid om die aangelegenheid te regelen houdt vanzelfsprekend ook de bevoegdheid in om de bestaande regeling te wijzigen. Uit niets volgt dat de draagwijdte van de onderdelen van een gewestplan voorgoed ongewijzigd moet blijven. De decreetgever kon dan ook het gewestplan indelen in normatieve en niet-normatieve delen.

A.2.4. Artikel 75, § 3, van de stedenbouwwet, dat bepaalt dat op de gewestplannen die definitief zijn vastgesteld vóór 1 januari 1994, artikel 100 van het decreet van 22 december 1993 van toepassing is, houdt geen discriminatie in.

Het is niet zo dat de niet-normatieve gedeelten van het gewestplan niet meer toegankelijk zouden zijn voor het publiek. Zij kunnen immers worden geraadpleegd op het hoofdbestuur en op de provinciale buitendiensten van de Administratie Ruimtelijke Ordening. Er wordt in het geheel geen afbreuk gedaan aan de rechtsbescherming van de burger.

A.2.5. Wat betreft de derde prejudiciële vraag verwijst de Vlaamse Regering naar de argumenten die ze in de memories in de zaken met rolnummers 666 en andere heeft verdedigd.

Memorie van de Waalse Regering

A.3.1. Er is altijd aanvaard dat de aanduiding van de bestaande feitelijke toestand, vanuit zijn aard zelf, geen normatieve kracht heeft. Het gaat immers om een louter feitelijk gegeven.

A.3.2. Op zich genomen machtigt artikel 100 van het decreet van 22 december 1993 de Vlaamse Regering enkel tot het bepalen van welke onderdelen van het gewestplan normatief zijn en welke niet. Die bepaling houdt niet in dat bepaalde onderdelen van reeds vastgestelde gewestplannen niet normatief zijn. Zoals ze is geformuleerd, is de prejudiciële vraag zonder voorwerp.

Artikel 108, derde lid, van voornoemd decreet bepaalt evenwel dat artikel 100 van dat decreet van toepassing is op gewestplannen die definitief zijn vastgesteld. Mocht het Hof van mening zijn dat de prejudiciële vraag slaat op artikel 100, gelezen in samenhang met artikel 108, derde lid, dan nog is er geen schending van de bevoegdheidsverdelende regels. Geen enkele bepaling van de Grondwet of van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleent de federale overheid de bevoegdheid om te bepalen dat sommige delen van reeds vastgestelde gewestplannen niet normatief zijn.

A.3.3. Het Hof heeft er reeds op gewezen dat het gewone gevolg van elke wettelijke regel is dat hij wordt geacht in beginsel van onmiddellijke toepassing te zijn, niet alleen op feiten die zich voordoen na het in werking treden van de nieuwe wettelijke norm, maar ook op na die inwerkingtreding ontstane rechtsgevolgen van voordien voorgevallen feiten. Het Hof heeft er ook op gewezen dat de inwerkingtreding van elke wet, of ze nu retroactief is of niet, tot gevolg heeft dat een onderscheid ontstaat tussen rechtsverhoudingen die onder haar toepassingsgebied vallen en die welke er niet onder vallen. Dat onderscheid houdt op zich geen schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Voorts besliste het Hof dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet vereisen dat een overgangsbepaling tot doel zou hebben een vroegere situatie ongewijzigd te handhaven.

Volgens rechtspraak en rechtsleer is een wet ook van toepassing op de actuele gevolgen die zijn ontstaan vóór de inwerkingtreding ervan. Met toepassing van artikel 108 van het decreet van 22 december 1993 zijn niet enkel de gewestplannen die sinds 1 januari 1994 definitief zijn vastgesteld onderworpen aan een soepelere regeling inzake bekendmaking, maar ook de gewestplannen die vóór die datum definitief zijn vastgesteld.

De decreetgever heeft een regularisatie van definitieve gewestplannen op het oog gehad teneinde de rechtszekerheid te vrijwaren. Zeker vanaf 24 maart 1994 kon geen enkel vernietigingsmiddel meer worden afgeleid uit de afwezigheid van neerlegging op het gemeentehuis van het onderdeel van het gewestplan met aanduiding van de bestaande toestand. Sinds die datum heeft niemand meer het recht om orthofotoplannen op het gemeentehuis te consulteren. Aldus heeft de decreetgever geen discriminatie ingevoerd omdat elke burger op identieke wijze wordt behandeld.

De betwiste bepaling heeft geen terugwerkende kracht. Vanaf 1 januari 1994 moeten de voorheen definitief vastgestelde plannen worden beschouwd als afdoende bekendgemaakt door de neerlegging van hun niet-normatieve delen op het hoofdbestuur en de provinciale buitendiensten. Dit betekent niet dat niet volledig bekendgemaakte gewestplannen vóór 1 januari 1994 tegenstelbaar zouden zijn. De betwiste bepaling heeft geen betrekking op vóór de inwerkingtreding ervan definitief tot stand gekomen toestanden. De gewestplannen zijn niet retroactief tegenstelbaar gemaakt.

Daarenboven brengt de betwiste bepaling geen enkel subjectief recht in het gedrang daar niemand een subjectief recht heeft om een bouwvergunning te verkrijgen.

A.3.4. Wat betreft de derde prejudiciële vraag besluit de Waalse Regering tot de conformiteit van artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Memorie van antwoord van L. Lumen en G. Ego

A.4.1. De Vlaamse Regering heeft ingegrepen in de bekendmakingsvereisten van besluiten, met name van

besluiten tot bekendmaking van gewestplannen, waardoor artikel 190 van de Grondwet wordt geschonden.

De bekendmaking van besluiten behoort niet tot de aangelegenheid van de ruimtelijke ordening.

Artikel 100 van het decreet van 22 december 1993 moet worden gelezen in samenhang met artikel 108 van dat decreet. Met dit laatste artikel heeft de decreetgever ingegrepen in de bekendmakingsvereisten van de vóór 1 januari 1994 daterende besluiten houdende definitieve vaststelling van een gewestplan, die niet-verbindend waren en dit opeens wel worden.

A.4.2. De invoering van nieuwe bekendmakingsformaliteiten heeft tot gevolg dat de decreetgever ingrijpt in hangende rechtsgedingen. Wanneer het gewestplan onregelmatig was bekendgemaakt, kon diegene op wiens grond dat gewestplan betrekking had, vóór de inwerkingtreding van het decreet van 22 december 1993 een beroep doen op rechtsbescherming indien zijn bouw- of verkavelingsvergunning werd geweigerd op basis van de bestemming van het gewestplan, terwijl dit niet meer het geval is na de inwerkingtreding van dat decreet. De rechtsonderhorige wordt dus beroofd van de rechtsbescherming die de Grondwet hem biedt.

Het ontbreken van een overgangsbepaling moet steunen op een objectieve en pertinente verantwoording en moet noodzakelijk zijn voor het bereiken van de doelstelling van de decreetgever. Bovendien grijpt het begrotingsdecreet in de verworven rechten van de eigenaars in, die ervan konden uitgaan dat hun grond niet was getroffen door de beperkingen van het gewestplan. *In casu* staat het vast dat verzoekers voor de Raad van State een bouwvergunning zouden hebben gekregen ware het niet dat de betwiste regeling was tot stand gekomen.

Memorie van antwoord van de Vlaamse Regering

A.5.1. Het is de bedoeling van de decreetgever de gewestplannen aan iedereen tegenstelbaar te maken. Het voeren van een afdoende stedenbouwkundig beleid wordt anders onmogelijk. Het betwiste decreet doet dit echter geenszins retroactief. Bestaande, definitief vastgestelde gewestplannen zijn immers pas vanaf 24 maart 1994 (datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 februari 1994) aan een ieder tegenstelbaar.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft de bevoegdheid van de decreetgever om artikel 100 van het decreet van 22 december 1993 aan te nemen, niet betwist. Dat artikel is geenszins in strijd met de artikelen 54 tot 56 of 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het is uitgesloten dat de federale Staat bevoegd zou zijn om de inhoud en bekendmaking van gewestplannen te veranderen, daar hij aldus de aangelegenheid van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening zou betreden. Krachtens artikel 19, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 daarentegen kan het decreet bestaande wetbepalingen aanvullen, opheffen of vervangen.

De aanduiding van de bestaande toestand verwijst naar een feitelijk gegeven terwijl de andere bepalingen van het gewestplan voorschriften zijn. Een feit kan uiteraard niet normatief worden verklaard.

A.5.2. Iedere burger kan de normatieve delen van het gewestplan op het gemeentehuis raadplegen, ongeacht of het gewestplan vroeger al dan niet volledig werd bekendgemaakt, en iedere burger kan op het hoofdbestuur of op de provinciale buitendiensten de niet-normatieve delen raadplegen.

De bestreden bepaling voert slechts een beperkte wijziging door van het inzagerecht in gewestplannen. De decreetgever steunt hierbij op zijn bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw.

De regeling heeft bovendien geen retroactieve werking. Een nieuwe regeling vindt immers ook toepassing op na de inwerkingtreding van die regeling ontstane rechtsgevolgen van voordien voorgevallen feiten. Voorts is het zo dat elke nieuwe regel een onderscheid invoert tussen rechtsverhoudingen die onder toepassing van de wet vallen en die welke er niet onder vallen. Dat onderscheid op zich houdt geen schending in van het gelijkheidsbeginsel. Datzelfde beginsel vereist niet dat een overgangsbepaling tot doel zou hebben een vroegere situatie ongewijzigd te behouden daar zulks elke wetswijziging onmogelijk zou maken.

De definitief vastgestelde gewestplannen moeten uiteraard worden toegepast. De decreetgever mocht optreden om die toepassing mogelijk te maken, zodat de burger uit de voorheen onvolledige bekendmaking ervan

geen definitieve en altijddurende rechten kan putten. De voorheen bestaande situatie was slechts een tijdelijke situatie die zo snel mogelijk mocht worden rechtgezet. Bovendien bestaat er geen subjectief recht op het verkrijgen van een bouw- of verkavelingsvergunning.

Memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.6.1. Het Hof kan zijn toetsing niet uitbreiden tot bepalingen waarover de verwijzende rechter het Hof niet heeft ondervraagd. De prejudiciële vraag betreft alleen artikel 100 van het decreet van 22 december 1993, dat op zich genomen niet van toepassing is op reeds voorheen definitief vastgestelde gewestplannen. De prejudiciële vraag is dus zonder voorwerp.

Zelfs al mocht de prejudiciële vraag betrekking hebben op artikel 100 van het decreet van 22 december 1993, gelezen in samenhang met artikel 108 van dat decreet, dan nog moet er een negatief antwoord op worden gegeven. Beide bepalingen vinden immers steun in artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het onderscheid tussen normatieve en niet-normatieve delen van een gewestplan vormt een evidentie. Geen enkele bepaling uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoudt het bepalen van welke delen van een gewestplan normatief zijn en welke niet, voor aan de decreetgever, zodat een delegatie ter zake aan de Vlaamse Regering mogelijk was en geen schending inhoudt van artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De betwiste bepalingen hebben geen retroactieve werking. Zelfs mocht dit het geval zijn, ziet men niet in waarom die retroactiviteit de bevoegdheidsverdelende regels zou schenden. Sinds de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is de federale wetgever geheel onbevoegd om de normatieve kracht van een gewestplan te regelen.

Voor het overige zijn de opmerkingen van de verzoekende partijen voor de Raad van State niet pertinent, betreffen ze geen bevoegdheidsverdelende regels of zijn ze vreemd aan de prejudiciële vraag.

De artikelen 190 van de Grondwet en 22, 55, 56 en 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die de bekendmaking en inwerkingtreding van wetten en decreten regelen, zijn geen bevoegdheidsverdelende regels en zijn volkomen vreemd aan de prejudiciële vraag.

De verzoekende partijen voor de Raad van State verwarren de bindende kracht van een regel, wat een karakteristiek van zijn inwerkingtreding is, met zijn normatief karakter, wat te maken heeft met de gevolgen van de regel. Geen enkele bepaling van de bijzondere wet verbiedt de decreetgever te bepalen dat zekere gedeelten van het gewestplan niet-normatief zijn. De bestreden bepaling doet niets af aan de bindende kracht van de niet-normatieve gedeelten van gewestplannen, die bestaat vanaf de datum van hun bekendmaking. Geen enkele bepaling van de bijzondere wet verbiedt de decreetgever bijkomende bekendmakingsvereisten te organiseren.

De artikelen 19, §2, en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn volkomen vreemd aan de gevolgen van de gewestplannen.

A.6.2. Het feit dat sommige burgers nog het gehele gewestplan zouden kunnen raadplegen in hun gemeente, vloeit niet voort uit de bepaling waarover de prejudiciële vraag is gesteld. De prejudiciële vraag is dus zonder voorwerp. Overigens kan elke burger, op straffe van niet-tegenstelbaarheid van het betrokken gewestplan, de niet-normatieve delen van dat gewestplan raadplegen op het hoofdbestuur of op de provinciale buitendiensten van de Administratie Ruimtelijke Ordening en kan iedere burger zich tot de rechter wenden wanneer zijn rechten of rechtmatige belangen worden miskend. Weliswaar maakt artikel 108 van het decreet van 23 december 1993 het verzoekers voor de Raad van State onmogelijk om zich nog op een juridisch argument te beroepen tegen een gewestplan waarvan ze niet willen dat het op hen wordt toegepast. Maar ingaan op hun argumentatie zou elke wetgevende evolutie onmogelijk maken.

Het Hof mag de draagwijdte van de prejudiciële vraag niet wijzigen. Het Hof kan derhalve niet ingaan op de argumentatie van de verzoekers over de inmenging door de decreetgever in hangende rechtsgedingen of over de aantasting van verworven rechten.

Daarenboven is een wettelijke bepaling van toepassing op alle juridische gevolgen van vroegere feiten die zich voordoen na de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling.

De betwiste bepaling doet geen afbreuk aan het recht van een ieder om zijn rechten en rechtmatige belangen veilig te laten stellen door de rechter.

Verder preciseren verzoekers voor de Raad van State niet welke hun « verworven rechten » zijn. In ieder geval bestaat er geen subjectief recht op een bouwvergunning, en is het gewestplan hen momenteel tegenstelbaar.

- B -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.1.1. De vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 13*bis* van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ingevoegd door artikel 100 van het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1993, met de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, «in zoverre het bepaalt dat delen van reeds vastgestelde gewestplannen niet-normatief zijn ».

Het onderscheid tussen de normatieve delen van de gewestplannen en de niet-normatieve delen ervan is gemaakt met het oog op de modaliteiten van terinzagelegging van die plannen.

Te dien aanzien bepaalt artikel 13*bis*, derde en vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 :

« Binnen 15 dagen na zijn bekendmaking ligt het advies met de normatieve delen van het plan na overmaking door de minister ter inzage van de bevolking in elk betrokken gemeentehuis.

De niet-normatieve delen zijn ter inzage op het hoofdbestuur en de provinciale buitendiensten van de Administratie Ruimtelijke Ordening ».

B.1.2. Door in de prejudiciële vraag te refereren aan de toepasselijkheid van artikel 13*bis* van de wet van 29 maart 1962 op de reeds vastgestelde gewestplannen, verwijst de Raad van State impliciet maar zeker naar artikel 75, § 3, van die wet, vervangen door artikel 108 van het decreet van 22 december 1993. Dat laatste artikel luidt :

« Op de gewestplannen die definitief zijn vastgesteld vóór 1 januari 1994 is de bepaling van artikel 100 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 van toepassing ».

Artikel 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 moet dan ook betrokken worden bij het antwoord op de prejudiciële vraag.

B.2. Krachtens artikel 39 van de Grondwet en artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van

8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoort de aangelegenheid van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening tot de bevoegdheid van de gewesten.

Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, onverminderd de mogelijkheid om in voorkomend geval een beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

Tot de bevoegdheid van de gewesten inzake ruimtelijke ordening behoort het regelen van de gehele aangelegenheid van de gewestplannen, met inbegrip van het vaststellen of het wijzigen van de publiciteitsmaatregelen welke daarbij betrokken zijn en die, gelet op de specifieke aard van de gewestplannen, aan de materie eigen zijn.

B.3. Artikel 75, § 3, van bovengenoemde wet van 29 maart 1962, krachtens hetwelk de bepalingen van artikel 13*bis* van die wet, vervangen door artikel 100 van het decreet van 22 december 1993, van toepassing zijn op de gewestplannen die definitief zijn vastgesteld vóór 1 januari 1994, mildert voor de toekomst de verplichtingen van het bestuur op het gebied van de terinzagelegging van gewestplannen; het heeft wel onmiddellijke, doch geen retroactieve werking zoals verzoekende partijen voor de Raad van State aanvoeren. Het kan dan ook niet ertoe strekken het beslechten van op het ogenblik van zijn inwerkingtreding hangende rechtsgedingen te beïnvloeden en laat bijgevolg de bevoegdheid van de administratieve rechter onaangetast om de gevolgen te beoordelen van het niet ter inzage leggen van niet-normatieve delen van het gewestplan ten aanzien van administratieve rechtshandelingen die op dat gewestplan zijn gesteund en vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regel zijn gesteld.

Het Hof onderzoekt derhalve niet of een terugwerking tot vóór 1 oktober 1980 - datum van inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - de regels voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten al dan niet schendt.

B.4. Artikel 13*bis*, derde en vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gelezen in samenhang met artikel 75, § 3, van die

wet, schendt niet de regels voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.5. De vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van artikel 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, vervangen door artikel 108 van het decreet van 22 december 1993, « in de mate dat het een onderscheid in rechtsbescherming in het leven zou roepen tussen de burgers die wel nog aanspraak kunnen maken op inzage van het volledige gewestplan ten gemeentehuize en de burgers aan wie die waarborg wordt ontnomen ».

B.6. Zoals reeds uiteengezet onder B.3, heeft artikel 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 geen retroactieve werking.

Het artikel is van toepassing op alle burgers. Het maakt geen onderscheid tussen burgers die wel en burgers die geen aanspraak kunnen maken op volledige inzage van het gewestplan ten gemeentehuize. Wel heeft het artikel tot gevolg dat administratieve rechtshandelingen die na de inwerkingtreding van het decreet zijn gesteld, niet meer kunnen worden bekritiseerd op grond van de niet-tegenstelbaarheid van het gewestplan wegens het niet ter inzage zijn ten gemeentehuize van de als niet-normatief aangewezen gedeelten ervan.

Inherent aan een nieuwe regeling is dat een onderscheid wordt gemaakt tussen personen die betrokken zijn bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de vroegere regeling vielen en personen die betrokken zijn bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de nieuwe regeling vallen. Een dergelijk onderscheid maakt geen schending uit van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet : elke wetswijziging zou onmogelijk worden mocht worden aangenomen dat een nieuwe bepaling die grondwetsartikelen zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere wetgeving wijzigt.

B.7. Artikel 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, vervangen door artikel 108 van het decreet van 22 december 1993,

schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

B.8. Om de redenen die werden uiteengezet in het arrest nr. 40/95 van 6 juni 1995 en gelet op artikel 9, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, schendt artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 juni 1993 en inmiddels vervangen bij artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 13 juli 1994, niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 13*bis*, derde en vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gelezen in samenhang met artikel 75, § 3, van die wet, respectievelijk ingevoegd en vervangen door de artikelen 100 en 108 van het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1993, schendt niet de regels voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

- Artikel 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, vervangen door artikel 108 van het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1993, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- Artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ingevoegd door artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 juni 1993 en inmiddels vervangen door artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 13 juli 1994, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 december 1995.

De griffier,

L. Potoms

De voorzitter,

L. De Grève