

Rolnummers 844 en 847
Arrest nr. 20/96 van 21 maart 1996

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, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters L.P. Suetens, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans en A. Arts, 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

A. Bij arrest nr. 53.022 van 20 april 1995 in zake M. Vermoesen-Alsteens tegen het Vlaamse Gewest, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schenden de artikelen 13*bis* en 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ingevoegd bij artikel 100 respectievelijk artikel 108 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 zij de bekendmakingsvereisten van reeds geldende besluiten houdende vaststelling van gewestplannen wijzigen ?

2. Schenden de artikelen 13*bis* en 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ingevoegd bij artikel 100 respectievelijk artikel 108 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 zij zouden terugwerken tot een periode waarin de decreetgever nog niet was opgericht ?

3. Schenden de artikelen 13*bis* en 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ingevoegd bij artikel 100 respectievelijk artikel 108 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 zij bepalen dat delen van reeds vastgestelde gewestplannen niet-normatief zijn ?

4. 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 bouwvoorvragen ? »

B. Bij arrest nr. 53.134 van 4 mei 1995 in zake G. Van Hecke tegen het Vlaamse Gewest, heeft de Raad van State nogmaals voormelde prejudiciële vragen nummers 3 en 4 gesteld, ditmaal onder de nummers 1 en 3, alsmede de hierna vermelde vraag, onder nummer 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 ? »

Die zaken zijn ingeschreven respectievelijk onder de nummers 844 en 847 van de rol van het Hof.

II. De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen

De verzoekende partijen vorderen voor de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van besluiten van de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende weigering van een verkavelingsvergunning, respectievelijk bouwvergunning.

Die weigeringsbesluiten zijn genomen op grond van de overwegingen dat de percelen zijn gelegen in een agrarisch gebied, dat de beoogde verkaveling, respectievelijk woningbouw, strijdig is met de bestemming van het gebied en dat geen gebruik meer kan worden gemaakt van de zogenaamde opvullingsregel op grond waarvan bij de behandeling van de vergunningsaanvragen onder bepaalde voorwaarden kon worden afgeweken van de gewestplannen.

Tegen de aldus gemotiveerde weigeringsbesluiten voeren de verzoekende partijen voor de Raad van State aan dat de betrokken gewestplannen en dienvolgens artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw niet aan hen kunnen worden tegengesteld omdat die gewestplannen niet regelmatig zijn bekendgemaakt bij gebrek aan neerlegging, ter inzage van het publiek op het gemeentehuis van alle betrokken gemeenten, van de orthofotoplannen die de bestaande feitelijke toestand weergeven. Zij voegen eraan toe dat de regels met betrekking tot de bekendmaking van de gewestplannen weliswaar zijn gewijzigd door de invoering, bij decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 1993, van de artikelen 13bis en 75, § 3, in de voormelde wet van 29 maart 1962, maar dat die bepalingen door bevoegdheidsoverschrijding zijn aangetast.

De grondwettigheidsbezwaren tegen de artikelen 13bis en 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 hebben de Raad van State ertoe gebracht de door de verzoekende partijen geformuleerde vragen te stellen.

Op suggestie van de verzoekende partijen heeft de Raad van State eveneens prejudiciële vragen gesteld betreffende de overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de artikelen 75, § 3, en 87 van de wet van 29 maart 1962, doordat een onderscheid wordt gemaakt tussen burgers die aanspraak kunnen maken op inzage van het volledige gewestplan en burgers die dat niet kunnen (tweede vraag in de zaak met rolnummer 847) en doordat de opvullingsregel werd afgeschaft zonder dat is voorzien in een overgangsregeling noch in een schadevergoedingsregeling voor de reeds ingediende vergunningsaanvragen (vierde vraag in de zaak met rolnummer 844 en derde vraag in de zaak met rolnummer 847).

III. De rechtspleging voor het Hof

De expedities van de verwijzingsbeslissingen zijn op 11 en 24 mei 1995 ter griffie ingekomen.

Bij beschikkingen van 11 en 24 mei 1995 heeft de voorzitter in functie de rechters van de respectieve zetels 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.

Bij beschikking van 8 juni 1995 heeft het Hof in voltallige zitting de zaken samengevoegd.

Van de verwijzingsbeslissingen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 16 juni 1995 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking tot samenvoeging.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 juni 1995.

Bij beschikking van 17 juli 1995 heeft de voorzitter in functie, op verzoek van de Vlaamse Regering, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Vlaamse Regering bij op 18 juli 1995 ter post aangetekende brief.

Memories zijn ingediend door :

- M. Vermoesen-Alsteens, wonende te 3090 Overijse, Bollestraat 99, en G. Van Hecke, wonende te 1850 Grimbergen, Bergstraat 18, bij op 5 juli 1995 ter post aangetekende brief;

- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 3 augustus 1995 ter post aangetekende brief;

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 1 september 1995 ter post aangetekende brief.

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

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- M. Vermoesen-Alsteens en G. Van Hecke, bij op 25 oktober 1995 ter post aangetekende brief;

- de Waalse Regering, bij op 30 oktober 1995 ter post aangetekende brief;

- de Vlaamse Regering, bij op 30 oktober 1995 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 25 oktober 1995 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 11 mei 1996.

Bij beschikking van 9 januari 1996 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 1 februari 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 10 januari 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 1 februari 1996 :

- zijn verschenen :

- . Mr. M. Denys en Mr. K. Dewever, advocaten bij de balie te Brussel, voor M. Vermoesen-Alsteens en G. Van Hecke;

- . Mr. P. Lefranc, advocaat bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;

- . Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en J. Delruelle verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken 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 -

Wat betreft de eerste prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 844

Memorie en memorie van antwoord van de verzoekende partijen voor de Raad van State

A.1. De Raad van State heeft geoordeeld dat een aantal gewestplannen niet verbindend zijn omdat zij niet behoorlijk werden bekendgemaakt, bij ontstentenis van de neerlegging van de orthofotoplannen die de bestaande feitelijke toestand weergeven.

Met nieuwe voorschriften met betrekking tot de bekendmaking van gewestplannen die zijn vervat in de artikelen 100 en 108 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 1993, die in de wet van 29 maart 1962 de artikelen 13*bis* en 75, § 3, hebben ingevoegd en vervangen, wordt getracht de nalatigheid bij de bekendmaking van de gewestplannen te regulariseren.

Zodoende miskent de decreetgever echter artikel 190 van de Grondwet, het beginsel van de scheiding der machten en de algemene beginselen van behoorlijke wetgeving.

A.2. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat een wet, besluit of verordening pas verbindend is na de bekendmaking ervan in de vorm bij de wet bepaald. Die bepaling heeft een bevoegdheidsverdelend karakter in die zin dat de regels inzake de bekendmaking door de federale wetgever moeten worden vastgesteld. Het betreft hier een door de Grondwetgever aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid die de Vlaamse Raad 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 tot hervorming der instellingen.

Memorie en memorie van antwoord van de Vlaamse Regering

A.3. De omvang van de prejudiciële vraag is beperkt, enerzijds, doordat het enkel om een toetsing van de betwiste bepalingen aan de bevoegdheidsverdelende regels gaat en, anderzijds, doordat het enkel gaat om een toetsing van de betwiste bepalingen « in zoverre zij de bekendmakingsvereisten van reeds geldende besluiten houdende vaststelling van gewestplannen wijzigen ».

Deze laatste beperking houdt in dat geen toetsing wordt gevraagd van de bepalingen in zoverre de nieuwe vereisten betrekking hebben op de bekendmaking van in de toekomst vast te stellen gewestplannen. De vraag is in wezen beperkt tot artikel 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962. Artikel 13*bis* van die wet blijft als dusdanig en in zijn algemeenheid buiten beschouwing.

A.4. De bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw is volledig toegewezen aan de gewesten. Binnen de eigen territoriale bevoegdheidssfeer kan het Vlaamse Gewest de wet van 29 maart 1962 en de uitvoeringsbepalingen ervan wijzigen, aanvullen, vervangen en opheffen.

Het Vlaamse Gewest is derhalve in beginsel bevoegd om de wijze van bekendmaking van de gewestplannen bepaald in de wet van 29 maart 1962 te wijzigen en die wijziging uit te voeren en toe te passen.

A.5. Artikel 190 van de Grondwet maakt geen gewag van decreten en besluiten van gewestregeringen. Dat grondwetsartikel houdt geen bevoegdheidsverdelende regel in en het Hof is niet bevoegd om aan die bepaling te toetsen. Voorts vallen de betwiste bepalingen niet onder het toepassingsgebied van de bij artikel 190 van de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheid.

Het grondwettelijk beginsel inzake de bekendmaking van normen is, wat de decreten en hun uitvoeringsbesluiten betreft, ingeschreven in artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en uitgewerkt in artikel 84 van diezelfde bijzondere wet.

Uit de artikelen 22 en 84, gelezen in hun onderlinge samenhang, kan enkel worden afgeleid dat de bijzondere wetgever zichzelf de bevoegdheid heeft verleend om de deelregeringen op te leggen op welke wijze hun besluiten moeten worden bekendgemaakt om verbindend te worden ten aanzien van de burgers.

De bijzondere wetgever heeft die regel niet opgevat als een zuiver bevoegdheidsverdelende regel, maar als een beginsel waaraan een besluit minimaal moet voldoen om verbindende kracht te krijgen ten aanzien van de burgers. De voormelde bepalingen van de bijzondere wet beletten de decreetgever niet om strengere eisen te stellen aan de wijze van bekendmaking van uitvoeringsbesluiten zoals inzake de vorm van de bekendmaking van gewestplannen.

De betwiste bepalingen stellen strengere eisen dan de minimale regels die in dit verband door de bijzondere wetgever werden ingevoerd. De artikelen 22 en 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - in zoverre zij als bevoegdheidsverdelende regels kunnen worden beschouwd - zijn niet geschonden.

Memorie en memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.6. De eerste prejudiciële vraag gesteld in de zaak met rolnummer 844 moet ontkennend worden beantwoord.

De betwiste bepalingen werken niet terug. Zij zijn onmiddellijk toepasselijk. Het Hof heeft in zijn arrest nr. 88/93 van 22 december 1993 reeds gesteld dat het gewone gevolg is van elke wettelijke regel dat hij van onmiddellijke toepassing is, niet alleen op feiten die zich voordoen na het in werking treden van de nieuwe norm, maar ook op na die inwerkingtreding ontstane rechtsgevolgen van voordien voorgevallen feiten.

Door de gewestplannen die definitief zijn vastgesteld vanaf 1 januari 1994, alsmede de definitieve gewestplannen van vóór 1 januari 1994, te onderwerpen aan een nieuwe, soepelere bekendmakingsregeling, heeft de gewestwetgever een bevoegdheid uitgeoefend die hem is toegekend bij artikel 6, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.7. Het argument van de verzoekende partijen voor de Raad van State dat de bij artikel 190 van de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheid miskend zou zijn, is niet pertinent.

Artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat «geen decreet (...) verbindend (is) dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij deze wet bepaald ». Artikel 84 van dezelfde bijzondere wet regelt de bekendmaking en inwerkingtreding van de besluiten. De artikelen 55 en 56 ervan regelen de bekendmaking en inwerkingtreding van de decreten.

De betwiste bepalingen zijn volkomen vreemd aan artikel 190 van de Grondwet, dat de tegenhanger is van artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, enkel wat de federale normen betreft.

A.8. Geen enkele bepaling van de bijzondere wet verbiedt de decreetgever bijkomende bekendmakingsvormen voor te schrijven.

Wat betreft de tweede prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 844

Memorie en memorie van antwoord van de verzoekende partijen voor de Raad van State

A.9. De decreetgever heeft gepoogd de wijziging in de vereisten voor de bekendmaking en in de verordenende kracht van de gewestplannen door te voeren met terugwerkende kracht. De gewijzigde regeling zou dan van toepassing zijn op alle besluiten houdende vaststelling van de gewestplannen die zijn genomen vanaf 5 augustus 1976, datum waarop het eerste gewestplan werd vastgesteld.

Die retroactiviteit strekt zich uit tot een periode waarin de decreetgever zelf nog niet bestond, wat een bevoegdheidsoverschrijding *ratione temporis* met zich meebrengt.

Bij zijn arrest nr. 3/89 oordeelde het Hof reeds dat een decreet dat terugwerkt tot 1 oktober 1980 niet is

aangetast door een bevoegdheidsoverschrijding *ratione temporis*, vermits die datum samenvalt met de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Memorie en memorie van antwoord van de Vlaamse Regering

A.10. De omvang van de prejudiciële vraag is beperkt, enerzijds, doordat het enkel om een toetsing van de betwiste bepalingen aan de bevoegdheidsverdelende regels gaat en, anderzijds, doordat het enkel gaat om een toetsing van de betwiste bepalingen « in zoverre zij zouden terugwerken tot een periode waarin de decreetgever nog niet was opgericht ».

Deze laatste beperking houdt in dat geen toetsing wordt gevraagd van de bepalingen in zoverre de nieuwe vereisten betrekking hebben op de bekendmaking van in de toekomst vast te stellen gewestplannen. De vraag is in wezen beperkt tot artikel 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962. Artikel 13*bis* van die wet blijft als dusdanig en in zijn algemeenheid buiten beschouwing.

A.11. De betwiste bepalingen hebben geen terugwerkende kracht. De Raad van State heeft in die zin geoordeeld in zijn advies over het voorontwerp van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 1993.

Het gevolg van de betwiste bepalingen, gelezen in samenhang met het uitvoeringsbesluit van 23 februari 1994, is enkel en alleen dat -voor zover voldaan is aan de nieuwe vereisten voor de bekendmaking - gewestplannen die vóór 1 januari 1994 definitief werden vastgesteld, aan de betrokken burgers kunnen worden tegengesteld vanaf 24 maart 1994, dit is de dag waarop het uitvoeringsbesluit van 23 februari 1994 in het *Belgisch Staatsblad* werd bekendgemaakt.

Memorie en memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.12. De tweede prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 844 is zonder voorwerp.

De Raad van State heeft in zijn advies over het voorontwerp doen opmerken dat de betwiste bepalingen niet terugwerken.

Zoals het Hof in zijn arrest nr. 88/93 van 22 december 1993 reeds heeft gesteld, is het het gewone gevolg van elke wettelijke regel dat hij van onmiddellijke toepassing is, niet alleen op feiten die zich voordoen na het in werking treden van de nieuwe norm, maar ook op na die inwerkingtreding ontstane rechtsgevolgen van voordien voorgevallen feiten.

A.13. Zelfs in de veronderstelling dat de betwiste bepalingen terugwerkende kracht hebben, ziet men niet hoe die retroactiviteit de bevoegdheidsregels zou schenden. Sedert 1 oktober 1980, datum waarop de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in werking is getreden, is de federale wetgever immers volkomen onbevoegd om de normatieve kracht en de bijkomende bekendmakingsregels van de gewestplannen, en zelfs van vroegere gewestplannen, te regelen.

Wat betreft de derde prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 844 en de eerste prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 847

Memorie en memorie van antwoord van de verzoekende partijen voor de Raad van State

A.14. Een decreetgever kan geen regels uitvaardigen die niet-normatief zouden zijn, noch aan de gewestregering de zorg overlaten om te bepalen welke delen van de uit te vaardigen besluiten normatief dan wel niet-normatief zijn.

Overeenkomstig de artikelen 134 en 39 van de Grondwet wordt de rechtskracht van de regels die kunnen worden uitgevaardigd door de gewestelijke organen bepaald bij een wet, aangenomen met een bijzondere meerderheid. Uit de artikelen 19, § 2, 20 en 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen volgt dat de decreten en verordeningen van het Vlaamse Gewest kracht van wet hebben en derhalve normatief moeten zijn.

Memorie en memorie van antwoord van de Vlaamse Regering

A.15. De omvang van de prejudiciële vraag is beperkt, enerzijds, doordat het enkel om een toetsing van de betwiste bepalingen aan de bevoegdheidsverdelende regels gaat en, anderzijds, doordat het enkel gaat om een toetsing van de betwiste bepalingen « in zoverre zij bepalen dat delen van reeds vastgestelde gewestplannen niet-normatief zijn ».

Deze laatste beperking houdt in dat geen toetsing wordt gevraagd van de bepalingen in zoverre de betwiste normen zouden bepalen dat delen van in de toekomst vast te stellen gewestplannen niet-normatief zijn. De vraag is in wezen beperkt tot artikel 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962. Artikel 13bis van die wet blijft als dusdanig en in zijn algemeenheid buiten beschouwing.

A.16. De decreetgever zelf heeft niet bepaald dat delen van definitief vastgestelde gewestplannen normatief of niet-normatief zouden zijn. Hij heeft enkel de Vlaamse Regering gemachtigd te bepalen welke delen al dan niet normatief zijn, wat is gebeurd in het besluit van 23 februari 1994.

Hieruit volgt dat de vraag in wezen zonder voorwerp is. Bovendien is het Hof niet bevoegd om het besluit van de Vlaamse Regering te toetsen. De wettigheidsbezwaren die door de verzoekende partijen tegen het besluit zijn aangevoerd, zijn door de Raad van State reeds afgewezen in de verwijzende arresten.

Memorie en memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.17. De vraag wordt in beide verwijzingsbeslissingen gesteld. In tegenstelling tot de vraag gesteld in de zaak met rolnummer 811, heeft deze prejudiciële vraag zowel betrekking op artikel 100 als op artikel 108 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 1993 (respectievelijk de artikelen 13bis en 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962).

A.18.1. De prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord, nu de betwiste bepalingen een voldoende grondslag vinden in artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.18.2. Wanneer de gewestwetgever een onderscheid maakt tussen de normatieve en de niet-normatieve delen van de gewestplannen, uit hij een evidentie. De gewestplannen bevatten reeds bepalingen die per definitie niet-normatief zijn en andere die wel normatieve voorschriften zijn.

A.18.3. Zelfs in samenhang gelezen met artikel 108 werkt artikel 100 van het betwiste decreet niet terug. Het betwiste decreet regelt enkel de huidige gevolgen van voorheen aangenomen gewestplannen en brengt de situaties die definitief voorbij zijn niet in het geding.

A.18.4. Sedert 1 oktober 1980, datum van inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is de federale wetgever volkomen onbevoegd om de normatieve kracht van de gewestplannen, en zelfs van vroegere gewestplannen te regelen. Het Hof heeft nooit het tegendeel gezegd.

A.18.5. Geen enkele bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoudt de bevoegdheid om de normatieve en niet-normatieve bepalingen van de gewestplannen vast te stellen uitdrukkelijk voor aan de decreetgever. Derhalve is artikel 100, dat aan de Vlaamse Regering de zorg toevertrouwt die delen te bepalen, volkomen in overeenstemming met artikel 6, § 1, I, 1°, van de voormelde bijzondere wet.

A.19.1. De argumentatie die in de memorie van de verzoekende partijen voor de Raad van State werd ontwikkeld, kan niet worden aangenomen, om de volgende redenen.

A.19.2. De Raad van State heeft in zijn advies over het voorontwerp van de betwiste bepalingen de bevoegdheid van de decreetgever niet in twijfel getrokken.

A.19.3. Artikel 19, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleent kracht van wet aan de decreten. Het heeft niets uit te staan met de gewestplannen.

A.19.4. Artikel 22 van de voormelde bijzondere wet bepaalt in werkelijkheid impliciet dat uitvoeringsbesluiten pas verbindend zijn nadat ze werden bekendgemaakt. De betwiste bepalingen wijken niet van die regel af in zoverre zij geenszins het verbindende karakter van het geheel van de bepalingen van de gewestplannen opheffen en in zoverre dat verbindende karakter afhankelijk blijft van een bekendmaking.

De verzoekende partijen voor de Raad van State verwarren de verbindende kracht van een bepaling met de normatieve kracht ervan. Zeggen dat een bepaling niet normatief is, komt er niet op neer te zeggen dat zij niet verbindend is, ook al vloeit het tweede kenmerk in hoofdzaak voort uit het eerste.

A.19.5. Artikel 20 van de voormelde bijzondere wet heeft geenszins tot doel alle bepalingen van reglementen en besluiten noodzakelijkerwijze normatief te maken.

De decreetgever was kennelijk bevoegd om een duidelijk onderscheid te maken tussen de normatieve bepalingen en de niet-normatieve bepalingen van een gewestplan. Hij heeft de gewestregering geenszins gemachtigd de decreten te schorsen of vrijstelling te verlenen van de uitvoering ervan. Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is niet geschonden.

Wat betreft de tweede prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 847

Memorie en memorie van antwoord van de verzoekende partijen voor de Raad van State

A.20. Doordat de modaliteiten van openbaarmaking van de gewestplannen ingrijpend worden gewijzigd, wordt een onverantwoorde discriminatie in het leven geroepen op het gebied van de rechtsbescherming, tussen burgers die nog 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 orthofotoplannen en de kaarten met aanduiding van de bestaande juridische toestand 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 verkregen rechten aan van de eigenaars 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 onbehoorlijke karakter van de retroactiviteit nog verzaamd door de omstandigheid dat die teruggaat tot een periode voordat de decreetgever bestond; die retroactiviteit gaat gepaard met een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu de betrokkenen worden beroofd van de rechtsbescherming die door de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aan elke burger geboden wordt.

Memorie en memorie van antwoord van de Vlaamse Regering

A.21. De omvang van de prejudiciële vraag is in drievoudig opzicht beperkt : ten eerste doordat het enkel gaat om een toetsing van de betwiste bepaling aan de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, ten tweede doordat het enkel gaat om een toetsing van de betwiste bepaling in zoverre die een onderscheid in rechtsbescherming in het leven zou roepen tussen de burgers die wel aanspraak kunnen maken op inzage van het volledige gewestplan in het gemeentehuis en de burgers aan wie die waarborg wordt ontnomen, en ten derde doordat het gaat om een toetsing van dat onderscheid in zoverre het de bekendmakingsvereisten betreft van vóór 1 januari 1994 definitief vastgestelde gewestplannen.

A.22. De vraag gaat uit van een onjuiste feitelijke vooronderstelling. Alle vóór 1 januari 1994 definitief

vastgestelde gewestplannen worden aan dezelfde - bij artikel 13bis van de wet van 29 maart 1962 bepaalde - vereisten inzake bekendmaking onderworpen. Geen enkele burger kan nog aanspraak maken op inzage van de niet-normatieve delen van het gewestplan in het gemeentehuis.

De omstandigheid dat sommige gewestplannen overeenkomstig de gewijzigde bepalingen integraal ter inzage in het gemeentehuis werden gelegd en die inzage ook na de wijziging *de facto* nog mogelijk zou zijn, is een feitelijk en geen juridisch gegeven.

De vraag is dan ook zonder voorwerp en valt buiten de toetsingsbevoegdheid van het Hof.

Memorie en memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.23. De prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord.

De betwiste bepalingen hebben het recht afgeschaft om het gewestplan in zijn geheel te raadplegen in het gemeentehuis. Die bepalingen zijn derhalve zonder onderscheid van toepassing op alle burgers.

Dat het volledige plan nog altijd in de gemeente kan worden geraadpleegd, vloeit niet voort uit de betwiste bepalingen, die bijgevolg geen enkel onderscheid in het leven roepen wat de rechtsbescherming betreft. Bovendien heeft een ieder het recht de niet-normatieve delen van het gewestplan te raadplegen bij de centrale administratie en bij de provinciale buitendiensten.

A.24. De betwiste bepaling ontnemt niemand het recht om een beroep te doen op de rechter. Het decreet van 22 december 1993 doet niets anders dan een wijziging aanbrengen in het geldende recht. De stelling van de verzoekende partijen voor de Raad van State zou erop neerkomen dat elke wetgevende evolutie verhinderd wordt.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voor de Raad van State voorhouden, hebben zij geen verkregen recht om te bouwen. In ieder geval bestaat er geen subjectief recht op een bouwvergunning, en kan het gewestplan hun momenteel tegengesteld worden.

Wat betreft de vierde prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 844 en de derde prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 847

Memorie en memorie van antwoord van de verzoekende partijen voor de Raad van State

A.25. Uit het arrest van het Hof nr. 40/95 van 6 juni 1995 kan men afleiden dat het antwoord op die vraag ontkennend is. Hierop wordt voorts niet meer ingegaan.

Memorie en memorie van antwoord van de Vlaamse Regering

A.26. De in de prejudiciële vraag opgeworpen rechtspunten zijn beslecht bij de arresten nr. 40/95 van 6 juni 1995 en nr. 56/95 van 12 juli 1995.

De Raad van State is gebonden door de door het Hof beslechte rechtspunten. De vraag is derhalve niet ontvankelijk.

Indien het Hof beslist de vraag ten gronde te behandelen, volstaat het te verwijzen naar de omstandige motivering van de voormelde arresten.

Memorie en memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.27. In zijn arrest nr. 40/95 heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat de decreetgever niet in overgangsbepalingen heeft voorzien, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt. Het Hof heeft eveneens beslist dat het decreet van 23 juni 1993 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt door te

bepalen dat het niet toepassen van de regels bedoeld in artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 geen aanleiding kon geven tot de schadevergoeding bedoeld in artikel 37 van de stedenbouwwet.

- B -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 844

B.1. De vraag betreft de bestaanbaarheid met de bevoegdheidsbepalende regels, van de artikelen 13*bis* en 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw « in zoverre zij de bekendmakingsvereisten van reeds geldende besluiten houdende vaststelling van gewestplannen wijzigen ».

B.2.1. 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, luidt als volgt :

« De definitieve vaststelling van het plan door de Vlaamse Regering wordt in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt waarin tevens het advies van de Regionale Commissie van Advies wordt opgenomen.

Het plan treedt in werking binnen 15 dagen na zijn bekendmaking.

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. De Vlaamse Regering bepaalt welke delen van het plan normatief dan wel niet-normatief zijn. »

B.2.2. Artikel 75, § 3, van de stedenbouwwet, vervangen bij artikel 108 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, bepaalt :

« 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. »

B.2.3. De betwiste bepalingen regelen de wijze waarop de bevolking inzage kan krijgen van

de gewestplannen. De definitieve vaststelling door de Vlaamse Regering van het plan wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*; er is voorzien in de mogelijkheid om ter plaatse kennis te nemen van de gewestplannen op het gemeentehuis van alle betrokken gemeenten.

Vooraleer de betwiste bepalingen in werking traden, moesten de gewestplannen ter inzage liggen op het gemeentehuis. Vanaf hun inwerkingtreding - op 1 januari 1994 - geldt dit enkel nog voor de normatieve delen ervan die als zodanig door de Vlaamse Regering zijn aangeduid. De niet-normatieve delen liggen ter inzage op het hoofdbestuur en de provinciale buitendiensten van de Administratie Ruimtelijke Ordening.

B.3. 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.

Hiertoe behoort het regelen van de gehele aangelegenheid van de gewestplannen, met inbegrip van het vaststellen of het wijzigen van de publiciteitsmaatregelen die aan de materie eigen zijn.

B.4. Volgens de verzoekende partij voor de Raad van State schenden de betwiste bepalingen niettemin de bevoegdheidsbepalende regels «in zoverre zij de bekendmakingsvereisten van reeds geldende besluiten houdende vaststelling van gewestplannen wijzigen».

B.5. De verzoekende partij voor de Raad van State gaat er ten onrechte van uit dat de betwiste bepalingen retroactief werken.

Artikel 75, § 3, van de stedenbouwwet mildert enkel voor de toekomst de verplichtingen van het bestuur op het gebied van de terinzagelegging van gewestplannen; het heeft wel onmiddellijke, doch geen retroactieve werking. Het laat 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.

B.6. De prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 844

B.7. De vraag betreft de bestaanbaarheid met de bevoegdheidsbepalende regels, van de artikelen 13*bis* en 75, § 3, van de stedenbouwwet « in zoverre zij zouden terugwerken tot een periode waarin de decreetgever nog niet was opgericht ».

B.8. Uit wat voorafgaat blijkt dat de bepalingen van de artikelen 13*bis* en 75, § 3, van de stedenbouwwet niet terugwerken. De tweede prejudiciële vraag is derhalve zonder voorwerp.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 844 en de eerste prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 847

B.9. De vragen betreffen de bestaanbaarheid met de bevoegdheidsbepalende regels, van de artikelen 13*bis* en 75, § 3, van de stedenbouwwet « in zoverre zij bepalen dat delen van reeds vastgestelde gewestplannen niet-normatief zijn ».

B.10.1. Ten deze is het onderscheid tussen de normatieve delen van de gewestplannen en de niet-normatieve delen ervan enkel gemaakt met het oog op de modaliteiten van terinzagelegging van die plannen.

Bij de behandeling van de eerste prejudiciële vraag is reeds gesteld dat het de gewesten toekomt in het raam van de bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening de gehele aangelegenheid van de gewestplannen te regelen, met inbegrip van het vaststellen of het wijzigen van de publiciteitsmaatregelen die aan de materie eigen zijn (B.3).

B.10.2. De prejudiciële vragen moeten ontkennend worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 847

B.11. De vraag betreft de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van

artikel 75, § 3, van de stedenbouwwet « 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.12. Zoals reeds uiteengezet onder B.5, 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 liggen 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.13. De prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord.

Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 844 en de derde prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 847

B.14. De vragen betreffen de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 87 van de stedenbouwwet, 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, « doordat het geen overgangsbepalingen en evenmin een schadevergoedingsregeling bevat met betrekking tot (in beroep) hangende bouwaanvragen ».

B.15. Om de redenen die werden uiteengezet in het arrest nr. 40/95 van 6 juni 1995, verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 4 augustus 1995, en die hier als overgenomen moeten worden beschouwd, schendt het voormelde artikel 87 van de stedenbouwwet niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De artikelen 13*bis* en 75, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, respectievelijk ingevoegd en vervangen door de artikelen 100 en 108 van het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1993, schenden niet de regels voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

- Artikel 75, § 3, van dezelfde wet, 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 dezelfde wet, 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 maart 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève