

Rolnummer 1935
Arrest nr. 72/2001 van 30 mei 2001

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende het decreet van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap van 13 juli 1972 tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters H. Boel en M. Melchior, de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot en L. Lavrysen, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus rechter E. Cerexhe, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter H. Boel,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij arrest nr. 85.596 van 23 februari 2000 in zake L. Van Winsen en anderen tegen de Vlaamse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 3 april 2000, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het decreet van 13 juli 1972 van de cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen de regels die door of krachtens de grondwet waren vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de staat, de gemeenschappen en de gewesten ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Bij een koninklijk besluit van 7 maart 1974 werd de Konijnenberg te Vosselaar als landschap gerangschikt. Op verzoek van E. Stroobant en anderen werd dat koninklijk besluit door de Raad van State vernietigd, wegens ontstentenis van een met redenen omkleed advies van de Commissie voor monumenten en landschappen.

Op 24 mei 1977 werd een tweede klasseringsbesluit genomen, na advies van de voormelde commissie, doch ook dat besluit werd op initiatief van de erfgenamen van de inmiddels overleden E. Stroobant - zijn weduwe L. Van Winsen en zijn kinderen C. Stroobant en H. Stroobant - door de Raad van State vernietigd, ditmaal omdat de rangschikkingsprocedure niet door de Minister zelf, maar door de adviseur-hoofd van dienst was ingezet.

Het derde klasseringsbesluit dateert van 4 september 1980, nadat op 24 september 1979 een voorstel in die zin was gedaan door de Minister van de Nederlandse Cultuurgemeenschap. Andermaal hebben L. Van Winsen, C. Stroobant en H. Stroobant, op 5 december 1980, een beroep tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State. Zij voeren een schending aan van artikel 59*bis* van de Grondwet, artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 1 en 6 van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, doordat het bestreden besluit genomen werd met toepassing van het decreet van 13 juli 1972 van de Cultuurraad tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931, terwijl het decreet naar hun oordeel een vooraf bestaande wet niet vermocht te wijzigen. Zoals blijkt uit het verwijzingsarrest, luidt hun argumentatie dat de Cultuurraad niet bevoegd was om de procedurele waarborgen te verminderen « die aan het eigendomsrecht door de wet van 7.08.1931 waren toegekend », noch « de indeling van de bevoegdheden aan de verschillende besturen door de wet toegekend te wijzigen ».

Alvorens nader te oordelen, stelt de Raad van State, op vraag van de verzoekende partijen, de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 3 april 2000 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 14 april 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 mei 2000.

Bij beschikking van 30 mei 2000 heeft de voorzitter in functie, op verzoek van de Vlaamse Regering van 29 mei 2000, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Vlaamse Regering en haar raadsman bij op 30 mei 2000 ter post aangetekende brieven.

De Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 14 juni 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 28 september 2000 en 29 maart 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 3 april 2001 en 3 oktober 2001.

Bij beschikking van 6 februari 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter L. Lavrysen.

Bij beschikking van 28 februari 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 21 maart 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Vlaamse Regering en haar advocaat bij op 1 maart 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 21 maart 2001 :

- is verschenen : Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en E. Cerexhe verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat 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 -

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.1.1. De Vlaamse Regering gaat eerst in op de strekking van de prejudiciële vraag.

A.1.2. Eén van de middelen voor de Raad van State, zo merkt de Vlaamse Regering op, heeft betrekking op de ontstentenis van officiële notificatie van het voorstel tot rangschikking van het landschap aan L. Van Winsen, weduwe van E. Stroobant en vruchtgebruikster van één van de betrokken percelen. Daarbij wordt de schending aangevoerd van artikel 1, tweede lid, van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, naar luid waarvan destijds een voorstel tot rangschikking waaraan door de Regering gunstig gevolg werd gegeven, « aan de eigenaars, aan de titularissen van ingeschreven zakelijke rechten of van rechten voortvloeiende uit overgeschreven akten » werd betekend.

Op het ogenblik van het rangschikkingsinitiatief - 24 september 1979 - was die bepaling echter vervangen door artikel 1 van het decreet van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap van 13 juli 1972. Op grond van het nieuwe artikel 1, tweede lid, van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen werd een voorstel tot rangschikking, waaraan door de minister gunstig gevolg werd verleend, betekend «aan de eigenaars, aan het college van burgemeester en schepenen, aan het federatie- of agglomeratiecollege en aan de bestendige deputatie». Uit de parlementaire voorbereiding blijkt volgens de Vlaamse Regering dat het de bewuste bedoeling was van de decreetgever om de rangschikkingsvoorstellen voortaan niet langer aan andere houders van zakelijke rechten dan eigenaars te betekenen.

A.1.3. Uit hetgeen voorafgaat leidt de Vlaamse Regering af dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de bevoegdheid van de gemeenschappen om in het kader van hun toenmalige bevoegdheid inzake monumenten en landschappen, enerzijds, eigendomsbeperkingen aan te brengen en, anderzijds, de lijst vast te stellen van de belanghebbenden aan wie klasseringsvoorstellen officieel ter kennis moeten worden gebracht en op dit stuk wijzigingen aan te brengen in de voormalige federale wetgeving.

A.2.1. Vervolgens zet de Vlaamse Regering haar standpunt uiteen omtrent het antwoord op de prejudiciële vraag.

A.2.2. Krachtens het toenmalige artikel 59bis, § 2, eerste lid, 1°, van de Grondwet en artikel 2, 4°, van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en de Franse Cultuurgemeenschap, waren de cultuurgemeenschappen op het ogenblik van de totstandkoming van het decreet van 13 juli 1972 onder meer bevoegd inzake «cultureel patrimonium». Volgens de parlementaire voorbereiding van de eerste staatshervorming moesten de monumenten en landschappen in 1972 tot dat «cultureel patrimonium» worden gerekend. Dit wordt, zo betoogt de Vlaamse Regering, overigens aangetoond door de wijziging, bij de wet van 8 augustus 1988, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in die zin dat de monumenten en landschappen uitdrukkelijk uit het «cultureel patrimonium», op dat ogenblik bedoeld bij artikel 4, 4°, van die wet, werden uitgezonderd en bij het nieuwe 7° van artikel 6, § 1, I, werden toevertrouwd aan de gewesten.

Aan de bevoegdheid in 1972 van de toenmalige cultuurgemeenschappen inzake landschappen kan dus naar het oordeel van de Vlaamse Regering niet worden getwijfeld. Meteen waren zij bevoegd om, «als rechtsopvolgers» van de federale wetgevende macht op dat stuk, de voormalige federale wetgeving ter zake op te heffen, te wijzigen, aan te vullen en te vervangen, wat als vanzelfsprekende consequentie van de «herverdeling van de wetgevende macht» en de daaruit voortvloeiende «statenopvolging» thans uitdrukkelijk wordt bevestigd in artikel 19, § 2, tweede zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.2.3. Dat de decreetgever, bevoegd inzake monumenten en landschappen, in dat verband eigendomsbeperkingen kan opleggen, spreekt volgens de Vlaamse Regering eveneens vanzelf. Zo was de Raad van State, bij de totstandkoming van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, van oordeel «dat de bevoegdheid van de Cultuurraad om regelingen te treffen ter bescherming van monumenten en landschappen onvermijdelijk de macht bevat om de uitoefening van het eigendomsrecht te beperken. Zonder de onmisbare beperkingen daarvan, is een decreet voor monumenten- en landschapszorg immers niet denkbaar». Het Arbitragehof van zijn kant heeft in het arrest nr. 41/95 gezegd dat de gewesten bevoegd zijn «om beperkingen aan te brengen op het eigendomsrecht wanneer die beperking past in het kader van een aangelegenheid die naar hen werd overgeheveld. De gewestelijke wetgever is ten deze bevoegd om beperkingen op het eigendomsrecht aan te brengen in de uitoefening van zijn bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening, landinrichting en natuurbehoud».

De Vlaamse Regering wijst er voorts op dat de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om eigendomsbeperkingen aan te brengen meestal impliciet wordt bevestigd door het Arbitragehof, in het kader van het onderzoek van middelen over de schending van het gelijkheidsbeginsel. Zij refereert aan de arresten nrs. 42/97 (B.37.4), 86/98 (B.14.3), 18/99 (B.7.2) en 97/99 (B.40).

A.2.4. Om dezelfde redenen meent de Vlaamse Regering dat de decreetgever ongetwijfeld bevoegd was om de procedure van rangschikking van landschappen vast te stellen, met inbegrip van de bepaling van de exhaustieve lijst van belanghebbenden aan wie voorstellen tot rangschikking ter kennis moeten worden

gebracht. Meteen was hij bevoegd de destijds door de federale wetgever uitgevaardigde procedure, met inbegrip van de kennisgeving van de rangschikkingsvoorstellen, te wijzigen.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of het decreet van 13 juli 1972 tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen de regels schendt die door of krachtens de Grondwet waren vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Uit de motieven van het verwijzingsarrest en uit de gegevens van het dossier kan worden afgeleid dat inzonderheid de vraag aan de orde is of de decreetgever de waarborgen vermocht te wijzigen waarmee het eigendomsrecht door de voormelde wet was omringd.

B.2. Vóór de wijziging door het decreet van 13 juli 1972 tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen werd, op grond van artikel 1, tweede lid, van de genoemde wet, een voorstel tot rangschikking waaraan door de Regering gunstig gevolg werd gegeven, betekend « aan de eigenaars, aan de titularissen van ingeschreven zakelijke rechten of van rechten voortspuitende uit overgeschreven akten ».

Na de wijziging door het decreet van 13 juli 1972 werd, op grond van het nieuwe - inmiddels door het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen opgeheven - artikel 1, tweede lid, van de wet van 7 augustus 1931, een voorstel tot rangschikking, waaraan door de minister gunstig gevolg werd gegeven, betekend « aan de eigenaars, aan het college van burgemeester en schepenen, aan het federatie- of agglomeratiecollege en aan de bestendige deputatie ».

B.3. Toen artikel 1 van het decreet van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap van 13 juli 1972 tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen werd aangenomen, waren de Cultuurraden op grond van het toenmalige artikel 59bis, § 2, eerste lid, 1°, van de Grondwet bevoegd om, ieder wat hem betreft, bij decreet de culturele aangelegenheden te regelen die overeenkomstig artikel 59bis, § 2, tweede lid, van de Grondwet werden vastgesteld bij een wet, aangenomen met de in § 1, tweede lid, van dat artikel bepaalde meerderheid.

Ter uitvoering van die grondwetsbepalingen werd de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap aangenomen, waarvan artikel 2, 4°, luidde :

« De culturele aangelegenheden, bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet, zijn de volgende :

[...]

4. cultureel patrimonium, musea en andere wetenschappelijk-culturele instellingen;

[...] ».

B.4. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling kon reeds worden afgeleid dat de bevoegdheidstoewijzing inzake het cultureel patrimonium de regelgeving betreffende het behoud van monumenten en landschappen omvatte (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 400, pp. 4-5, en nr. 497, p. 6).

Nadien is ook door de wetgever bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 bevestigd dat het behoud van monumenten en landschappen steeds als culturele aangelegenheid was beschouwd. Immers, de bijzondere wetgever heeft de bevoegdheden inzake monumenten en landschappen aan de gewesten overgedragen wegens hun verwantschap met de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, waarbij zij uitdrukkelijk werden uitgesloten van de gemeenschapsbevoegdheid inzake het cultureel patrimonium als bedoeld in artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Luidens de memorie van toelichting bij het ontwerp van wat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is geworden, slaat de bevoegdheid inzake monumenten en landschappen « op het geheel van de maatregelen die de identificatie, het behoud, de classering, het onderhoud, de restauratie, de instandhouding, de valorisatie, het beheer, de promotie en de subsidiëring van monumenten, architecturale gehelen en landschappen beogen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 6).

B.5. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de wetgever aan de cultuurgemeenschappen de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

De cultuurgemeenschappen waren bevoegd om beperkingen aan te brengen op het eigendomsrecht wanneer die beperkingen pasten in het kader van een aangelegenheid die naar hen werd overgeheveld. De cultuurgemeenschappen waren eveneens bevoegd om bepaalde opdrachten toe te vertrouwen aan bestuurlijke overheden en de wijze te bepalen waarop die opdrachten moesten worden uitgevoerd.

B.6. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Het decreet van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap van 13 juli 1972 tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen schendt niet de regels die door of krachtens de Grondwet waren vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

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 30 mei 2001.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel