

Rolnummer 2982
Arrest nr. 56/2005 van 8 maart 2005

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 192*bis* van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoegd bij artikel 54 van het decreet van 21 november 2003, ingesteld door M. Van Reeth en B. Van Rompuy.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 april 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 21 april 2004, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 192bis van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoegd bij artikel 54 van het decreet van 21 november 2003 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 januari 2004), door M. Van Reeth en B. Van Rompuy, samenwonende te 3140 Keerbergen, Stationsstraat 9A.

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 26 januari 2005 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Judo *loco* Mr. D. Lindemans, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en J. Spreutels verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

A.1.1. De verzoekende partijen besteden uitgebreid aandacht aan de stedenbouwkundige problemen van hun woning, teneinde hun belang bij het beroep tot vernietiging aan te tonen.

A.1.2.1. Als enig middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 192bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in samenhang gelezen met de artikelen 146 en 160 van de Grondwet, met de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, met artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en met de beginselen van rechtszekerheid, de scheiding der machten en de niet-retroactiviteit in strafzaken, doordat de bestreden bepaling, zoals ingevoegd door artikel 54 van het decreet van 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, geldt met terugwerkende kracht vanaf 9 september 1984, zonder dat hiervoor dwingende omstandigheden van algemeen

belang worden aangevoerd, terwijl dergelijke omstandigheden een noodzakelijke voorwaarde zijn om retroactieve wetsbepalingen die invloed hebben op lopende gedingen te verantwoorden.

Ter ondersteuning van hun middel verwijzen de verzoekende partijen naar de vaste rechtspraak van het Arbitragehof betreffende de toegestane terugwerkende kracht van een bepaling. Met uitzondering van de omstandigheid dat een bepaling als interpretatief kan worden beschouwd, kan de terugwerkende kracht van een wetsbepaling, die van die aard is dat zij rechtsonzekerheid kan doen ontstaan, enkel worden verantwoord op grond van bijzondere omstandigheden, inzonderheid wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien evenwel door terugwerkende wetsnormen wordt ingegrepen in hangende rechtsgedingen, zodat zij de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin beïnvloeden of zij de rechtscolleges verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, moeten uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever.

De verantwoording die in dit concrete geval door het Vlaams Parlement in de memorie van toelichting en het commissieverslag wordt gegeven, volstaat volgens de verzoekende partijen geenszins. Allereerst wordt ten onrechte en tegen de uitdrukkelijke bewoordingen van de bepaling in, de terugwerkende kracht van het nieuwe artikel 192bis van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening ontkend. Vervolgens wordt de keuze voor de terugwerkende kracht verantwoord vanuit de zorg voor rechtszekerheid, terwijl het tot het wezen van terugwerkende bepalingen behoort dat zij de rechtszekerheid in het gedrang brengen. Dat de invloed van een decretaal ingrijpen beperkt blijft tot de consolidering van bestaande reglementaire bepalingen, volstaat niet opdat sprake kan zijn van een aanvaardbare vorm van retroactiviteit, aangezien daarenboven immers nog sprake dient te zijn van uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang. Te dezen ontbreken die motieven of worden ze gelijkgesteld met het belang van de consolidering zelf. Dit werd ook al gesteld in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Bijgevolg stellen de verzoekende partijen vast dat de bestreden bepaling strijdig is met de in het middel aangehaalde bepalingen, nu ze ertoe leidt dat een categorie van burgers, te weten diegenen die worden geconfronteerd met een potentieel of werkelijk geschil waarin de wettigheid van het besluit van 17 juli 1984 ter sprake komt, op retroactieve wijze de mogelijkheid wordt ontzegd die wettigheidsvraag voor te leggen aan het ter zake bevoegde rechtscollege, zonder dat voor die retroactieve werking uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang worden aangevoerd.

A.1.2.2. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat een en ander des te meer geldt nu de overtreding van het besluit in kwestie met strafsancities wordt gestraft en er bijgevolg sprake is van retroactieve toepassing van een strafwet, wat kennelijk strijdig is met de in het middel aangehaalde verdragsrechtelijke bepalingen en met name artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

A.1.2.3. Als laatste element betogen de verzoekende partijen dat door die werkwijze een inbreuk wordt gepleegd op het eigendomsrecht van verzoekende partijen, zonder dat hiervoor een aanvaardbare verklaring wordt gegeven.

A.2.1. De Vlaamse Regering merkt op dat het beroep tot vernietiging onontvankelijk is, gelet op het feit dat de verzoekende partijen geen belang zouden hebben, daar zij niet verwickeld zijn in één of ander rechtsgeding waarbij de bestreden decreetsbepaling te hunnen nadele zou kunnen worden aangevoerd. Dat de vader van de (tweede) verzoekende partij strafrechtelijk wordt vervolgd voor het bewonen van een weekendhuisje, levert, volgens de Vlaamse Regering, geen rechtstreeks belang van die verzoekende partij op.

A.2.2.1. Volgens de Vlaamse Regering is het middel, aangevoerd door de verzoekende partijen, niet ontvankelijk omdat het voortvloeit uit een schending van het gelijkheidsbeginsel evenwel zonder dat categorieën van burgers worden vergeleken, zonder dat wordt aangewezen welke categorie zich te dezen in een vergelijkbare situatie bevindt of niet, en zonder dat een bepaalde categorie op onverantwoorde wijze ongelijk zou zijn behandeld of zich in een onvergelijkbare situatie zou bevinden terwijl zij gelijk zouden moeten worden behandeld.

A.2.2.2. De Vlaamse Regering doet opmerken dat het middel feitelijke grondslag mist in zoverre het ervan uitgaat dat, ter verantwoording van de terugwerkende kracht van de bestreden bepaling, geen dwingende omstandigheden van algemeen belang zouden zijn aangevoerd. Integendeel, volgens de Vlaamse Regering citeren de verzoekende partijen zelf omstandig wat daarover in de parlementaire voorbereiding is gezegd en die

citaten kunnen moeilijk anders dan als het « aanvoeren van dwingende omstandigheden van algemeen belang » worden beschouwd.

A.2.2.3. Ten slotte acht de Vlaamse Regering het middel ongegrond, in zoverre de terugwerkende kracht van de bestreden bepaling tot 9 september 1984 niet redelijk verantwoord zou zijn door bijzondere omstandigheden, dan wel niet onontbeerlijk zou zijn voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Enerzijds, wordt gewezen op het louter formeel karakter van de door verzoekende partijen aangeklaagde terugwerkende kracht, aangezien bij de bestreden bepaling immers geen nieuwe regeling werd ingevoerd, maar enkel de voorheen bestaande reglementering werd bevestigd. Bovendien was de bevestigde regeling niet aangetast door enige interne of materieelrechtelijke illegaliteit, maar door een zuiver vormgebrek, namelijk het niet afdoende motiveren van het niet inwinnen van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Dat vormgebrek is slechts in één geval en *inter partes* door de rechter vastgesteld, terwijl voorheen niemand eraan had gedacht een annulatieberoep in te stellen tegen dat besluit. Ten slotte werd het ene geval waarin het besluit van 17 juli 1984 buiten toepassing werd verklaard door de rechter, door de bestreden decreetsbepaling ongemoeid gelaten.

Anderzijds, streefde de decreetgever wel degelijk doelstellingen van algemeen belang na, meer bepaald de rechtszekerheid en de gelijke behandeling van de adressaten van de destijds uitgevaardigde vergunningsplicht voor gebruikswijzigingen. De rechtspraak waarbij het besluit van 17 juli 1984 buiten toepassing werd verklaard, maakt niet alleen de toepassing van dat besluit onzeker, maar veroorzaakt tevens rechtsonzekerheid doordat het besluit veelal wel werd toegepast. Die rechtsonzekerheid werd nog in de hand gewerkt door het feit dat het besluit van 17 juli 1984 niet uit de rechtsorde werd verwijderd.

De Vlaamse Regering onderbouwt haar argumentatie met talrijke verwijzingen naar de rechtspraak van het Hof.

A.3.1. Ter weerlegging van de stelling van de Vlaamse Regering als zouden de verzoekende partijen geen belang hebben bij het door hen ingestelde beroep tot vernietiging, wijzen de verzoekende partijen allereerst op artikel 146, eerste lid, 3°, van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, dat bepaalt dat het loutere gegeven dat een eigenaar een stedenbouwkundige inbreuk toestaat of aanvaardt een strafbaar feit vormt. Daarenboven worden de ouders van de (tweede) verzoekende partij vervolgd voor het permanent bewonen van een weekendhuisje. Het feit dat die vervolging momenteel niet hangende is, vormt een onvoldoende grond om te besluiten tot de afwezigheid van een belang van verzoekende partijen : zij bevinden zich immers in een situatie, waarin het zeer waarschijnlijk is dat ook zij effectief zullen worden vervolgd. Bovendien worden zij nu reeds effectief vervolgd op grond van artikelen 64 en 66 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wegens de oprichting van een berging-garage naast de weekendwoning.

In tweede instantie merken de verzoekende partijen op dat het voor de waarde van hun eigendom een fundamenteel verschil uitmaakt of die eigendom een op wettige wijze voor permanente bewoning vatbare constructie is of niet.

A.3.2.1. In antwoord op de stelling van de Vlaamse Regering als zou hun middel onontvankelijk zijn, voeren de verzoekende partijen aan dat uit de uiteenzetting van het middel overduidelijk kan worden afgeleid welk discriminatoir onderscheid aan de orde is, te weten tussen, enerzijds, de burgers die (actueel of hypothetisch) worden geconfronteerd met een rechtsgeschil waarop de bestreden retroactieve norm van toepassing is, en, anderzijds, de burgers die worden geconfronteerd met een soortgelijk rechtsgeschil, waarop echter hetzij een reglementaire norm, hetzij een decretale norm die onmiddellijk in werking treedt, van toepassing is, waarbij de eerste categorie burgers zich duidelijk in een minder gunstige positie bevindt.

A.3.2.2. Voor wat het missen van feitelijke grondslag betreft, menen de verzoekende partijen dat het precies de vraag is of de door de decreetgever aangehaalde argumenten kunnen worden aanvaard als zijnde « dwingende motieven van algemeen belang », zoals de Vlaamse Regering probleemloos aanneemt, waarbij zij opnieuw verwijzen naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

A.3.2.3. In antwoord op het argument ten gronde van de Vlaamse Regering als zou de terugwerkende kracht van de bestreden bepaling wel redelijk verantwoord zijn door bijzondere omstandigheden, wijzen de verzoekende partijen erop dat het hier geen loutere formele retroactiviteit betreft. Gezien de onwettigheid van het besluit van 17 juli 1984 is er wel degelijk sprake van een quasi-materiële retroactiviteit vermits de bevestigde

norm van die aard was dat hij door elke rechtbank buiten toepassing kon worden gelaten. Daarenboven beantwoordt de invulling van rechtszekerheid, die de Vlaamse Regering hier geeft, niet aan de vereiste van het bestaan van een dwingend motief van algemeen belang. Indien dat zou worden aanvaard, zou immers elke vorm van tweespalt in de rechtspraak een voldoende reden zijn voor een wetgevend optreden met terugwerkende kracht, vermits de niet-retroactiviteit van wetgeving net een waarborg voor rechtszekerheid dient te zijn en niet omgekeerd. Daarbij dient nog te worden gewezen op het incoherente standpunt van de Vlaamse Regering aangaande de belangrijkheid van het arrest van het Hof van Beroep van Antwerpen van 18 oktober 1999 : terwijl dit, enerzijds, als een eenzame uitzondering op een algemene administratieve praktijk en rechtspraak wordt bestempeld, valt, anderzijds, niet in te zien hoe het wel een voldoende grondslag kan vormen voor een dermate verregaande maatregel als de hier ter sprake zijnde retroactiviteit.

De verzoekende partijen menen dat de verwijzingen van de Vlaamse Regering naar arresten van het Arbitragehof ter zake niet relevant zijn, omdat geen van de aangehaalde arresten betrekking heeft op normen waaraan strafrechtelijke gevolgen zijn verbonden, hetgeen ter zake een fundamenteel verschil maakt met de in het geding zijnde norm. Thans wordt in de procedure voor de strafrechten aan de beklaagden een mogelijkheid ontnomen om zich te beroepen op de onwettigheid van het besluit van 17 juli 1984. Bovendien zullen vervolgingen voortaan niet meer gebeuren op basis van een overtreding van genoemd besluit, maar van artikel 192bis van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, hetgeen klaarblijkelijk indruist tegen het strafrechtelijke grondbeginsel van de niet-retroactiviteit, nu niet kan worden ontkend dat de bestreden bepaling, in samenhang met artikel 146 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, met ingang van 9 september 1984 een bepaald feit, te weten het zonder vergunning uitvoeren van de voormelde functiewijzigingen, strafbaar stelt.

A.4.1. Aangaande het verzoekschrift meent de Vlaamse Regering nog altijd dat dit onontvankelijk is. De Vlaamse Regering ziet niet in hoe de strafvordering wegens de onvergunde oprichting van een berging-garage wordt beïnvloed door de bestreden decreetsbepaling of door het bij die bepaling voor de duur van zijn gelding, dit is van 9 september 1984 tot 30 april 2000, geconsolideerde besluit van 17 juli 1984; dat geconsolideerde besluit heeft immers uitsluitend betrekking op een gebruiks- of bestemmingswijziging.

A.4.2.1. De Vlaamse Regering blijft de mening toegedaan dat het middel ongegrond is. Immers, de redenering dat het hier niet slechts om een louter formele retroactiviteit zou gaan, omdat het geconsolideerde besluit onwettig was, staat of valt met de rechtmatigheid van dat besluit. Hierbij herhaalt ze haar argumentatie met betrekking tot de rechtmatigheid van het besluit. Daarenboven wijst de Vlaamse Regering erop dat het Hof in zijn arrest nr. 5/94 van 20 januari 1994 heeft geoordeeld dat de wetgever terecht geoordeeld had dat de rechtszekerheid in het gedrang kwam door het naast elkaar bestaan van uiteenlopende beoordelingen van de rechtsgeldigheid van eenzelfde regeling. Ook in dat arrest betrof het een koninklijk besluit dat door sommige hoven en rechtbanken buiten toepassing werd verklaard en door andere niet, en dat naderhand werd bekrachtigd door de wetgever.

A.4.2.2. Wat de opmerking van de verzoekende partijen betreft aangaande de relevantie van de door de Vlaamse Regering aangehaalde arresten, doet de Vlaamse Regering opmerken dat ook het Hof een dergelijk onderscheid tussen bepalingen die misdrijven vastleggen en andere niet maakt, zodat die redenering niet kan worden gevolgd.

- B -

Wat de ontvankelijkheid betreft

B.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging omdat de verzoekende partijen niet over het rechtens vereiste belang zouden beschikken. Zij zijn niet verwickeld in een rechtsgeding waarbij de bestreden decretale bepaling te hunnen nadele zou kunnen worden aangevoerd.

B.2.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.2. De omstandigheid dat de verzoekende partijen op heden niet verwickeld zijn in een gerechtelijke procedure kan niet tot gevolg hebben dat zij geen belang zouden kunnen hebben bij hun beroep tot vernietiging ingesteld tegen een decretale bepaling die met terugwerkende kracht uitvoeringsbepalingen valideert. Er kan immers niet worden uitgesloten dat zij alsnog zouden kunnen worden vervolgd wegens het voortzetten van een gebruik van hun onroerend goed in strijd met het van toepassing zijnde plan van aanleg of dat zulks het voorwerp zou uitmaken van een herstelmaatregel of een bevel of vordering tot staking.

B.3. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.4. De verzoekende partijen voeren aan dat artikel 192*bis* van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoegd bij artikel 54 van het decreet van 21 november 2003, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in samenhang gelezen met de artikelen 146 en 160 van de Grondwet, met de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en met de beginselen van rechtszekerheid, scheiding van de machten en de niet-retroactiviteit in strafzaken, doordat de bestreden bepaling geldt met terugwerkende kracht vanaf 9 september 1984, zonder dat hiervoor dwingende omstandigheden van algemeen belang zouden zijn aangevoerd, terwijl dergelijke omstandigheden een noodzakelijke voorwaarde zijn om retroactieve wetsbepalingen, die invloed hebben op hangende rechtsgedingen, te verantwoorden.

B.5. Artikel 54 van het decreet van 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening voegt een nieuw artikel 192bis in dat luidt :

« Tot de dag waarop de in artikel 99, § 1, 6°, bedoelde lijst van vergunningsplichtige functiewijzigingen in werking treedt en met terugwerkende kracht vanaf 9 september 1984, worden eveneens de hierna vermelde gebruikswijzigingen geacht vergunningsplichtig te zijn vanwege de belangrijke ruimtelijke weerslag op de onmiddellijke omgeving :

1° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, een woongebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik bestaat uit een dancing, het opslaan van schroot, autowrakken of afvalproducten, het te koop of in ruil aanbieden van diensten binnen een ruimte die groter is dan driehonderd vierkante meter;

2° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een industriegebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik bestaat uit het te koop of in ruil aanbieden van goederen of diensten;

3° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een agrarisch gebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik is niet agrarisch;

4° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een bufferzone, een groen-, park- of bosgebied of daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik bestaat uit om het even welk gebruik dat anders is dan het oorspronkelijke;

5° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een recreatiegebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik bestaat uit het permanent bewonen;

6° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een ontginningsgebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik bestaat uit het opslaan van schroot, autowrakken of afvalproducten. »

B.6.1. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever met artikel 54 van het decreet van 21 november 2003 beoogde het besluit van 17 juli 1984 met terugwerkende kracht te bekrachtigen voor de periode van zijn gelding, zijnde van 9 september 1984 tot en met 30 april 2000 :

« In een arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen werd het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984, [...] onwettig verklaard op grond dat de in de aanhef van het besluit ingeroepen redenen tot staving van de hoogdringendheid, op grond waarvan werd nagelaten het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen, niet deugdelijk waren.

[...]

Dit brengt met zich mee dat een aantal overtreders op louter procedurele gronden aan veroordeling en aan het opleggen van een herstelmaatregel zouden kunnen ontsnappen, hoewel ze op ieder ogenblik konden weten in overtreding te handelen. » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1800/1, p. 20*)

« Er dient voorkomen dat in verband met het besluit van 17 juli 1984 een zeer uiteenlopende rechtspraak kan ontstaan met betrekking tot de hiervoor weergegeven omstandigheden waarin dit besluit tot stand kwam. [...]

Het is dus noodzakelijk de inhoudelijke regeling die naar het oordeel van het Hof van Beroep van Antwerpen op formeel onregelmatige wijze zouden zijn opgelegd, retroactief en ongewijzigd te bekrachtigen bij decreet; m.a.w., de door dit Hof buiten toepassing verklaarde verordening bij decreet te valideren met ingang van de dag waarop dit besluit in werking trad. » (*ibid.*, pp. 21-22)

B.6.2. Voormeld besluit bepaalde :

« Artikel 1. Wanneer het gebruik van een vergund gebouw gewijzigd wordt wat de hoofdfunctie betreft, naar een nieuw gebruik, dan wordt deze gebruikswijziging geacht een belangrijke ruimtelijke weerslag te hebben op de onmiddellijke omgeving wanneer het gaat om een gebouw gelegen in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, een woongebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied en het nieuwe gebruik bestaat uit een dancing, het opslaan van schroot, autowrakken van afvalproducten, het te koop of in ruil aanbieden van goederen of diensten binnen een ruimte groter dan driehonderd vierkante meter. Voor deze gebruikswijzigingen dient voorafgaandelijk een vergunning bekomen te worden krachtens de in artikel 44, paragraaf 1, punt 7 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gestelde regelen.

Art. 2. Wanneer het gebruik van een vergund gebouw gewijzigd wordt wat de hoofdfunctie betreft, naar een nieuw gebruik, dan wordt deze gebruikswijziging geacht een belangrijke ruimtelijke weerslag te hebben op de onmiddellijke omgeving wanneer het gaat om een gebouw gelegen in een industriegebied of een daarmee gelijkgesteld

bestemmingsgebied en het nieuw gebruik bestaat uit het te koop of in ruil aanbieden van goederen en diensten. Voor deze gebruikswijzigingen dient voorafgaandelijk een vergunning bekomen te worden krachtens de in artikel 44, paragraaf 1, punt 7 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gestelde regelen.

Art. 3. Wanneer het gebruik van een vergund gebouw gewijzigd wordt wat de hoofdfunctie betreft, naar een nieuw gebruik, dan wordt deze gebruikswijziging geacht een belangrijke ruimtelijke weerslag te hebben op de onmiddellijke omgeving wanneer het gaat om een gebouw gelegen in een agrarisch gebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied en het nieuwe gebruik bestaat uit een ander dan een agrarisch gebruik. Voor deze gebruikswijzigingen dient voorafgaandelijk een vergunning bekomen te worden krachtens de in artikel 44, paragraaf 1, punt 7 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gestelde regelen.

Art. 4. Wanneer het gebruik van een vergund gebouw gewijzigd wordt wat de hoofdfunctie betreft, naar een nieuw gebruik, dan wordt deze gebruikswijziging geacht een belangrijke ruimtelijke weerslag te hebben op de onmiddellijke omgeving wanneer het gaat om een gebouw gelegen in een bufferzone, een groenpark- of bosgebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied en het nieuwe gebruik bestaat uit om het even welk gebruik anders dan het oorspronkelijke. Voor deze gebruikswijzigingen dient voorafgaandelijk een vergunning bekomen te worden krachtens de in artikel 44, paragraaf 1, punt 7 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gestelde regelen.

Art. 5. Wanneer het gebruik van een vergund gebouw gewijzigd wordt wat de hoofdfunctie betreft, naar een nieuw gebruik, dan wordt deze gebruikswijziging geacht een belangrijke ruimtelijke weerslag te hebben op de onmiddellijke omgeving wanneer het gaat om een gebouw gelegen in een recreatiegebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied en het nieuwe gebruik bestaat uit het permanent bewonen. Voor deze gebruikswijzigingen dient voorafgaandelijk een vergunning bekomen te worden krachtens de in artikel 44, paragraaf 1, punt 7 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gestelde regelen.

Art. 6. Wanneer het gebruik van een vergund gebouw gewijzigd wordt wat de hoofdfunctie betreft, naar een nieuw gebruik, dan wordt deze gebruikswijziging geacht een belangrijke ruimtelijke weerslag te hebben op de onmiddellijke omgeving wanneer het gaat om een gebouw gelegen in een ontginningsgebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied en het nieuwe gebruik bestaat uit het opslaan van schroot, autowrakken en afvalproducten. Voor deze gebruikswijzigingen dient voorafgaandelijk een vergunning bekomen te worden krachtens de in artikel 44, paragraaf 1, punt 7 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gestelde regelen. »

B.7. Een overtreding van artikel 192bis van het stedenbouwdecreet wordt strafrechtelijk gestraft door artikel 99, § 1, 6°, *junctis* de artikelen 146 en 147, van dat decreet. Een overtreding van artikel 44, § 1, 7°, van de stedenbouwwet, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 28 juni 1984 houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende

organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (*Belgisch Staatsblad*, 30 augustus 1984), werd eveneens strafrechtelijk gestraft door artikel 64, vierde lid, van de stedenbouwwet, ingevoegd bij artikel 2 van het voormelde decreet.

B.8. Het vroegere artikel 44, § 1, 7°, van de stedenbouwwet van 29 maart 1962 voorzag reeds in een vergunningsplicht voor het wijzigen voor de hoofdfunctie van een gebouw. Dat artikel bepaalde evenwel dat het wijzigen van het gebruik van een gebouw slechts vergunningsplichtig is, « voor zover deze wijziging is opgesomd in een door de Vlaamse regering vast te leggen lijst ».

Bijgevolg kon de door de vroegere bepaling voorgeschreven vergunningsplicht voor gebruikswijzigingen geen toepassing vinden zonder de vaststelling van die lijst in een uitvoeringsbesluit.

B.9.1. Doordat het Hof van Beroep van Antwerpen in een arrest van 18 oktober 1999 het voormelde besluit van 17 juli 1984 buiten toepassing heeft verklaard omdat het oordeelde dat de dringende noodzakelijkheid die was aangevoerd om niet het voorafgaande advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in te winnen onvoldoende was gemotiveerd, is een rechtsonzekerheid ontstaan die de decreetgever heeft willen verhelpen. Die rechtsonzekerheid is des te groter daar de vaststelling, door voormeld Hof van Beroep, enkel *inter partes* geldt en het een besluit betreft dat gedurende meer dan vijftien jaar is toegepast.

B.9.2. Wanneer een verordenende maatregel mogelijk als onwettig kan worden beschouwd overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet, komt het in de regel toe aan de overheid die de betrokken norm heeft aangenomen, die te herstellen met inachtneming van de vormvoorschriften die zij niet had nageleefd. Te dezen heeft de decreetgever een oplossing willen zoeken voor de wettelijke onmogelijkheid waarin de Vlaamse Regering zich bevond om, gelet op de vervanging van de basiswetgeving, het bij besluit van 14 april 2000 opgeheven besluit van 17 juli 1984 te herstellen, dat wil zeggen het aannemen van een decretale bepaling in 2003 met terugwerkende kracht tot 9 september 1984.

B.10. Er moet evenwel worden nagegaan of het door de decreetgever aangewende procédé redelijk verantwoord is.

B.11. Het overnemen van de inhoud van een besluit in een decretale bepaling heeft tot gevolg dat de Raad van State en de hoven en rechtbanken zich niet kunnen uitspreken over die inhoud.

B.12.1. Zoals opgemerkt in B.6.1, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 21 november 2003 dat het inzonderheid de bedoeling van de decreetgever was te vermijden dat in verband met het besluit van 17 juli 1984 een uiteenlopende rechtspraak zou ontstaan.

B.12.2. Bij arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen van 18 oktober 1999 werd het besluit van 17 juli 1984 onwettig verklaard wegens de miskenning van de raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State, zoals die is voorgeschreven bij artikel 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Evenwel hebben datzelfde Hof van Beroep en de Raad van State dat besluit reeds meerdere malen toegepast.

De beslissing waarbij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 onwettig was verklaard, steunde op het niet-naleven van vormvoorschriften die de Vlaamse Regering in acht moest nemen. Aan de handeling die de decreetgever opnieuw heeft verricht, kleven niet de vormgebreken die het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 konden aantasten.

B.13. De vaststelling, in een arrest dat enkel *inter partes* geldt, van een vormelijke tekortkoming bij het totstandkomen van een besluit waarvan de inhoud niet wordt betwist, kan niet tot gevolg hebben dat de decreetgever in de onmogelijkheid zou zijn om de rechtsonzekerheid die door die vaststelling is ontstaan, te verhelpen. Vermits de inhoud van de decretale bepaling overeenstemt met de inhoud van het besluit, is de vergunningsplichtige handeling op voldoende precieze wijze omschreven en kan eenieder op wie de strafbepalingen van het stedenbouwdecreet toepasselijk is, op grond ervan de feiten en nalatigheden kennen die zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen, zodat te dezen geen afbreuk wordt gedaan aan de vereiste van de non-retroactiviteit van de strafwet.

B.14. Bovendien heeft de decreetgever, door de bestreden bepaling in de plaats te stellen van dat besluit en door impliciet te bevestigen dat de reeds verleende vergunningen verworven blijven op de data waarop zij werden afgegeven, een maatregel genomen die in de bijzondere omstandigheden vermeld in B.6.1 een verantwoording vindt.

B.15. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 8 maart 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts