

Rolnummer 3332
Arrest nr. 156/2005 van 20 oktober 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 146, eerste lid, 6°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 5 januari 2005 in zake het college van burgemeester en schepenen van de stad Tielt tegen E. Maes en M. Vande Vyvere, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 12 januari 2005, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 146, [eerste lid,] 6°, van het decreet [van het Vlaamse Gewest] tot organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, artikel 12, tweede lid, en artikel 14 van de Grondwet en artikel 7 van het EVRM en artikel 15 van het BUPO-Verdrag doordat het aan de term ‘ inbreuk ’ een onbepaald en onbepaalbaar toepassingsgebied verleent en elke nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorzienbaarheid mist waaraan strafwetten nochtans moeten voldoen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- het college van burgemeester en schepenen van de stad Tielt, Tramstraat 2, 8700 Tielt;
- E. Maes en M.-J. Vande Vyvere, wonende te 8740 Pittem, Sint-Jozefsstraat 11;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 14 september 2005 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Bekaert, advocaat bij de balie te Brugge, voor het college van burgemeester en schepenen van de stad Tielt;

. Mr. I. Gabriëls, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. A. Lust, advocaat bij de balie te Brugge, voor E. Maes en M.-J. Vande Vyvere;

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

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De vrijwillig tussenkomende partij voor de verwijzende rechter vordert op grond van de artikelen 146, eerste lid, 6°, 149 en 151 van het decreet van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke

ordening » dat de verweerders voor dat rechtscollege als herstelmaatregel een aantal door hen geplante bomen rooien.

In het kader van die procedure heeft de verwijzende rechter de hierboven geformuleerde prejudiciële vraag gesteld.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verweerders voor de verwijzende rechter

A.1. De verweerders voor de verwijzende rechter brengen allereerst de rechtspraak van het Hof inzake het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel in herinnering. Zij verwijzen hierbij naar de arresten nr. 128/2002 van 10 juli 2002, nr. 157/2004 van 6 oktober 2004, nr. 158/2004 van 20 oktober 2004 en nr. 27/2005 van 2 februari 2005.

Uit het arrest nr. 69/2003 zou inzonderheid blijken dat een aantal bijzonder algemeen geformuleerde strafbaarstellingen onaanvaardbaar zouden zijn. Zo zou het begrip « fout » onvoldoende nauwkeurig zijn.

A.2. Te dezen zou artikel 146, eerste lid, 6°, van het decreet van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening » onvoldoende nauwkeurig zijn, aangezien niet met afdoende zekerheid uit te maken is wat moet worden verstaan onder « een inbreuk op de plannen van aanleg [...] op welke wijze ook ».

Bovendien zou, volgens de verweerders voor de verwijzende rechter, door die bepaling de loutere wijziging van de functie van een perceel grond, een gebouw of een onderdeel van een gebouw, een strafbaar feit uitmaken, ook al is daarvoor geen vergunning vereist. Dat zou tot een aantal absurde gevolgen leiden.

Zo kunnen, sinds de wijziging van artikel 146, eerste lid, 6°, van het decreet van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening » bij artikel 46 van het decreet van 21 november 2003, onwettig vergunde werken en handelingen geen inbreuk meer opleveren op de plannen van aanleg, terwijl werken en handelingen die niet vergunningsplichtig zijn wel een inbreuk kunnen uitmaken op die plannen van aanleg. Volgens bepaalde rechtspraak zouden bestemmingsongevoelige werken nochtans niet strafbaar zijn. Die rechtspraak is evenwel uitzonderlijk. Bovendien is het voor de burger niet vanzelfsprekend uit te maken of de rechter werken of handelingen bestemmingsongevoelig zal achten.

A.3. De verweerders voor de verwijzende rechter besluiten dat de in artikel 146, eerste lid, 6°, van het decreet van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening » neergelegde strafbepaling onvoldoende precies, nauwkeurig en onvoorzienbaar is.

A.4. Volgens hen komt de stelling van de Vlaamse Regering erop neer dat aan de uitvoerende macht en aan de rechter wordt overgelaten te bepalen welke stedenbouwkundige werken, handelingen of wijzigingen zullen worden gestraft. Een dergelijke delegatie van de wetgever aan de uitvoerende macht of aan de rechter is niet bestaanbaar met de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en met de rechtspraak van het Hof dienaangaande.

Bovendien gaat het te dezen om plannen van aanleg en verordeningen die door een veelheid van besturen kunnen worden aangenomen en die bovendien geen eenduidige reglementering zouden inhouden die op alle burgers gelijkelijk van toepassing is. In tegenstelling tot bijzondere plannen van aanleg, die gedetailleerde voorschriften bevatten, bepalen de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg in de regel niet welke werken, handelingen of wijzigingen al dan niet toegestaan zijn, maar beperken ze zich in de regel tot een zeer algemene bepaling van de bestemming van een bepaald gedeelte van het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Het algemeen karakter van die voorschriften, die verschillen van gebied tot gebied, heeft tot gevolg dat de begrippen « een inbreuk » en « op welke wijze ook » algemeen en onprecies zijn.

A.5. Dat de rechter dit kan verhelpen door handelingen, werken of wijzigingen bestemmingsongevoelig te achten, is niet pertinent, aangezien het niet aan de rechter zou toekomen om een handeling aan de strafwet te onttrekken. Dit zou enkel bijkomende rechtsonzekerheid creëren.

Standpunt van de vrijwillig tussenkomende partij voor de verwijzende rechter

A.6. Volgens de vrijwillig tussenkomende partij voor de verwijzende rechter vereist de legaliteit van een strafbepaling dat ze, in samenhang met andere bepalingen gelezen, op voldoende precieze wijze de als strafbaar gestelde gedraging omschrijft. Aan die vereiste zou zijn voldaan wanneer het voor hen op wie de strafbepaling toepasselijk is, mogelijk is de feiten en nalatigheden te kennen die hun strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen, zelfs als de nadere omschrijving hiervan wordt overgelaten aan de rechter.

A.7. Te dezen kan er, volgens die partij, wel degelijk een zinnige interpretatie worden gegeven aan de in het geding zijnde bepaling. De inbreuk op de plannen van aanleg vereist immers een strijdigheid met de bestemming. Er is geen inbreuk op de plannen van aanleg en op de verordeningen wanneer handelingen bestemmingsongevoelig zijn. Dat wordt aanvaard door de rechtspraak, onder meer door de afdeling administratie van de Raad van State.

Bovendien zou de strijdigheid met de plannen van aanleg en de verordeningen buiten kijf staan, aangezien de verweerders een perceel landbouwgrond volledig hebben bebost, nadat hun vergunningsaanvraag daartoe werd geweigerd. Dergelijke handelingen zouden vanzelfsprekend strijdig zijn met de bestemming.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.8. De Vlaamse Regering erkent dat het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, neergelegd in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, tot gevolg heeft dat de strafwetten in nauwkeurige, duidelijke en voorzienbare termen moeten zijn gesteld. Dat vloeit voort uit de rechtspraak van zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als van het Arbitragehof.

A.9. De strafbaarstelling van een gedraging moet evenwel in haar geheel worden getoetst aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.

Dat heeft tot gevolg dat in geval van een strafbaarstelling « bij verwijzing », waarbij de wetgever gedragingen strafbaar stelt die in strijd zijn met regels die door een andere overheid dan door hemzelf zijn uitgevaardigd, en waarbij de wetgever enkel de straf bepaalt die aan de overtreding van andermans normen wordt verbonden, zoals te dezen het geval is, de norm in kwestie op haar nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid moet worden onderzocht in samenhang met de strafbaar gestelde norm van die andere overheid.

A.10. Bijgevolg moet, volgens de Vlaamse Regering, artikel 146, eerste lid, 6°, van het decreet van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening » in samenhang worden gelezen met het plan van aanleg of de verordening waarop een inbreuk zou zijn gepleegd.

De verwijzende rechter preciseert evenwel niet op welk plan van aanleg of op welke verordeningsbepaling te dezen een inbreuk zou zijn gemaakt. Het Hof zou bijgevolg de toetsing van de inbreuk aan het legaliteitsbeginsel niet kunnen doorvoeren.

Overigens zou, volgens de Vlaamse Regering, de in het geding zijnde bepaling voldoende duidelijk zijn. In zoverre een plan van aanleg of een verordening dat niet zou zijn, komt het aan de rechter toe om, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, die administratieve rechtshandeling buiten toepassing te laten.

A.11. In haar memorie van antwoord voert de Vlaamse Regering aan dat de in het geding zijnde bepaling niet anders kan worden verstaan dan dat het uitvoeren van vergunningsplichtige werken, handelingen of wijzigingen zonder vergunning of in strijd met de bestemmingsvoorschriften van het betrokken gebied strafbaar wordt gesteld. De betrokken materiële akten zijn beperkt tot de in artikel 99, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 vermelde vergunningsplichtige handelingen. De door de verweerders voor de verwijzende rechter aangevoerde voorbeelden vallen daar overduidelijk niet onder.

- B -

B.1. Artikel 146, eerste lid, 6°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening », zoals gewijzigd bij artikel 46 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 », bepaalt :

« Met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 5 jaar en met een geldboete van 26 euro tot 400.000 euro of met één van deze straffen alleen, wordt de persoon gestraft die :

[...]

6° een inbreuk op de plannen van aanleg en verordeningen die tot stand zijn gekomen volgens de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 en die van kracht blijven zolang en in de mate dat ze niet vervangen worden door nieuwe voorschriften uitgevaardigd krachtens onderhavig decreet, pleegt na de datum van inwerkingtreding van dit decreet, of dit voortzet of in stand houdt, op welke wijze ook tenzij de uitgevoerde werken, handelingen of wijzigingen vergund zijn ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt of die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre het begrip « inbreuk » onvoldoende duidelijk, nauwkeurig en voorspelbaar zou zijn.

B.3.1. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

Artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten

geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

Artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin, mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren ».

B.3.2. Op grond van artikel 26, § 1, 3°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, gewijzigd bij de bijzondere wet van 9 maart 2003, is het Hof bevoegd om wetsnormen te toetsen aan de artikelen van titel II « De Belgen en hun rechten » en aan de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet. Wanneer evenwel een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van een of meer van de voormelde grondwetsbepalingen, vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen. Daaruit volgt dat, wanneer een schending wordt aangevoerd van een bepaling van titel II of van de artikelen 170, 172 of 191 van de Grondwet, het Hof bij zijn onderzoek rekening houdt met internationaalrechtelijke bepalingen die analoge rechten of vrijheden waarborgen.

B.4.1. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolgning mogelijk is en, anderzijds, om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het legaliteitsbeginsel in strafzaken gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, degene die een gedrag

aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag kan zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten.

Het legaliteitsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

B.4.2. Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het bij artikel 12, tweede lid, van de Grondwet gewaarborgde legaliteitsbeginsel zouden schenden.

B.5.1. Het decreet van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening » voorziet in ruimtelijke structuurplannen (artikel 18) en in ruimtelijke uitvoeringsplannen (artikel 37). Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat :

« 1° een grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is;

2° de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer;

3° een weergave van de feitelijke en juridische toestand;

4° de relatie met het ruimtelijk structuurplan of de ruimtelijke structuurplannen waarvan het een uitvoering is;

5° in voorkomend geval, een zo mogelijk limitatieve opgave van de voorschriften die strijdig zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan en die opgeheven worden;

6° in voorkomend geval, het ruimtelijk veiligheidsrapport, het planmilieueffectenrapport en/of de passende beoordeling.

Het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht » (artikel 38, § 1, van het decreet van 18 mei 1999).

Daarnaast kunnen de Vlaamse Regering, de provincieraden en de gemeenteraden stedenbouwkundige verordeningen vaststellen, die voorschriften van stedenbouwkundige aard

bevatten en die in overeenstemming moeten zijn met de bestaande regelgeving voor de materie in kwestie (artikel 54, derde lid, van het decreet van 18 mei 1999).

B.5.2. In afwachting van de goedkeuring van voormelde plannen, blijven de bestaande plannen van aanleg behouden, teneinde te vermijden dat een juridisch vacuüm zou ontstaan (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/8, p. 8).

Artikel 200 van het decreet van 18 mei 1999 bepaalt dienaangaande :

« De bestaande reglementaire bepalingen die onder het toepassingsgebied van dit decreet vallen en die niet strijdig zijn met dit decreet, blijven van kracht totdat ze worden gewijzigd, opgeheven of vervangen door besluiten genomen ter uitvoering van dit decreet.

Overtredingen op de in het eerste lid bedoelde reglementaire bepalingen na het van kracht worden van dit decreet worden gestraft met straffen bij dit decreet bepaald ».

Overeenkomstig artikel 201 van het decreet van 18 mei 1999, « [vervangen] de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen [...], voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van de plannen van aanleg tenzij het ruimtelijk uitvoeringsplan het uitdrukkelijk anders bepaalt ».

Artikel 172 van het decreet van 18 mei 1999 bepaalt dat de algemene plannen van aanleg en bijzondere plannen van aanleg die goedgekeurd werden vóór de inwerkingtreding van het besluit of de besluiten tot vaststelling van het gewestplan waarbinnen die gemeenten of delen ervan gelegen waren en die niet geheel of ten dele herzien werden na de inwerkingtreding van dat besluit, van rechtswege worden opgeheven. Dit geldt evenwel niet voor de algemene en bijzondere plannen van aanleg, of delen ervan, waarvan de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 190, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999 heeft beslist dat ze worden behouden in het plannenregister.

B.6.1. Overeenkomstig artikel 146, eerste lid, 2°, van het decreet van 18 mei 1999 is strafbaar, de persoon die

« handelingen, werken of wijzigingen uitvoert, voortzet of in stand houdt in strijd met een ruimtelijke uitvoeringsplan, bedoeld in artikelen 37 tot en met 53, met een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan waarvoor toepassing werd gemaakt van artikel 102 of 103, §§ 1, 3 en

4, of met de stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen, bedoeld in artikelen 54 tot en met 60 tenzij de uitgevoerde werken, handelingen of wijzigingen vergund zijn ».

B.6.2. De in het geding zijnde bepaling past die strafbaarstelling toe op de plannen van aanleg en de verordeningen die tot stand zijn gekomen volgens de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, en die, zoals in B.5.2 werd aangegeven, na de inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 van kracht zijn gebleven.

B.7.1. Ofschoon de in het geding zijnde bepaling gebruikte omschrijving « een inbreuk plegen, voortzetten of in stand houden, op welke wijze ook », ogenschijnlijk ruimer is dan de in artikel 146, eerste lid, 2°, van het decreet van 18 mei 1999 gebruikte bewoordingen (« handelingen, werken of wijzigingen uitvoeren, voortzetten of in stand houden in strijd met »), blijkt uit de parlementaire voorbereiding van die bepalingen dat de decreetgever één en hetzelfde doel voor ogen had.

In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 mei 1999 werd omtrent die bepalingen het volgende gesteld:

« Inbreuken op uitvoeringsplannen en gewestplannen worden als dusdanig tevens strafbaar gesteld, doch slechts voor de inbreuken die vanaf de inwerkingtreding van dit decreet gepleegd worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/1, p. 71).

Ook bij de wijziging van artikel 146 bij artikel 46 van het decreet van 21 november 2003, maakt de decreetgever geen onderscheid tussen beide bepalingen. In de parlementaire voorbereiding wordt omtrent artikel 146 van het decreet van 18 mei 1999 het volgende overwogen :

« In artikel 146 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (strafsancties), wordt het uitvoeren, voortzetten en soms ook instandhouden van handelingen, werken of wijzigingen die strijdig zijn met gewestplannen en RUP's strafbaar gesteld » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1800/3, p. 9).

B.7.2. De in artikel 146, eerste lid, 6°, van het decreet van 18 mei 1999 beoogde « inbreuken op welke wijze ook » betreffen derhalve werken, handelingen of wijzigingen die in strijd zijn met de in het geding zijnde bepaling vermelde plannen van aanleg en verordeningen.

Dit wordt, voor zover als nodig, bevestigd door de toevoeging, bij artikel 46 van het decreet van 21 november 2003, dat die inbreuken niet strafbaar zijn wanneer « de uitgevoerde werken, handelingen of wijzigingen vergund zijn ».

B.8.1. Uit de in het geding zijnde bepaling blijkt tevens dat de in de strafbaarstelling beoogde strafbare feiten zowel op vergunningsplichtige als op niet-vergunningsplichtige handelingen, werken of wijzigingen slaan. Een amendement dat beoogde het toepassingsgebied van de in het geding zijnde bepaling te beperken tot vergunningsplichtige handelingen, werken of wijzigingen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/6, p. 15) werd verworpen nadat de minister het volgende verklaarde :

« ook niet-vergunningsplichtige inbreuken op de voorschriften van uitvoeringsplannen en verordeningen [moeten] strafbaar [...] gesteld kunnen worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/8, p. 106).

B.8.2. Zoals blijkt uit de wijziging van de in het geding zijnde bepaling bij artikel 46 van het decreet van 21 november 2003 geldt de strafbaarstelling echter niet voor vergunde handelingen, werken of wijzigingen.

B.9.1. De verwerende partijen voor de verwijzende rechter voeren aan dat toepassing van de in het geding zijnde bepaling op niet-vergunningsplichtige werken, handelingen of wijzigingen tot onduidelijkheden aanleiding zou geven, waardoor die bepaling niet zou voldoen aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.

B.9.2. Uit de overwegingen vermeld in B.8.1 blijkt dat de in het geding zijnde bepaling eveneens van toepassing is op niet-vergunningsplichtige werken, handelingen en wijzigingen.

B.10.1. De bevoegde hoven en rechtbanken moeten evenwel nagaan of die niet-vergunningsplichtige werken, handelingen en wijzigingen in strijd zijn met de in de geding zijnde bepaling bedoelde plannen van aanleg en verordeningen.

B.10.2. De inhoud van de verschillende soorten van plannen van aanleg waarvan de inbreuk door de in het geding zijnde bepaling wordt bestraft, wordt in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, nader omschreven.

B.10.3. Overeenkomstig artikel 10 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, bevat een gewestplan :

« 1° de aanduiding van de bestaande toestand;

2° de maatregelen van aanleg, vereist om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest;

3° de maatregelen ter verbetering van het net der voornaamste verkeerswegen.

Het kan eveneens bevatten :

1° algemene voorschriften van esthetische aard;

2° geheel of ten dele de zaken die in een gemeentelijk algemeen plan zijn opgenomen overeenkomstig de navolgende opsomming ».

De inhoud van de gewestplannen wordt nader bepaald door het koninklijk besluit van 28 december 1972 « betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen », dat de bestemmingsgebieden van de gewestplannen omschrijft.

B.10.4. Binnen de gemeentepannen wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene en bijzondere plannen van aanleg. De artikelen 13 en 14 van voormeld decreet bepalen dienaangaande :

« Art. 13. Het algemeen plan van aanleg geeft voor het gehele grondgebied aan :

1° de bestaande toestand;

2° de algemene bestemming van verschillende delen van het grondgebied voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig andere gebruik;

3° het tracé van de voornaamste in het bestaande verkeerswegennet te brengen wijzigingen met inachtneming van de aanwijzingen van de Administratie Wegen en Verkeer van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wat de Gewestwegen, en van de provinciale technische dienst wat de provinciale wegen betreft.

Het kan bovendien aangeven :

4° de plaatsen die bestemd worden voor het aanleggen van groene ruimten, bosreservaten, sportvelden en begraafplaatsen, alsmede voor openbare gebouwen en voor monumenten;

5° algemene voorschriften van esthetische aard;

6° algemene regels betreffende de plaatsing en de grootte van de op te trekken gebouwen.

De hierboven opgesomde voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod.

Wanneer een streek- of gewestplan bestaat, richt het algemeen plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken.

Art. 14. Het bijzonder plan van aanleg geeft voor het deel van het gemeentelijk grondgebied aan :

1° de bestaande toestand;

2° de gedetailleerd bestemming van de in *sub.* 2° van artikel 13 bedoelde gebiedsdelen;

3° het tracé van alle in het bestaande verkeerswegennet te brengen wijzigingen;

4° de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, alsmede die betreffende de binnenplaatsen en tuinen.

Het kan bovendien aangeven :

5° de voorschriften betreffende het aanleggen en uitrusten van de wegen, de bouwvrije stroken en de beplantingen;

6° de plaatsen die bestemd worden voor het aanleggen van groene ruimten, bosreservaten, sportvelden en begraafplaatsen, alsmede voor openbare gebouwen en voor monumenten;

7° indien een ruilverkaveling of herverkaveling nodig blijkt, de grenzen van de nieuwe kavels, onder vermelding dat die grenzen door het schepencollege kunnen worden gewijzigd met goedkeuring van de Vlaamse regering.

De hierboven opgesomde voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod.

Wanneer een streek-, gewest- of algemeen plan bestaat, richt het bijzonder plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan, en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken.

Een bijzonder plan van aanleg dat afwijkt van de voorschriften van het gewestplan kan ook worden goedgekeurd wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zoals bedoeld in artikel 20, § 1, van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning of artikel 32, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, en dat het bijzonder plan van aanleg voorlopig aangenomen werd voor 1 november 2006. Bijzondere plannen van aanleg die afwijken van het gewestplan en die voorlopig worden aangenomen na 1 november 2006, kunnen tot 1 mei 2008 slechts definitief aangenomen

worden door de gemeenteraad indien de bepalingen ervan in overeenstemming zijn met een minstens voorlopig vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Na 1 mei 2008 kunnen geen afwijkende bijzondere plannen van aanleg meer definitief door de gemeenteraad aangenomen worden.

De goedkeuring van het bijzonder plan door de Vlaamse Regering ontheft de gemeente van alle andere wettelijke formaliteiten inzake rooiplannen ».

B.10.5. Bijgevolg bevatten die plannen stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer van het gebied of de gebieden waarop het plan van toepassing is. Die stedenbouwkundige voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod (artikelen 13 en 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996).

B.10.6. Overeenkomstig artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, hebben « alle voorschriften van de plannen van aanleg [...] dezelfde bindende kracht, ongeacht of zij grafisch zijn voorgesteld of niet » en hebben « de plannen [...] verordenende kracht ».

B.10.7. Werken, handelingen of wijzigingen - al dan niet vergunningsplichtig - zijn bijgevolg enkel strafbaar in zoverre ze in strijd zijn met de stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer van het gebied die in de plannen zijn bepaald.

B.11. Uit artikel 145sexies van het decreet van 18 mei 1999, ingevoegd bij artikel 4 van het decreet van 22 april 2005 tot 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, blijkt nog dat een aantal werkzaamheden, handelingen en wijzigingen in alle gebieden zijn toegestaan. Artikel 145sexies bepaalt dienaangaande het volgende :

« § 1. In alle gebieden die op de gewestplannen zijn aangewezen, kunnen naast de werkzaamheden, handelingen en wijzigingen die gericht zijn op de realisatie van de bestemming ook werkzaamheden, handelingen en wijzigingen, activiteiten of inrichtingen worden toegestaan die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden, voorzover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

§ 2. In alle gebieden die op de gewestplannen zijn aangewezen, kunnen naast de werkzaamheden, handelingen en wijzigingen die gericht zijn op de realisatie van de bestemming ook werkzaamheden, handelingen en wijzigingen, activiteiten of inrichtingen worden toegestaan die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voorzover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Voor niet van stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgestelde werkzaamheden, handelingen of wijzigingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de werkzaamheden, handelingen of wijzigingen in kwestie slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn.

Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten waarvan de inrichtingen onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht kunnen hoe dan ook slechts op occasionele basis worden toegestaan.

§ 3. De Vlaamse Regering kan nadere regels met betrekking tot de toepassing van dit artikel vaststellen ».

B.12.1. Gelet op wat voorafgaat, definieert artikel 146, eerste lid, 6°, van het decreet van 18 mei 1999, dat werken, handelingen of wijzigingen strafbaar stelt die in strijd zijn met de in het geding zijnde bepaling vermelde plannen van aanleg en verordeningen, ook al zijn ze niet vergunningsplichtig, het in het geding zijnde gedrag voldoende precies en duidelijk.

Die bepaling is bijgevolg in overeenstemming met de vereisten van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.12.2. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 146, eerste lid, 6°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening schendt de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet niet.

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 20 oktober 2005.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts