KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 19 oktober 1992 door de Gemeenschapsminister van Verkeer, Buitenlandse Handel en Staatshervorming verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen", heeft op 26 januari 1993 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt aan te brengen in de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen hebben uitsluitend betrekking op de bescherming van landschappen en inzonderheid op de administratieve procedure die moet worden gevolgd in verband met de "voorstellen tot rangschikking als landschap" en de "besluiten tot definitieve rangschikking als landschap" (1), eensdeels (artikel 2 van het ontwerp), en op de rechtsgevolgen verbonden aan het voorstel tot rangschikking, anderdeels (artikel 3 van het ontwerp).

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet strekt de ontworpen regeling er meer bepaald toe de op het bestuur rustende verplichtingen in verband met het opsporen van "de juiste eigendomstoestand" van de betrokken goederen en in verband met de aan de titularissen van zakelijke rechten op die goederen te verstrekken inlichtingen te versoepelen. Blijkens de memorie van toelichting hebben de stellers van het ontwerp zich ter zake laten inspireren door de bepalingen van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, welke bepalingen in essentie erop neerkomen dat het bestuur wettig kan steunen op de "gegevens van het kadaster"

---

(1) Hoewel het taalkundig correcter zou zijn de term "bescherming (van een landschap)" te hanteren, lijkt het wenselijk, ter wille van de samenhang met de overige bepalingen van de wet van 7 augustus 1931 in de ontworpen regeling verder te blijven gewagen van "rangschikking".

en zich er kan toe bepalen alleen de titularissen van zakelijke rechten aan te schrijven zoals ze bekend zijn bij de bedoelde (nationale) administratie.

2.1. De voornoemde wet van 7 augustus 1931 werd, wat het Nederlandse taalgebied betreft, grotendeels opgeheven en vervangen respectievelijk door het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (1) en door het decreet van 17 november 1982 houdende bescherming van het roerend cultureel patrimonium (2).

Het zou vanuit wetgevingstechnisch oogpunt veruit de voorkeur verdienen de regeling inzake de bescherming van landschappen in het Vlaamse Gewest eveneens in een afzonderlijk autonoom decreet op te nemen, veeleer dan de weinig coherent geworden regeling van de wet van 7 augustus 1931 ter zake aan te passen.

Volgens aan de Raad van State verstrekte inlichtingen, ligt het in de bedoeling van de Vlaamse Executieve om binnen afzienbare tijd een ontwerp van autonoom

---

(1) Door artikel 16, § 1, van het decreet van 3 maart 1976 worden met name de artikelen 1, 2, tweede en derde lid, 3, 4, tweede lid, 12 tot 15 en 21 tot 27 van de wet van 7 augustus 1931 opgeheven in zoverre ze betrekking hebben op monumenten en stads- en dorpsgezichten.

(2) Artikel 31 van het decreet van 17 november 1982 heft de artikelen 17 tot 20 en 21, vierde lid (lees : 4°), van de wet van 7 augustus 1931 op in zoverre ze betrekking hebben op roerende goederen in overheidsbezit.

decreet in verband met de bescherming van de landschappen bij de Vlaamse Raad in te dienen, doch is het - in afwachting daarvan - dringend noodzakelijk eerst de thans voorgelegde bepalingen tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931 vast te stellen.

2.2. Op het formeel wetgevingstechnische vlak is het ontwerp voorts nog voor kritiek vatbaar in de mate dat het de procedure tot rangschikking als landschap beoogt in te schrijven in artikel 1 van de wet van 7 augustus 1931. De reden daarvoor ligt allicht hierin dat in artikel 6 van die wet van 7 augustus 1931 - welk artikel de procedure tot rangschikking als landschap regelt - wordt verwezen naar "de voorwaarden en ... de vormen vastgesteld bij het eerste artikel".

Zoals hiervoren (voetnoot 1 bij de algemene opmerking 2.1.) reeds werd opgemerkt, is dat artikel 1 - dat blijkens zijn indeling in afdeling 1 van hoofdstuk I betrekking heeft op "monumenten en gebouwen" en dus niet op "landschappen" - evenwel opgeheven door artikel 16, § 1, van het decreet van 3 maart 1976.

Opdat de ontworpen regeling zou voldoen aan de minimale vereisten van coherentie en leesbaarheid, is het dan ook noodzakelijk de in artikel 2 van het ontwerp opgenomen regeling in te voegen in afdeling II (De landschappen) van hoofdstuk I van de wet van 7 augustus 1931, hetzij in artikel 6 (dat dan volledig dient te worden herschreven) hetzij in een voorafgaand artikel 5bis (wat dan een gedeeltelijke aanpassing van artikel 6 zou vergen).

3. In een aantal bepalingen van het ontwerp worden opdrachten gegeven hetzij aan de gemeenschapsminister bevoegd voor de monumenten en landschappen, hetzij aan bepaalde diensten van de Executieve (de provinciale directies van het Bestuur voor Ruimtelijke Ordening, van het Bestuur voor Landinrichting, van het Bestuur voor Natuurbehoud en de buitendiensten van het Bestuur Monumenten en Landschappen).

Er dient met betrekking tot deze bepalingen te worden opgemerkt dat het, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de Executieve als zodanig is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, en dat uit de artikelen 68, 69 en 87, § 1, van diezelfde bijzondere wet volgt dat de Executieve zelf haar werkwijze regelt, dat zij, onverminderd de door haar zelf toegestane delegaties, collegiaal beraadslaagt en dat het uitsluitend haar toekomt de organisatie en de werking van haar diensten te regelen.

De vermelde bepalingen van de bijzondere wet staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Executieve en met de organisatie en de werking van haar diensten.

Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om aan bepaalde leden van de Executieve beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies, noch om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de Executieve en zodoende impliciet in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

Om in overeenstemming te zijn met de eerdervermelde voorschriften van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moeten de ontworpen bepalingen derhalve worden aangepast in die zin :

1° dat aan de "Vlaamse Executieve" en niet aan de "gemeenschapsminister (bevoegd voor de monumenten en landschappen)" opdrachten worden gegeven; en

2° dat in het decreet alleen de grote lijnen van de rangschikkingsprocedure worden vastgesteld, terwijl het bepalen van de nadere regelen van die procedure en inzonderheid van de rol welke de onderscheiden diensten en administraties daarin te spelen hebben, wordt overgelaten aan de Executieve.

4. Gelet op wat hiervoren sub 2.2. en 3 werd opgemerkt, zal inzonderheid artikel 2 van het ontwerp vrij ingrijpend moeten worden omgewerkt.

De opmerkingen welke verder in dit advies met betrekking tot dat artikel 2 worden gemaakt, moeten dan ook worden gelezen onder voorbehoud van die omwerking.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

Men schrijve "een aangelegenheid bedoeld in artikel 107quater ..." in plaats van "een aangelegenheid bepaald in artikel 107quater ...".

Artikel 2.

1. Luidens paragraaf 1 van de ontworpen bepaling "(besluit) de gemeenschapsminister bevoegd voor de monumenten en landschappen (lees : de Executieve) ... tot het inzetten van de rangschikkingsprocedure door een voorstel tot rangschikking als landschap goed te keuren".

Het is niet duidelijk van welke instantie het "voorstel" uitgaat dat door de Executieve zou moeten worden "goedgekeurd".

De gehanteerde terminologie lijkt erop te wijzen dat de instantie die dat voorstel doet over een bepaalde autonomie beschikt en dat de bevoegdheid van de Executieve beperkt is tot het goedkeuren of niet-goedkeuren van het voorstel. Als dat inderdaad de bedoeling is, dan dient uiteraard in de tekst te worden verduidelijkt wie dat voorstel opmaakt.

Mocht integendeel bedoeld zijn dat het voorstel uitgaat van de diensten van de Executieve, dan kan men - mede gelet op de algemene opmerking 3 - ermee volstaan te bepalen dat de procedure tot rangschikking van een landschap wordt ingezet door het vaststellen van een daartoe strekkend ontwerp-besluit door de Executieve.

2.1. Men schrappe in het 2° van de ontworpen paragraaf 2 het woord "mogelijk".

2.2. In het 3° van dezelfde paragraaf 2 vervange men de woorden "de grenzen ervan" door "de grenzen van het landschap".

3.1. Volgens de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting bevat het in de ontworpen paragraaf 3 bedoeld dossier "in hoofdzaak de neerslag van het onderzoekswerk dat aan een beschermingsvoorstel voorafgaat : een omstandige wetenschappelijke beschrijving waarop de motivering berust van de waarde van het landschap en van de erfdienstbaarheden en beschermingsvoorschriften".

3.2. Aangezien de in de ontworpen paragraaf 3, 1° en 2°, bedoelde overlegging van het voorstel (ontwerp) en het dossier aan de door de Executieve aan te wijzen diensten (1), aan de bestendige deputatie en aan de betrokken gemeentebesturen de in die bepalingen vastgestelde termijn doet ingaan, dient het ontwerp te worden aangevuld met een bepaling luidens welke die overlegging gebeurt bij aangetekend schrijven, zodat de bedoelde overlegging vaste datum verkrijgt.

3.3. Zoals de ontworpen paragraaf 3, 2°, gesteld is, zou het voorstel (ontwerp) samen met het volledige dossier moeten worden aangeplakt bij de toegangswegen van het landschap. Die bepaling behoort te worden aangepast in die zin dat alleen een bericht betreffende het openbaar onderzoek moet worden aangeplakt.

---

(1) Zie algemene opmerking 3.

3.4. Luidens de laatste volzin van de ontworpen paragraaf 3, 2°, wordt, bij ontstentenis van een binnen de voorgeschreven termijn overgezonden advies van de betrokken colleges van burgemeester en schepenen, aangenomen dat dit advies gunstig is. Volgens de ontworpen regeling moet dat advies meer bepaald betrekking hebben op de opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden gemaakt omtrent de voorgenomen beschermingsmaatregelen.

In de mate dat de bepaling luidens welke het stilzitten van het college van burgemeester en schepenen gelijkgesteld wordt met een gunstig advies, ook zou inhouden dat geen enkel gevolg wordt gegeven aan de opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden gemaakt, zou die bepaling het recht op inspraak van de betrokkenen en de zin zelf van het openbaar onderzoek compleet uithollen.

Het ontwerp zou derhalve moeten worden aangevuld met een regeling krachtens welke, in het bedoelde geval van stilzitten van de gemeenteoverheid, gewaarborgd wordt dat met de eventueel gemaakte bezwaren en opmerkingen van de belanghebbenden rekening zal worden gehouden in een later stadium van de procedure.

4. Zoals werd bevestigd door de gemachtigde ambtenaar, moet het voorstel (ontwerp) tot rangschikking ook nog worden meegedeeld aan andere titularissen van zakelijke rechten dan de in de ontworpen paragraaf 4 vermelde "eigenaars, erf-pachthouders en vruchtgebruikers", en inzonderheid aan de opstalhouders.

De ontworpen bepaling dient dan ook in die zin te worden aangevuld.

Dezelfde opmerking geldt voor de ontworpen paragraaf 10.

5.1. De in de ontworpen paragraaf 5 opgelegde kennisgeving aan de huurders of bewoners van de goederen waarvan de bescherming wordt beoogd, strekt er volgens de gemachtigde ambtenaar alleen toe "hen op de hoogte te brengen van de erfdienstbaarheden en voorschriften" en heeft dus niet tot doel die huurders of bewoners de mogelijkheid te bieden om in die hoedanigheid bezwaren of opmerkingen te maken in verband met de voorgenomen beschermingsmaatregelen.

5.2. Aangezien de ontworpen bepalingen worden ingevoegd in de wet van 7 augustus 1931, vervange men in fine van de ontworpen paragraaf 5 de woorden "bepaald in artikel 21 (lees : 23) van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen" door "bepaald in artikel 23".

Dezelfde opmerking geldt voor de ontworpen paragrafen 6, 11 en 12.

5.3. De redactie van de ontworpen paragraaf 5 kan als volgt worden verbeterd :

"Binnen 10 dagen na ontvangst van het voorstel (ontwerp) delen de personen die er overeenkomstig § 4 van werden in kennis gesteld, het bij ter post aangetekende

brief mee aan de huurders of de bewoners, op straffe van hoofdelijke aansprakelijkheid voor het herstel en de schadeloosstelling zoals bepaald in artikel 23".

6.1. Men schrijve in de ontworpen paragraaf 6 "De personen die overeenkomstig § 4 in kennis werden gesteld ..." in plaats van "De personen die conform artikel 1, § 4, in kennis werden gesteld ...".

Dezelfde opmerking geldt voor de ontworpen paragrafen 11 en 12.

6.2. Met het voorschrift van de ontworpen paragraaf 6 in verband met de mededeling aan het bestuur van de eventueel gewijzigde eigendomstoestand, wordt kennelijk bedoeld dat het bestuur de nieuwe eigenaars, vruchtgebruikers, enz. in kennis moet stellen van de voorgenomen bescherming en dat die nieuwe eigenaars, ... in de mogelijkheid moeten worden gesteld om hun eventuele opmerkingen en bezwaren in te dienen.

In het ontwerp ontbreekt evenwel iedere nadere regeling daaromtrent.

Die lacune behoort te worden opgevuld.

7.1. Luidens de ontworpen paragraaf 7 "moet de instrumenterende ambtenaar in de overdrachtsakte vermelden dat

bedoeld onroerend goed binnen een voorstel tot rangschikking ligt ...".

Het ontwerp zou moeten worden aangevuld met een regeling krachtens welke de instrumenterende ambtenaar zich bij een of andere dienst van de Executieve op een gemakkelijke en efficiënte manier kan informeren over het bestaan van de bedoelde voorstellen.

7.2. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar worden in de ontworpen paragraaf 7 niet alleen "eigendoms"-overdrachten bedoeld, maar alle akten van overdracht van zakelijke rechten. Zulks dient met zoveel woorden in de tekst te worden bepaald.

Dezelfde opmerking geldt voor de ontworpen paragraaf 13.

8. Men schrappe in de ontworpen paragraaf 8 de woorden "van dit artikel".

9. Overeenkomstig de algemene opmerking 3, vervange men in de ontworpen paragraaf 9 de woorden "De Gemeenschapsminister" door "De Vlaamse Executieve".

10. Men schrappe in de ontworpen paragraaf 10 het woord "ministerieel" en vervange de woorden "vermeld in artikel 1, tweede lid, ..." door "vermeld in § 3 ...".

Artikel 3.

1. Het ontworpen artikel 12 strekt ertoe al de "uitwerkselen" van de rangschikking gedurende een periode van 1 jaar voorlopig van toepassing te verklaren "vanaf de voorlegging van het voorstel tot rangschikking aan de openbare besturen zoals bepaald in artikel 1, § 3".

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar, wordt met die bepaling bedoeld de rechtsgevolgen van de rangschikking te doen ingaan uitsluitend "voor de openbare besturen", meer bepaald "vanaf de adviesvraag (provincie) en de neerlegging (gemeente), en het voorstel niet in het Staatsblad te publiceren".

De vraag rijst of, naar analogie met het bepaalde in artikel 5, § 3, tweede lid, van het eerdervermelde decreet van 3 maart 1976, ook niet moet worden voorzien in de voorlopige inwerkingtreding van de bedoelde rechtsgevolgen ten aanzien van de titularissen van zakelijke rechten op de betrokken goederen en dit, meer bepaald, vanaf de datum waarop zij van het voorstel (ontwerp) worden in kennis gesteld.

2. Men redigere de inleidende zin als volgt :

"Artikel 12 van dezelfde wet, gewijzigd bij decreet van 13 juli 1972 en gedeeltelijk opgeheven bij decreet van 3 maart 1976, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

3. De verwijzing naar "artikel 1, § 3" zal moeten worden aangepast rekening houdend met het gevolg dat zal worden gegeven aan de algemene opmerking 2.2.

Artikel 4.

Dit artikel dat de opheffing beoogt van de artikelen 1 en 12 van de wet van 7 augustus 1931, zoals gewijzigd door het decreet van 13 juli 1972, dient uit het ontwerp te worden weggelaten.

Zoals hiervoren (algemene opmerkingen 2.1. en 2.2.) werd gesteld, is artikel 1 immers reeds opgeheven door het decreet van 3 maart 1976; bovendien is het, wat artikel 12 betreft, overbodig een bepaling welke men vervangt ook nog eens op te heffen.

Artikel 5.

Men verbetere de redactie van deze bepaling als volgt :

"De onder de bij de inwerkingtreding van dit decreet geldende regeling van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, gewijzigd bij decreet van 13 juli 1972, begonnen procedures tot rangschikking als landschap worden overeenkomstig die regeling voortgezet.

De besluiten tot rangschikking van landschappen genomen met toepassing van dezelfde regeling behouden hun rechtskracht tot zij met toepassing van dit decreet worden gewijzigd of opgeheven".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
	W. DEROOVER, J. VERMEIRE,	staatsraden,
	J. GIJSSELS, A. ALEN,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.