

Rolnummer 4716
Arrest nr. 25/2010 van 17 maart 2010

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 2, 2°, van het Vlaamse decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, zoals gewijzigd bij artikel 3 van het decreet van 8 december 1998 houdende diverse bepalingen naar aanleiding van de begrotingscontrole 1998, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter M. Bossuyt, rechter M. Melchior, waarnemend voorzitter, en de rechters R. Henneuse, 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 M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*   \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 193.429 van 19 mei 2009 in zake de nv « Compagnie Het Zoute » tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 mei 2009, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2, 2° van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten, zoals gewijzigd bij artikel 3 van het decreet van 8 december 1998 houdende diverse bepalingen naar aanleiding van de begrotingscontrole 1998, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Compagnie Het Zoute », met maatschappelijke zetel te 8300 Knokke-Heist, Prins Filiplaan 53;

- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 12 januari 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Vanpraet *loco* Mr. D. Van Heuven en Mr. S. Ronse, advocaten bij de balie te Kortrijk, voor de nv « Compagnie Het Zoute »;

. Mr. N. De Clercq *loco* Mr. B. Staelens, advocaten bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot 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 Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

Op 10 mei 2004 wordt door de nv « Compagnie Het Zoute » bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een beroep ingesteld om de nietigverklaring te verkrijgen van het besluit van 27 januari 2004 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken waarbij ondermeer de villa « Maeger Scorre » als monument wordt beschermd « voor zover daarin begrepen zijn de schilderijen ‘ Promenade à travers le Zoute en 1930 ’ en ‘ Ballade le long de la digue de Comte Jean ’ ».

Er worden door de verzoekende partij diverse middelen opgeworpen, die bijna allemaal als ongegrond worden afgewezen. Er wordt evenwel door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een prejudiciële vraag gesteld met betrekking tot het eerste door de verzoekende partij opgeworpen middel. De verzoekende partij voert aan dat het beschermen als monument van een zuiver roerend goed (*in casu* twee schilderijen) een gemeenschapsmaterie is in de zin van artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zodat de Vlaamse minister bevoegd voor Monumenten en Landschappen het beschermingsbesluit niet alleen in die hoedanigheid kon ondertekenen. Derhalve rijst een bevoegdheidsprobleem, zodat de Raad van State zich genoodzaakt ziet bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

### III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Vlaamse Regering geeft toe dat de « culturele aangelegenheden » deels van een gemeenschapsmaterie naar een gewestmaterie zijn geëvolueerd, omdat de materie van de monumenten en landschappen een nauwe verwantschap vertoonde met de gewestmaterie ruimtelijke ordening en stedenbouw. Met andere woorden, volgens de Vlaamse Regering is de « culturele aangelegenheid » monumenten en landschappen een gewestmaterie geworden.

Bovendien is datgene wat men verstaat onder het begrip « monument », medebepalend voor de bevoegdheidsvraag. Indien onder « monument » enkel zou kunnen worden begrepen de zuiver onroerende goederen, dan dient men aan te nemen dat alles wat niet zuiver onroerend is, niet kan worden beschouwd als een « monument » en dus geen gewestaangelegenheid is. Die invulling lijkt evenwel, volgens de Vlaamse Regering, niet overeen te stemmen met de bedoeling van de bevoegdheidsoverdracht door de bijzondere wetgever aan de Gewesten, die begreep dat sommige goederen die niet zuiver onroerend zijn toch deel kunnen uitmaken van het begrip « monument ».

Aanvankelijk heeft de decreetgever het begrip « monument » in dezelfde zin gedefinieerd als de bijzondere wetgever, te weten « een onroerend goed, [...], inbegrepen de zich erin bevindende roerende zaken, onroerend door bestemming ». Het probleem met die definitie was dat het begrip « onroerend door bestemming » een zakenrechtelijk begrip betrof, dat nader werd ingevuld door de artikelen 524 en 525 van het Burgerlijk Wetboek, terwijl het niet de bedoeling was te bepalen wat nu precies zakenrechtelijk bij een onroerend goed hoorde, maar te bepalen welke voorwerpen uit hun aard met een monument verbonden zijn en mede de culturele waarde ervan bepalen. Daarom heeft de decreetgever voormelde definitie gewijzigd bij decreet van 8 december 1998 houdende diverse bepalingen naar aanleiding van de begrotingscontrole 1998 en gesteld dat een monument een « onroerend goed [is] [...], met inbegrip van de cultuuroederen die er integrerend deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen ». Het feit dat die goederen cultuuroederen worden genoemd, betekent, volgens de Vlaamse Regering, niet dat de decreetgever opeens een gemeenschapsmaterie zou hebben geregeld.

De Vlaamse Regering wijst tevens erop dat ook de auditeur in zijn verslag de stelling van de verzoekende partij niet volgt.

A.1.2. In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering nog aan dat minstens moet worden aangenomen dat de decreetgever bevoegd was op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De gewesten moeten als bevoegde overheid om de materie van de « monumenten » te regelen, impliciet bevoegd worden geacht met betrekking tot de goederen die integrerend deel ervan uitmaken. De bevoegdheid tot het beschermen van « monumenten » kan maar worden uitgeoefend indien die bevoegdheid de bevoegdheid impliceert om die goederen te beschermen die mee de waarde ervan bepalen. De bevoegdheid inzake de cultuuroederen van een monument is eveneens inherent aan de bevoegdheid inzake « monumenten ».

A.2.1. Allereerst wijst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter erop dat de schilderijen roerende goederen zijn en dat die ook zo werden aangekocht. Zij meent dat de bescherming van de schilderijen als zuiver roerende goederen diende te gebeuren door de gemeenschapsminister die bevoegd is voor het cultureel patrimonium in de zin van artikel 4, 4°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

A.2.2. Vervolgens schetst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter de wetsgeschiedenis van de bevoegdheidsverdeling inzake het cultureel patrimonium. Tot vóór de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoorde het gehele culturele patrimonium tot de bevoegdheid van de Cultuurgemeenschappen. Onder cultuurpatrimonium werd toen zowel het roerend als onroerend patrimonium begrepen. Met de bijzondere wet van 8 augustus 1988 heeft de bijzondere wetgever de bevoegdheid inzake monumenten en landschappen overgedragen aan de gewesten. Op dat ogenblik waren de zuiver roerende goederen uitgesloten van het begrip « monument ».

Pas sinds de decreetswijziging van 8 december 1998 is het mogelijk om, samen met het « monument », ook de zuiver roerende goederen die niet onroerend zijn geworden door bestemming, te beschermen.

A.2.3. Volgens de verzoekende partij voor de verwijzende rechter is de enige relevante vraag ter zake of de gewesten, dan wel de gemeenschappen bevoegd zijn om de zuiver roerende goederen te beschermen, waarbij zij van mening is dat dit een gemeenschapsbevoegdheid is.

Het onderscheid tussen de aangelegenheid monumenten en landschappen, enerzijds, en de cultuurgoederen, anderzijds, wordt uitdrukkelijk in de bijzondere wet verankerd, waarbij de eerste een gewestbevoegdheid is en de laatste een gemeenschapsbevoegdheid. Derhalve is de bescherming van het zuiver roerend cultureel patrimonium een gemeenschapsmaterie en de gewestelijke decreetgever heeft zijn bevoegdheid overschreden door te bepalen dat ook zuiver roerende goederen die niet onroerend door bestemming zijn geworden medebeschermd kunnen worden met het monument.

A.2.4. In laatste instantie verwijst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter naar het arrest nr. 184.936 van 30 juni 2008 waarbij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een besluit tot bescherming van een klooster met inbegrip van de cultuurgoederen die integrerend deel ervan uitmaken, heeft vernietigd, omdat de ondertekenende minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid niet bevoegd was om het besluit dat ook cultuurgoederen beschermt te nemen, aangezien luidens artikel 4, 4°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen het « cultureel patrimonium » een gemeenschapsaangelegenheid is.

A.3.1. In zijn memorie van antwoord voert de Vlaamse Regering aan dat de discussie ten gronde over de kwalificatie van de concrete beschermde goederen niet relevant is. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter is ten onrechte gefixeerd op het onderscheid tussen roerende en onroerende goederen, waarbij de gewesten enkel bevoegd zijn voor het cultureel erfgoed voor zover het onroerende goederen betreft, en de gemeenschappen voor de culturele roerende goederen. Volgens de Vlaamse Regering zijn de gewesten bevoegd wanneer een roerend goed behoort tot het bevoegdheidspakket « monumenten ». De prejudiciële vraag betreft de decretale definitie van het begrip « monument », meer bepaald de vraag of het definiëren van een monument als onroerend goed « met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen » het bevoegdheidspakket « monumenten » overschrijdt.

A.3.2. De Vlaamse Regering herhaalt haar standpunt en meent dat wie bevoegd is voor « monumenten » tevens bevoegd is voor die goederen die integrerend deel ervan uitmaken, precies omdat die goederen deel uitmaken van het monument. Het loskoppelen van de monumenten en hun integrerende cultuurgoederen zou nefaste gevolgen hebben voor de monumentale en andere waarde van de monumenten, omdat de bedoelde cultuurgoederen de waarde en het monumentaal karakter mee bepalen.

A.3.3. Als laatste element wijst de Vlaamse Regering erop dat de bevoegdheid omtrent cultuurgoederen die integrerend deel uitmaken van een monument, inherent aanwezig is in het bevoegdheidspakket « monumenten », zodat voormelde bevoegdheid een « stilzwijgende bevoegdheid » is. Bovendien is er minstens sprake van een impliciete bevoegdheid vermits de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent, de weerslag ervan slechts marginaal is en de uitoefening ervan noodzakelijk.

A.3.4. Wat betreft het arrest nr. 184.936 van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wijst de Vlaamse Regering erop dat de redenering van voormeld arrest onbegrijpelijk is.

A.4.1. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter herhaalt dat er volgens haar geen enkele grondslag voorhanden is om het begrip « onroerend door bestemming » dermate ruim te interpreteren dat ook de zogenaamde zuivere roerende goederen daaronder zouden kunnen worden begrepen.

A.4.2. Subsidiar wijst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter nog erop dat een grondwetsconforme interpretatie mogelijk is waardoor artikel 2, 2° van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van de monumenten, stads- en dorpsgezichten, niet strijdig zou zijn met de bevoegdheidverdelende regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld. Het wijzigingsdecreet van 1998 regelt zowel gemeenschaps- als gewestmateries. Indien ervan wordt uitgegaan dat alle Vlaamse volksvertegenwoordigers hebben meegestemd over de uitbreiding van het begrip « monument », is er van een schending van de bevoegdheidverdelende regels geen sprake.

- B -

B.1. Artikel 2, 2°, van het decreet van de Nederlandse Cultuurgemeenschap van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten bepaalde oorspronkelijk :

« Dit decreet verstaat onder :

[...]

2. monument : een onroerend goed, werk van de mens of van de natuur of van beide samen, dat van algemeen belang is omwille van zijn artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde, inbegrepen de zich erin bevindende roerende zaken, onroerend door bestemming ».

Artikel 3 van het Vlaamse decreet van 8 december 1998 « houdende diverse bepalingen naar aanleiding van de begrotingscontrole 1998 » vervangt de woorden « inbegrepen de zich erin bevindende roerende zaken, onroerend door bestemming » door de woorden « met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen ». Thans luidt artikel 2, 2°, van het decreet van 3 maart 1976 dus :

« Dit decreet verstaat onder :

[...]

2. monument : een onroerend goed, werk van de mens of van de natuur of van beide samen, dat van algemeen belang is omwille van zijn artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde, met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen ».

B.2. Uit de debatten voor de verwijzende rechter en de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de verenigbaarheid van artikel 3 van het decreet van 8 december 1998 met artikel 127, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre de in het geding zijnde bepaling het statuut zou regelen van roerende goederen die niet kunnen worden gekwalificeerd als onroerend door bestemming.

B.3. Het decreet van 8 december 1998 regelt zowel gewest- als gemeenschapsaangelegenheden (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1997-1998, nr. 1129/1, p. 2).

Artikel 3 van dat decreet is het resultaat van de goedkeuring van een amendement waaraan alleen de leden van het Vlaams Parlement hebben deelgenomen die rechtstreeks zijn gekozen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest (*Hand.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, 2 december 1998, nr. 18, pp. 26-29).

De in het geding zijnde bepaling is dus wel degelijk aangenomen door de Vlaamse gewestwetgever.

B.4.1. Uit artikel 127, § 1, eerste lid, 1°, en tweede lid, van de Grondwet vloeit voort dat het Parlement van de Vlaamse Gemeenschap de « culturele aangelegenheden », die door de bijzondere wetgever zijn vastgesteld, bij decreet regelt.

Artikel 2, 4°, van de bijzondere wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap - opgeheven bij artikel 93 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - vermeldde het « cultureel patrimonium, musea en andere wetenschappelijk-culturele instellingen » onder die aangelegenheden.

Aanvankelijk bepaalde artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hetzelfde.

Het in die bepalingen beoogde cultureel patrimonium betreft zowel het roerend als het onroerend patrimonium (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 400, p. 4) en daaronder « dient onder meer begrepen te worden het vaststellen van regels betreffende uitvoer van kunstwerken; het verplicht maken van de nederlegging in een publiekrechtelijke instelling van een of meer exemplaren van om het even welke publicatie die vermenigvuldigd wordt door middel van drukkunst, door fonografische of cinematografische procédés; de verplichte bewaring van radio- en televisieopnamen van cultureel-historisch belang; het verplicht maken van inventaris en van de nederlegging van archieven toebehorende aan publiekrechtelijke personen; het vaststellen van de regelen volgens welke privaatspersonen archieven kunnen nederleggen; het behoud van monumenten, landschappen en plaatsen die een historisch belang vertonen; het reglementeren van de aanplakking en de publiciteit op of in de onmiddellijke nabijheid van monumenten, landschappen en plaatsen van historisch belang, alsook langs toeristische wegen; het bepalen van de toekenningsvoorwaarden van toelagen voor de aankoop en de instandhouding van monumenten, landschappen of plaatsen met historisch belang » (*ibid.*, pp. 4-5).

B.4.2. Sinds de wijziging ervan bij artikel 1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de culturele aangelegenheden « het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen, met uitzondering van de monumenten en landschappen » omvatten.

Sindsdien vermeldt artikel 6, § 1, I, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - ingevoegd bij artikel 4, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 - onder de gewestaangelegenheden wat de « ruimtelijke ordening » betreft, « de monumenten en de landschappen ».

Die aangelegenheid omvat onder meer « alleenstaande monumenten, de gedeelten van monumenten, de onroerende goederen door bestemming en de architecturale gehelen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 5).

B.4.3. De bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende componenten van de federale Staat berust op het exclusiviteitsbeginsel, dat veronderstelt dat elke rechtssituatie in beginsel slechts door één wetgever kan worden geregeld.

Hieruit vloeit voort dat het onroerend cultureel patrimonium uitsluitend tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, terwijl het roerend cultureel patrimonium een gemeenschapsaangelegenheid blijft.

B.5. In zoverre zij het statuut wijzigt van roerende goederen die niet kunnen worden gekwalificeerd als onroerend door bestemming, regelt de in het geding zijnde bepaling dus een gemeenschapsaangelegenheid.

B.6.1. Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 staat de gewesten evenwel toe een gemeenschapsaangelegenheid te regelen op voorwaarde dat de aangenomen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de gewestbevoegdheid, dat die aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van die gewestbepalingen op de gemeenschapsaangelegenheid slechts marginaal is.

B.6.2. Om zijn bevoegdheid inzake monumenten en landschappen op nuttige wijze te kunnen uitoefenen, kon de decreetgever het noodzakelijk achten dat naast de onroerende goederen, tevens de cultuurgoederen die integrerend deel ervan uitmaken, inzonderheid de bijbehorende uitrusting en de decoratieve elementen, worden beschermd. Bepaalde voorwerpen zijn uit hun aard zozeer met een monument verbonden en bepalen mede de socioculturele, artistieke en/of historische waarde ervan dat zij samen met het monument dienen beschermd te worden.

Bovendien is de decreetgever, ingevolge het Verdrag van 3 oktober 1985 ter bescherming van het bouwkundig erfgoed van Europa ertoe gehouden niet enkel bouwwerken te beschermen, maar tevens de bijbehorende uitrusting ervan, hetgeen *ipso facto* ook roerende goederen inhoudt.



B.6.3. De in het geding zijnde regeling beoogt niet het instellen van beschermingsmaatregelen ter aanvulling van de beschermingsmaatregelen die de gemeenschappen in het kader van hun bevoegdheid inzake de bescherming van het cultureel patrimonium kunnen opleggen, maar betreft enkel het onderhoud en behoud van die roerende goederen die mede de waarde van het monument bepalen en aldus mee dienen te worden beschermd. Derhalve leent de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling.

B.6.4. De weerslag op de in het geding zijnde gemeenschapsaangelegenheid is tevens marginaal, nu het enkel de bescherming betreft als monument van cultuuroederen die integrerend deel ervan uitmaken en die roerend zijn uit hun aard en niet kunnen worden gekwalificeerd als onroerend door bestemming. Bovendien betreft de aangelegenheid van de monumenten met name een bescherming met het oog op het behoud en onderhoud van de culturele, artistieke of historische waarde van het monument. Die zorg voor het onderhoud en het behoud van het cultureel patrimonium is aanvullend ten aanzien van de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het cultureel patrimonium.

B.7. Daaruit volgt dat aan de vereiste voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan en dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2, 2°, van het Vlaamse decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten, zoals gewijzigd bij artikel 3 van het decreet van 8 december 1998 houdende diverse bepalingen naar aanleiding van de begrotingscontrole 1998, schendt niet artikel 127, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 17 maart 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt