

Rolnummer 2524
Arrest nr. 4/2003 van 14 januari 2003

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 149 en 150 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gesteld door het Hof van Cassatie.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest van 24 september 2002 in zake M. Dierckxsens en H. Steyaert, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 7 oktober 2002, heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 149 en 150 van het decreet van het Vlaams Parlement van 18 mei 1999 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en artikel 144 van de Grondwet, in de mate dat deze bepalingen, zonder redelijke verantwoording, bepalen dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de beklaagden tegen wie het herstel gevorderd wordt in de oorspronkelijke toestand na een begaan bouw misdrijf, waaromtrent de strafrechter geen bevoegdheid bezit om over de opportuniteit van die herstellvordering te oordelen dan wanneer de strafrechter deze bevoegdheid wel heeft indien een burgerlijke partij in het geding aanwezig is ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Eisers tot cassatie werden door de correctionele kamer van het Hof van Beroep te Antwerpen veroordeeld tot onder meer een geldboete en het herstel in de vorige staat door afbraak van een tot woning verbouwde bergplaats die in een natuurgebied is gelegen, binnen de termijn van één jaar, op straffe van een dwangsom per dag vertraging.

Het Hof van Beroep heeft zijn beslissing uitvoerig gemotiveerd, onder meer verwijzend naar zijn bevoegdheid ter zake. Volgens de heersende rechtspraak en rechtsleer kan en moet het Hof van Beroep krachtens artikel 159 van de Grondwet zowel de interne als de externe wettigheid van de administratieve akten nagaan, maar niet - of slechts marginaal - de opportuniteit van de beslissing. Dat standpunt steunt op de redenering dat de scheiding der machten zich ertegen verzet dat de rechter zich in de plaats van de overheid zou stellen, die ter zake over een niet louter gebonden bevoegdheid beschikt. De beklagde stelde het Hof van Beroep voor een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof te stellen, maar dat verzoek werd afgewezen omdat het antwoord hierop niet onontbeerlijk werd geacht om uitspraak te doen.

Tegen die veroordeling werd cassatieberoep ingesteld. De eerste eiser betwist het standpunt van het Hof van Beroep dat het, op grond van artikel 149 van het decreet van 18 mei 1999, niet, of slechts marginaal, mag oordelen over de opportuniteit van de beslissing van de administratieve overheid over de wijze van herstel zonder zijn keuze of oordeel in de plaats te kunnen stellen. Hij verwijst naar artikel 150 van hetzelfde decreet, waardoor de rechtbank de gevorderde herstelmaatregel bepaalt die ze passend acht indien de herstellvordering van de burgerlijke partij, enerzijds, en die van de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen, anderzijds, niet overeenstemmen. Artikel 149 voert volgens hem een verboden discriminatie in daar de bevoegdheid om de opportuniteit te laten beoordelen door de rechter, afhankelijk wordt gemaakt van de aanwezigheid of de afwezigheid van een burgerlijke partij, een omstandigheid die geen voldoende verantwoording uitmaakt voor het verschil in behandeling. Hij meent dat er grond is om ter zake een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof.

Het Hof van Cassatie stelt vast dat het, op grond van artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof niet ontslagen is van de verplichting het Arbitragehof te verzoeken over de opgeworpen vraag uitspraak te doen, ook al heeft het Arbitragehof bij het arrest nr. 57/2002 van 28 maart 2002 bij wijze van prejudiciële beslissing over een vraag met hetzelfde onderwerp reeds uitspraak gedaan.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 8 oktober 2002 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Op 22 oktober 2002 hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Snappe, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de organieke wet, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

Overeenkomstig artikel 72, tweede lid, van de organieke wet is van de conclusies van de rechters-verslaggevers aan de partijen in het bodemgeschil kennisgegeven bij op 31 oktober 2002 ter post aangetekende brieven.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Er zijn geen memories met verantwoording ingediend.

- B -

B.1.1. Artikel 149 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : decreet ruimtelijke ordening) bepaalt :

« § 1. Naast de straf beveelt de rechtbank, op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur, of van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente op wier grondgebied de werken, handelingen of wijzigingen, bedoeld in artikel 146, werden uitgevoerd, de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen of het strijdige gebruik te staken, en/of bouw- of aanpassingswerken uit te voeren en/of een geldsom te betalen gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen.

De meerwaarde kan niet worden gevorderd in de volgende gevallen :

- 1° bij herhaling van een misdrijf, strafbaar gesteld in dit decreet;
- 2° bij het niet naleven van een bevel tot staking;
- 3° indien het misdrijf onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder veroorzaakt voor de burenen;

4° indien het misdrijf een ernstige inbreuk is op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg.

De Vlaamse regering kan nadere voorwaarden bepalen voor de gevallen waarin de meerwaarde niet gevorderd kan worden.

Indien de vorderingen van de stedenbouwkundige inspecteur en van het college van burgemeester en schepenen niet overeenstemmen, heeft de vordering van de eerstgenoemde voorrang.

De rechtbank bepaalt voor de uitvoering van de herstelmaatregelen een termijn die één jaar niet mag overschrijden en na het verstrijken van deze termijn van uitvoering, op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur of van het college van burgemeester of schepenen, een dwangsom per dag vertraging in de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel.

§ 2. De herstellvordering wordt bij het parket ingeleid bij gewone brief, in naam van het Vlaamse Gewest of van het college van burgemeester en schepenen, door de stedenbouwkundige inspecteurs en de aangestelden van het college van burgemeester en schepenen.

[...]»

B.1.2. Artikel 150 van hetzelfde decreet bepaalt :

«Indien de herstellvordering van de burgerlijke partij enerzijds en die van stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen anderzijds niet overeenstemmen, bepaalt de rechtbank de gevorderde herstelmaatregel die ze passend acht. »

B.2. Het Hof dient te onderzoeken of de in het geding zijnde bepalingen op discriminatoire wijze afbreuk doen aan de jurisdictionele waarborgen van degenen tegen wie een herstelmaatregel wordt gevorderd door de bevoegde overheden, wanneer er geen niet overeenstemmende herstellvordering is van de burgerlijke partij. Hun situatie moet worden vergeleken met de categorie van personen tegen wie een herstelmaatregel wordt gevorderd door de bevoegde overheden, wanneer er wel een niet overeenstemmende herstellvordering is van de burgerlijke partij.

B.3. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4. Inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening is het van essentieel belang dat de beoordeling wordt overgelaten aan een overheid die oordeelt op grond van het algemeen belang. De vordering tot het nemen van de in artikel 149, § 1, van het decreet ruimtelijke ordening voorgeschreven herstelmaatregelen is door de decreetgever ingevoerd met het oog op de vrijwaring van een goede ruimtelijke ordening. Herstelmaatregelen kunnen op die basis slechts worden bevolen op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur en/of het college van burgemeester en schepenen. Hun optreden steunt op hun wettelijke opdracht om het algemeen stedenbouwkundig belang te behartigen.

Artikel 149 van het decreet ruimtelijke ordening belet niet dat een door het stedenbouwmisdrijf benadeelde persoon overeenkomstig de gemeenrechtelijke regels voor de strafrechter of voor de burgerlijke rechter het herstel van zijn persoonlijke schade vordert.

B.5.1. Het behoort tot de bevoegdheid van de rechter de vordering bedoeld in artikel 149 op haar externe en interne wettigheid te toetsen en te onderzoeken of ze strookt met de wet dan wel of ze op machtsoverschrijding of machtsafwendings berust.

De hoven en rechtbanken moeten in elk geval nagaan of de beslissing van de gemachtigde ambtenaar en/of het college van burgemeester en schepenen om een bepaalde herstelmaatregel te vorderen, uitsluitend met het oog op de goede ruimtelijke ordening is genomen. Wanneer zou blijken dat de vordering van de overheid steunt op motieven die vreemd zijn aan de ruimtelijke ordening of op een opvatting van de goede ruimtelijke ordening die kennelijk onredelijk is, zouden de hoven en rechtbanken die vordering, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, zonder gevolg moeten laten.

B.5.2. Een dergelijke toetsingsbevoegdheid wijkt niet af van hetgeen in alle geschillen tot de opdracht van de rechter behoort. Krachtens artikel 159 van de Grondwet geven de

hoven en rechtbanken geen gevolg aan de bestuurshandelingen die niet met de wetten overeenstemmen. Die toetsingsbevoegdheid reikt niet buiten het gebied van de externe en interne wettigheid van de bestuurshandelingen. Bij de beoordeling ervan mag de rechter zich niet begeven op het terrein van de opportuniteit, omdat dat erop zou neerkomen hem een bevoegdheid toe te kennen die onverenigbaar is met de beginselen die de verhoudingen regelen tussen de administratie en de rechtscolleges. Noch artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, noch artikel 144 van de Grondwet vereisen dat de opportuniteit van een bestuurshandeling aan de controle van de rechter kan worden onderworpen.

B.6.1. De vraag blijft of er, wat de rechterlijke beoordelingsbevoegdheid betreft, een verantwoording is voor het verschil in behandeling binnen de categorie van personen tegen wie een herstelmaatregel wordt gevorderd naargelang de gevorderde herstelmaatregel van de bevoegde overheden en van de burgerlijke partij al dan niet overeenstemmen.

B.6.2. Artikel 150 van het decreet ruimtelijke ordening bepaalt op algemene wijze dat, indien de herstellvordering van de burgerlijke partij en die van de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen niet overeenstemmen, de rechtbank de gevorderde herstelmaatregel bepaalt « die ze passend acht ».

Naar luid van de parlementaire voorbereiding zal hierbij « natuurlijk rekening moeten gehouden worden met het feit dat de burgerlijke partij een persoonlijk nadeel heeft, terwijl de stedenbouwkundige inspecteur of het college de verdediging van het algemeen belang inzake ruimtelijke ordening beoogt » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/1, p. 72).

B.6.3. Wanneer uit de in artikel 150 van het decreet ruimtelijke ordening gebruikte bewoordingen - « de rechtbank [bepaalt] de gevorderde herstelmaatregel die ze passend acht » - zou worden afgeleid dat de decreetgever, in geval van niet overeenstemmende herstellvorderingen van de burgerlijke partij, enerzijds, en van de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen, anderzijds, een opportuniteitstoetsing heeft toegestaan, zou die bepaling tot gevolg hebben dat de dader van een stedenbouwmisdrijf in een dergelijk geval, in tegenstelling tot het geval waarin de dader

niet met niet overeenstemmende herstellvorderingen geconfronteerd wordt, de opportuniteit van de tegen hem gevorderde maatregel kan laten toetsen. Dat verschil in behandeling zou, gelet op de in B.5.2 vermelde reden, niet kunnen worden verantwoord.

B.6.4. De betrokken bepaling kan evenwel anders worden begrepen.

B.6.5. Net als de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw beoogt het decreet ruimtelijke ordening de vrijwaring van een goede ruimtelijke ordening in het algemeen belang.

B.6.6. Artikel 150 van het decreet ruimtelijke ordening is ingevoerd om de rechtsbescherming voor de burgerlijke partij te verbeteren. Onder de vroegere wetgeving waren de rechten van de burgerlijke partij in geval van rechtstreeks herstel beperkt tot de door de bevoegde overheid gekozen wijze van herstel, onverminderd het recht om vergoeding van schade te eisen van de veroordeelde (artikel 68, § 1, *in fine*, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996).

Met toepassing van die wetgeving kon de benadeelde van een stedenbouwmisdrijf noch voor de strafrechter, noch voor de burgerlijke rechter, het herstel *in natura* van de door het stedenbouwmisdrijf veroorzaakte schade - het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand - vorderen, wanneer de gemachtigde ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen een andere vorm van herstel hadden gevorderd, namelijk het uitvoeren van bouw- of aanpassingswerken of het betalen van een geldsom gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen.

B.6.7. De decreetgever beoogt ook aan de belangen van de benadeelde partij tegemoet te komen in de situatie waarin de bevoegde overheden bouw- of aanpassingswerken of enkel een geldsom vorderen. Hij vermocht redelijkerwijze in dergelijke gevallen toe te staan dat de rechter voorrang geeft aan een vordering van de burgerlijke partij die verder gaat en *a fortiori* kan worden geacht in overeenstemming te zijn met het algemeen stedenbouwkundig belang.

Indien het door de bevoegde overheden gevorderde herstel van de plaats in de vorige toestand wettig wordt bevonden en een derde benadeelde vordert op ontvankelijke wijze

aanpassingswerken, zou het algemeen belang de rechter ertoe nopen het herstel in de vorige toestand te bevelen; indien de door de bevoegde overheden gevorderde aanpassingswerken wettig worden bevonden en een derde benadeelde vordert op ontvankelijke en gegronde wijze het herstel van de plaats in de vorige toestand, dan moet de rechter met inachtneming van het algemeen belang inzake ruimtelijke ordening de in het geding zijnde private belangen afwegen. Aldus gaat hij evenmin over tot een opportuniteitsoordeel als de rechter die rechtsmisbruik vaststelt.

B.6.8. Aldus begrepen is artikel 150 van het decreet ruimtelijke ordening niet zonder redelijke verantwoording.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 149 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, doordat het de rechter niet toestaat de opportuniteit van de herstellvordering van de stedenbouwkundige inspecteur en het college van burgemeester en schepenen te beoordelen, en artikel 150 van hetzelfde decreet schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 144 van de Grondwet.

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 14 januari 2003.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts