

Rolnummer 2582
Arrest nr. 172/2003 van 17 december 2003

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 67, §§ 1 en 2, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium, en artikel 155, §§ 1 en 2, van hetzelfde Wetboek, zoals gewijzigd bij het decreet van het Waalse Gewest van 27 november 1997, gesteld door het Hof van Beroep te Bergen.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 3 december 2002 in zake het openbaar ministerie tegen C. Guinchon en Y. Fourmeau, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 10 december 2002, heeft het Hof van Beroep te Bergen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsmede artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden geschonden door de artikelen 67, §§ 1 en 2, van het W.W.R.O.S.P., besluit van 14 mei 1984, en 155, §§ 1 en 2, van het W.W.R.O.S.P., decreet van 27 november 1997, die het de gemachtigde ambtenaar van het Bestuur van stedenbouw en ruimtelijke ordening van het Waalse Gewest mogelijk maken tussen te komen in het strafproces om er, zonder degene te zijn die de strafvordering uitoefent en zonder zich te moeten onderwerpen aan de regels betreffende de burgerlijke partijstelling, een zaak te vervolgen die onder de strafvordering valt en die een vordering van burgerlijke aard betreft ? »

Memories zijn ingediend door :

- de gemachtigde ambtenaar van het Bestuur van stedenbouw en ruimtelijke ordening, in de persoon van M. Van Der Meerschen, directie Charleroi, avenue des Alliés 2, 6000 Charleroi;

- de Vlaamse Regering.

De gemachtigde ambtenaar van het Bestuur van stedenbouw en ruimtelijke ordening, in de persoon van M. Van Der Meerschen, heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 7 oktober 2003 :

- zijn verschenen :

- . Mr. D. Fesler *loco* Mr. O. Jadin, advocaten bij de balie te Charleroi, voor de gemachtigde ambtenaar van het Bestuur van stedenbouw en ruimtelijke ordening, in de persoon van M. Van Der Meerschen;

- . Mr. Y. Loix, advocaat bij de balie te Antwerpen, *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers L. François en M. Bossuyt 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 bodemgeschied*

De beklaagden voor de verwijzende rechters zijn door de Correctionele Rechtbank te Charleroi veroordeeld wegens verschillende inbreuken op het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium (hierna : W.W.R.O.S.P.).

Voor de appelrechter betwisten zij de ontvankelijkheid van de vrijwillige tussenkomst van de gemachtigde ambtenaar van het Bestuur van stedenbouw en ruimtelijke ordening, tussenkomst als gevolg van de vervolgingen door het openbaar ministerie.

De verwijzende rechter merkt op dat de interpretatie van artikel 67 van het W.W.R.O.S.P. weliswaar aanleiding heeft gegeven tot tal van controversen ten aanzien van de mogelijkheid van die tussenkomst met de bedoeling één van de herstelwijzen, beoogd in dezelfde bepaling, voor de correctionele rechtbank na te streven, maar dat artikel 155 van het W.W.R.O.S.P. (decreet van 27 november 1997) dat thans van kracht is, uitdrukkelijk in de mogelijkheid van die tussenkomst voorziet. De beklaagden merken op dat die bepalingen in het strafproces een nieuwe actor invoeren die belast is met de verdediging van een openbaar belang, tussenkommende partij die tot de gewestelijke uitvoerende macht behoort. Zij beweren dat die bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsmede artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens schenden, doordat zij de gemachtigde ambtenaar die de gewestadministratie vertegenwoordigt, toestaan tussen te komen in het strafproces om een maatregel van burgerlijke aard te vorderen die onder de uitoefening van de strafvordering valt, zonder zich burgerlijke partij te stellen en, bovendien, met schending van het beginsel van de scheiding der machten; zij zijn van mening dat die tussenkomst, zonder burgerlijke partijstelling, hen het recht ontnemt, dat aan elke vrijgesproken rechtzoekende wordt toegekend, om schadevergoeding te vorderen op grond van artikel 191 van het Wetboek van Strafvordering.

Bijgevolg heeft het Hof van Beroep aan het Hof de hierboven vermelde prejudiciële vraag gesteld.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

A.1. De Vlaamse Regering beweert dat het Hof niet bevoegd is om te antwoorden op vragen die betrekking hebben op de rechtstreekse schending van internationale verdragsbepalingen maar dat de vraag in die zin zou kunnen worden opgevat dat zij betrekking heeft op de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, te dezen in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

A.2.1. De gemachtigde ambtenaar van het Bestuur van stedenbouw en ruimtelijke ordening brengt de feiten van de zaak in herinnering en is van mening dat de prejudiciële vraag onduidelijk is. Hij verwijst naar de conclusies van de beklaagden voor de verwijzende rechter en voor de rechter in eerste aanleg die reeds vroegen dat een (enigszins anders geformuleerde) prejudiciële vraag aan het Hof zou worden gesteld en hij is van mening dat de beklaagden kennelijk trachten het beginsel zelf van de tussenkomst van de gemachtigde ambtenaar voor het strafgerecht in het geding te brengen en dat de vraag bijgevolg zou kunnen worden geïnterpreteerd, ofwel in die zin dat zij het beginsel zelf betreft van de tussenkomst van de gemachtigde ambtenaar voor het strafgerecht (die in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vanwege het verschil dat wordt gemaakt met de burgerlijke partijstelling), ofwel in die zin dat zij de overeenstemming betreft van de tussenkomst in het strafproces, zonder degene te zijn die de strafvordering uitoefent en zonder burgerlijke partijstelling, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet alsmede met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

A.2.2. De gemachtigde ambtenaar is van oordeel dat, indien de prejudiciële vraag betrekking heeft op het beginsel zelf van zijn tussenkomst, zij onontvankelijk is vermits het erop zou neerkomen het gezag van gewijsde te ontkennen van het vonnis in eerste aanleg dat aan de gemachtigde ambtenaar akte heeft verleend van zijn vrijwillige tussenkomst en dat zijn tussenkomst ontvankelijk heeft verklaard. Tegen dat vonnis is geen hoger beroep ingesteld.

Zelfs in de veronderstelling dat de vraag ontvankelijk zou zijn, zou zij ontkennend moeten worden beantwoord vermits het Hof van Cassatie en het arrest nr. 139/2002 van het Arbitragehof (gewezen inzake afvalstoffen) het beginsel van die vrijwillige tussenkomst voor het strafgerecht ondubbelzinnig hebben aanvaard.

A.2.3. De gemachtigde ambtenaar is van mening dat, indien de prejudiciële vraag betrekking heeft op de overeenstemming van zijn tussenkomst in het strafproces met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zonder degene te zijn die de strafvordering uitoefent, die vraag reeds is beslecht door het Hof van Cassatie en bij de arresten nrs. 21/96 en 139/2002 van het Arbitragehof waarin is aanvaard, enerzijds, dat die tussenkomst steunde op de wettelijke opdracht van de gemachtigde ambtenaar, namelijk de verdediging van het algemeen belang inzake stedenbouw en, anderzijds, dat, aangezien de maatregelen die hij kan doen nemen afhankelijk zijn van de vaststelling van een misdrijf, de vordering met betrekking tot die maatregelen aan de strafvordering gebonden is. Het Hof heeft dus erkend dat de gemachtigde ambtenaar de bevoegdheid heeft om een deel van het algemeen belang te verdedigen dat in verband staat met de strafvordering.

A.2.4. De gemachtigde ambtenaar is van oordeel dat, indien de prejudiciële vraag betrekking heeft op de ontstentenis van burgerlijke partijstelling, men dient uit te gaan van de rechtspraak van het Hof van Cassatie en van het Arbitragehof volgens welke de gemachtigde ambtenaar voor het strafgerecht vrijwillig kon tussenkomen, want, vermits hij geen schade van privé-belang heeft geleden, kan hij zich geen burgerlijke partij stellen.

A.2.5. De Vlaamse Regering ziet niet in waarom een beklagde zich niet zou kunnen verdedigen tegen een herstellvordering die uitgaat van een gemachtigde ambtenaar, zoals hij zich verdedigt tegen een herstellvordering van een burgerlijke partij. Uit de arresten nrs. 21/96, 57/2002, 152/2002 en 4/2003 blijkt trouwens de *ratio legis* van de vordering van de gemachtigde ambtenaar; in sommige zaken hebben zij gewezen op de mogelijkheid om die te betwisten in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Die rechtspraak houdt in dat de rechten van de verdediging, de strafrechtelijke procedure, de burgerlijke procedure en artikel 159 van de Grondwet de beklagde de mogelijkheid bieden de herstellvordering van de gemachtigde ambtenaar te betwisten en de rechter ertoe te brengen ze niet in te willigen, zoals zulks het geval zou zijn voor elke andere burgerlijke vordering, ongeacht of het gaat om een gewone vordering of om de vordering van een burgerlijke partij.

Ten aanzien van artikel 191 van het Wetboek van Strafvordering

A.3.1. De gemachtigde ambtenaar vraagt zich af of de prejudiciële vraag in werkelijkheid geen betrekking heeft op artikel 191 van het Wetboek van Strafvordering, doordat die bepaling in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre zij in die zin zou worden geïnterpreteerd dat zij de vrijgesproken beklagde verbiedt van de vrijwillig tussenkomende partij voor het strafgerecht schadevergoeding te eisen.

Indien de verwijzende rechter van oordeel is dat die bepaling de beklagde belet schadevergoeding te vragen aan een partij in het geding, is de vraag voorbarig vermits hij niet heeft bepaald of de tenlasteleggingen te dezen al dan niet waren aangetoond, zodat niet vaststaat dat de beklagden een dergelijke eis zouden kunnen formuleren. De vraag heeft dus geen enkele weerslag op het thans hangende geschil.

A.3.2. De gemachtigde ambtenaar is bovendien van mening dat artikel 191 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt. Indien men rekening houdt met het feit dat de rechtspraak heeft gepreciseerd dat de schadevergoeding waarvan sprake in dat artikel, die is welke de vrijgesproken beklagde kan vorderen van de burgerlijke partij, en met het feit dat het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat een dergelijke schadevergoeding niet kon worden gevorderd van het openbaar ministerie, is het één van beide :

- ofwel « assimileert » de verwijzende rechter de vrijwillig tussenkomende partij, die partij in het geding is, met een burgerlijke partij want zij is niet degene die de strafvordering als dusdanig uitoefent, en verklaart hij bijgevolg dat artikel 191 tegenover de gemachtigde ambtenaar kan worden aangevoerd; er zou dan kennelijk

geen discriminatie zijn vermits de vrijgesproken beklagde schadevergoeding zou kunnen eisen zowel ten opzichte van de burgerlijke partij als ten opzichte van de vrijwillig tussenkomende partij;

- ofwel « assimileert » de verwijzende rechter de vrijwillig tussenkomende partij met het openbaar ministerie in zoverre elk van hen belast is met de verdediging van een gedeelte van het algemeen belang en verklaart hij dat artikel 191 niet tegen de gemachtigde ambtenaar kan worden aangevoerd. De vrijgesproken beklagde zou geen schadevergoeding kunnen vorderen van de vrijwillig tussenkomende partij (terwijl hij dat wel zou kunnen doen ten aanzien van een burgerlijke partij). Dat verschil in behandeling kan worden verantwoord door de verschillende aard van de in het geding zijnde belangen, namelijk het privé-belang van de burgerlijke partij en het openbaar belang van de vrijwillig tussenkomende partij. De herstelmaatregel die de gemachtigde ambtenaar kan vragen, strekt niet tot het herstel van een schade. De herstelmaatregel heeft niets uit te staan met de burgerlijke partijstelling, waarvan de toelaatbaarheid het bestaan veronderstelt van schade aan een privé-belang : hij vormt een sanctie *sui generis*. De autonomie ervan ten opzichte van de strafrechtelijke veroordeling is niettemin beperkt. Indien de beklagde er immers in slaagt het bestaan van het misdrijf met succes te betwisten, zal geen enkele herstelmaatregel kunnen worden uitgesproken, terwijl, indien het misdrijf bewezen is, de rechtbank op het verzoek moet ingaan na de interne en de externe wettigheid van de door de gemachtigde ambtenaar gevorderde herstelmaatregel te hebben onderzocht. Een derde zou daarentegen niet in een strafproces kunnen tussenkomen door zich te beroepen op de schending van een algemeen belang zoals de vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening : hij moet aantonen dat zonder het misdrijf de schade zich niet zou hebben voorgedaan zoals zij zich voordoet.

A.3.3. De Vlaamse Regering is van mening dat de zinsnede « en beslist over de vorderingen tot schadevergoeding » niets anders is dan de bevestiging, bij artikel 191, van het recht op schadevergoeding dat bij artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek is voorgeschreven. Het spreekt voor zich dat de beklagde aanspraak kan maken op schadevergoeding wanneer hij schade lijdt als gevolg van een onrechtmatige herstellvordering die uitgaat van de gemachtigde ambtenaar. Elke onwettigheid maakt trouwens een fout uit in de zin van het voormelde artikel 1382.

A.3.4. De Vlaamse Regering is van mening dat de werkelijke betekenis van artikel 191 van procesrechtelijke aard is : net zoals artikel 563 van het Gerechtelijk Wetboek, staat artikel 191 de rechter voor wie een burgerlijke vordering aanhangig is gemaakt, toe kennis te nemen van een - eveneens burgerlijke - tegenvordering van de beklagde wegens « tergend en roekeloos geding ». Allicht houdt die prorogatie van bevoegdheid rekening met het « *quod plerumque fit* », dat wil zeggen een foutieve burgerlijke partijstelling, maar uit niets kan worden afgeleid dat het vermelde artikel 191 niet ook toepasselijk zou zijn op een (trouwens burgerlijke) foutieve vordering van de gemachtigde ambtenaar. Die ruime interpretatie van artikel 191 (die de voorkeur moet krijgen vermits zij het mogelijk maakt dat artikel in overeenstemming te achten met het gelijkheidsbeginsel) verzet zich tegen een restrictieve interpretatie (die om de omgekeerde reden moet worden verworpen) waarin dat artikel een verschil in behandeling teweeg zou brengen tussen de slachtoffers van een tergende en roekeloze herstellvordering, ingesteld door een burgerlijke partij (die de strafrechter zouden kunnen verzoeken die partij te veroordelen tot schadevergoeding) en de slachtoffers van een dergelijke vordering ingesteld door de gemachtigde ambtenaar (die zich tot de burgerlijke rechter zouden moeten wenden, waar zij weliswaar het voordeel zouden hebben van het gezag van gewijsde van de strafrechtelijke vrijspraak).

- B -

B.1.1. Artikel 67 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium (W.W.R.O.S.P.) (besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 14 mei 1984) bepaalt, in de redactie die van kracht was op het ogenblik waarop de feiten die bij de verwijzende rechter aanhangig zijn gemaakt, zich hebben voorgedaan :

« § 1. Benevens de straf beveelt de rechtbank, op vordering van de gemachtigde ambtenaar of van het college van burgemeester en schepenen, doch met hun gezamenlijk akkoord in de *sub* 2° en 3° bedoelde gevallen :

1° ofwel de plaats in de vorige staat herstellen of de staking van het wederrechtelijke gebruik;

2° ofwel bouwwerken of aanpassingswerken uit te voeren;

3° ofwel een geldsom te betalen, gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen voor zover het noch op de beschermingslijst opgenomen is noch geklasseerd is.

De rechtbank bepaalt daarvoor een termijn, die in *sub* 1° en 2° bedoelde gevallen een jaar niet mag overschrijven.

In geval van veroordeling tot betaling van een geldsom, bepaalt de rechtbank deze som op het geheel of een deel van de door het goed verkregen meerwaarde en beveelt zij dat de veroordeelde zich op geldige wijze zal kunnen kwijten door de plaats binnen een jaar in de vorige staat te herstellen. De betaling van de geldsom geschiedt in handen van de ontvanger der registratie, op een speciale rekening van de begroting.

De rechten van de burgerlijke partij zijn 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.

§ 2. Onverminderd de toepassing van hoofdstuk XXIII van boek IV van het vierde deel van het Gerechtelijk Wetboek beveelt het vonnis dat, voor het geval dat de plaats niet in de vorige staat wordt hersteld of dat de bouw- of aanpassingswerken niet binnen de gestelde termijn worden uitgevoerd, de gemachtigde ambtenaar, het college en eventueel de burgerlijke partij van ambtswege in de uitvoering ervan kunnen voorzien. De overheid of de particulier die het vonnis uitvoert, is gerechtigd de van de herstelling van de plaats afkomende materialen en voorwerpen te verkopen, te vervoeren, op te slaan en te vernietigen op een door hen gekozen plaats.

De veroordeelde is gehouden alle uitvoeringskosten, verminderd met de opbrengst van de verkoop der materialen en voorwerpen, te vergoeden op vertoon van een staat, begroot en invorderbaar verklaard door de beslagrechter.

§ 2bis. Wanneer het vonnis op vordering van de gemachtigde ambtenaar of van het college van burgemeester en schepenen overeenkomstig artikel 67, § 1, beveelt ofwel de plaats in de vorige staat te herstellen, ofwel bouwwerken of aanpassingswerken uit te voeren, worden deze door de veroordeelde uitgevoerd zonder dat daarvoor de in artikel 41 bedoelde vergunning is vereist.

De veroordeelde is echter verplicht acht dagen voor de aanvang van de werken het college van burgemeester en schepenen daarvan te verwittigen; het college kan uitvoeringsvoorwaarden opleggen, inzonderheid wat de veiligheid en de openbare gezondheid betreft.

§ 3. Bestaat het misdrijf niet in het uitvoeren van werken of het verrichten van handelingen in strijd met de voorschriften van de plannen van aanleg, van de ter uitvoering van dit boek vastgestelde verordeningen of van een verkavelingsvergunning, en komen die werken en handelingen, met het oog op de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, in aanmerking voor afgifte van de vereiste vergunning, dan kan de Executieve of de gemachtigde ambtenaar, in overleg met het college van burgemeester en schepenen, een vergelijk treffen met de overtreder, mits deze binnen de termijn die hij opgeeft een geldsom betaalt, gelijk aan het dubbel van het bedrag der bouwbelasting, die niettemin aan de gemeente verschuldigd blijft. De Executieve bepaalt de te betalen geldsommen per categorie van werken en handelingen die van de bouwbelasting zijn vrijgesteld.

De betaling geschiedt in handen van de ontvanger der registratie, op een speciale rekening van de begroting. De publieke vordering en het recht van de overheid om enig verder herstel te eisen, vervallen door de betaling.

§ 4. De rechtbank kan, op vordering van de kopers of van de huurders, hun titel van eigendomsverkrijging of van huur op kosten van de veroordeelde vernietigen, onverminderd het recht om vergoeding van schade te eisen van de schuldlige ».

B.1.2. Artikel 155 van het W.W.R.O.S.P., gewijzigd bij het decreet van 27 november 1997, bepaalt :

« § 1. De gemachtigde ambtenaar of het College van burgemeester en schepenen kunnen op eigen initiatief of binnen de door de gemachtigde ambtenaar opgelegde termijn, één van de in paragraaf 2 bedoelde wijzen van herstel voor de correctionele rechtbank vorderen. Ze brengen elkaar gelijktijdig daarvan op de hoogte.

§ 2. Naast de straf, beveelt de rechtbank op verzoek van de gemachtigde ambtenaar of het College van burgemeester en schepenen :

1. ofwel het herstel van de plaats in haar oorspronkelijke staat of de stopzetting van het onrechtmatige gebruik;
2. ofwel de uitvoering van werkzaamheden of inrichtingswerken;
3. ofwel de betaling van een som gelijk aan de meerwaarde die het goed ingevolge de overtreding verworven heeft, voor zover het noch op de beschermingslijst voorkomt, noch beschermd is.

De rechtbank bepaalt daartoe een termijn, die in de gevallen bedoeld in 1° en 2°, niet langer mag zijn dan één jaar.

In geval van veroordeling tot betaling van een som, legt de rechtbank deze vast op de gehele of gedeeltelijke meerwaarde die het goed verworven heeft, en beveelt dat de veroordeelde op geldige wijze voldoening kan geven door de plaats binnen één jaar in haar oorspronkelijke staat te herstellen. De som wordt betaald in handen van de ontvanger der registraties en gestort op een speciale rekening van de begroting van het Gewest.

§ 3. Wat het onmiddellijke herstel betreft, zijn de rechten van de burgerlijke partij beperkt tot het door de bevoegde overheid gekozen herstel, onverminderd het recht op schadevergoeding ten laste van de veroordeelde.

§ 4. Onverminderd de toepassing van hoofdstuk XXIII van boek IV van het vierde deel van het Strafwetboek, beveelt het vonnis dat, wanneer de plaats niet in haar oorspronkelijke staat wordt hersteld of wanneer de werken en werkzaamheden niet binnen de voorgeschreven termijn worden uitgevoerd, de gemachtigde ambtenaar, het College van burgemeester en schepenen en eventueel de burgerlijke partij, van ambtswege de uitvoering daarvan kunnen vorderen. Het bestuur of de burgerlijke partij die het vonnis ten uitvoer legt, heeft het recht om de na het herstel van de plaats overblijvende materialen en voorwerpen te verkopen, te vervoeren, op te slaan en te vernietigen op een plaats die ze zelf kiezen.

De veroordeelde is gedwongen tot de terugbetaling van alle uitvoeringskosten, na aftrek van de verkoopprijs van de materialen en voorwerpen, op vertoon van een door de beslagrechter uitvoerbaar verklaarde geschatte staat.

§ 5. Wanneer het vonnis, op verzoek van de gemachtigde ambtenaar of het College van burgemeester en schepenen overeenkomstig artikel 1, beveelt hetzij het herstel van de plaats in haar oorspronkelijke staat, hetzij de uitvoering van werkzaamheden of inrichtingswerken, worden deze door de veroordeelde uitgevoerd zonder dat hij in het bezit van de in artikel 84 bedoelde vergunning moet zijn.

De veroordeelde moet het College van burgemeester en schepenen evenwel acht dagen voor de aanvang van de werken verwittigen. Het College kan uitvoeringsvoorwaarden opleggen, met name wat betreft de openbare veiligheid en volksgezondheid.

§ 6. Wanneer de overtreding niet slaat op de uitvoering van werken of handelingen die in strijd zijn met de voorschriften van de plannen van aanleg, de in uitvoering van dit boek genomen reglementen of een verkavelingsvergunning en indien de vereiste stedenbouwkundige vergunning verkregen kan worden voor deze werken en handelingen, rekening houdende met de algemene bestemming van het gebied en het architecturale karakter ervan, kan de Regering of de gemachtigde ambtenaar in overleg met het College van burgemeester en schepenen tot een vergelijk komen met de overtreder, mits betaling binnen een door haar bepaalde termijn van een som gelijk aan het dubbele van het bedrag van de belasting op bouwwerken, die evenwel verschuldigd blijft aan de gemeente. De Regering bepaalt de te betalen sommen per categorie werken en handelingen die niet onderworpen zijn aan de belasting op bouwwerken.

De Regering of de gemachtigde ambtenaar kan een dading slechts op geldige wijze voorstellen, indien de Procureur des Konings geen intentie tot vervolging te kennen heeft gegeven binnen negentig dagen na het verzoek dat aan hem werd gericht.

Het bedrag van de dading wordt betaald in handen van de ontvanger der registraties op een bijzondere rekening van de begroting van het Gewest. De betaling doet de strafvordering vervallen alsmede het recht van de overheid op elke andere schadeloosstelling.

§ 7. Op verzoek van de kopers of huurders, kan de rechtbank hun koop- of verhuurtitel nietig verklaren, onverminderd het recht op schadeloosstelling ten laste van de schuldlige ».

B.1.3. In de prejudiciële vraag is gesteld dat zij betrekking heeft op « de artikelen 67, §§ 1 en 2, van het W.W.R.O.S.P., besluit van 14 mei 1984, en 155, §§ 1 en 2, van het W.W.R.O.S.P., decreet van 27 november 1997, die het de gemachtigde ambtenaar van het Bestuur van stedenbouw en ruimtelijke ordening van het Waalse Gewest mogelijk maken tussen te komen in het strafproces om er, zonder degene te zijn die de strafvordering uitoefent en zonder zich te moeten onderwerpen aan de regels betreffende de burgerlijke partijstelling, een zaak te vervolgen die onder de strafvordering valt en die een vordering van burgerlijke aard betreft ».

B.1.4. Het voormelde besluit van de Waalse Executieve van 14 mei 1984 is gewijzigd bij het decreet van 27 november 1997; een groot deel van boek I is vervangen en de bepalingen die voorkwamen in artikel 67 maken, sedert de wijziging van 1997, deel uit van artikel 155 van het gewijzigde besluit (en niet van het decreet van 27 november 1997).

De wijzigingen die bij het decreet in die bepaling zijn aangebracht, omvatten de toevoeging van een paragraaf 1 en een paragraaf 3, zodat de paragrafen 1 en 2 van artikel 67, sedert die wijzigingen, overeenstemmen met de paragrafen 2 en 4 van artikel 155.

Daaruit volgt dat het onderwerp van de prejudiciële vraag moet worden gepreciseerd.

B.1.5. De tussenkomst van de gemachtigde ambtenaar, die de kern van de prejudiciële vraag vormt, is het voorwerp van artikel 67, §§ 1 en 2, en van artikel 155, §§ 1, 2 en 4. Het Hof stelt vast dat uit de motivering van het verwijzingsarrest niet precies kan worden opgemaakt welke bepalingen in het geding zijn : het arrest stelt immers :

« Overwegende dat de gemachtigde ambtenaar van het Waalse Gewest in de zaak is tussengekomen ten verzoeken van het openbaar ministerie;

Dat hoewel de interpretatie van artikel 67 van het W.W.R.O.S.P., decreet [lees : besluit] van 14 mei 1984, aanleiding heeft gegeven tot talrijke betwistingen wat betreft de mogelijkheid van een dergelijke tussenkomst, met als doel voor de correctionele rechtbank één van de in dezelfde bepaling beoogde herstellwijzen na te streven, artikel 155 van het W.W.R.O.S.P., decreet van 27 november 1997, dat thans van kracht is, toch uitdrukkelijk in de mogelijkheid van een dergelijke tussenkomst voorziet;

Dat de beklaagden te dien aanzien stellen dat artikel 67, § 1, van het W.W.R.O.S.P., besluit van 14 mei 1984, en vervolgens artikel 155, § 1, decreet van 27 november 1997, een nieuwe actor in het strafproces brengen, die is belast met de vrijwaring van een algemeen belang, een tussenkommende partij die tot de gewestelijke uitvoerende macht behoort ».

Er moet evenwel worden vastgesteld dat het decreet van 27 november 1997 van kracht is geworden op 1 maart 1998 (artikel 19 van het decreet), dat wil zeggen na de feiten waarvoor de geïntimeerden voor de verwijzende rechter worden vervolgd. Daarnaast stelt het Hof ook vast dat zowel de Correctionele Rechtbank te Charleroi, die in eerste aanleg in dezelfde zaak uitspraak deed (vonnis van 26 mei 1997), als de geïntimeerden in hun conclusies voor de verwijzende rechter - met inbegrip van de tekst van de prejudiciële vraag waarvan zij aan de rechter hebben gevraagd ze aan het Hof te stellen - enkel naar artikel 67, § 1, hebben verwezen.

B.1.6. De prejudiciële vraag moet dus in die zin worden opgevat dat zij betrekking heeft op artikel 67, §§ 1 en 2, van het voormelde besluit van 14 mei 1984.

B.1.7. In zijn memorie is de gemachtigde ambtenaar van mening dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is indien zij in die zin wordt opgevat dat zij het beginsel zelf van zijn vrijwillige tussenkomst voor de rechtscolleges opnieuw in het geding brengt : de rechter in eerste aanleg heeft die tussenkomst immers ontvankelijk verklaard en tegen die beslissing is geen hoger beroep ingesteld.

In tegenstelling tot wat de gemachtigde ambtenaar beweert, strekt de prejudiciële vraag er niet toe het beginsel zelf van zijn tussenkomst in het geding te brengen, maar na te gaan of de vordering die hij instelt en die, volgens de prejudiciële vraag, onder de strafvordering ressorteert en een vordering van burgerlijke aard tot doel heeft, met inachtneming van de erin geciteerde normen kan worden ingesteld zonder dat de gemachtigde ambtenaar degene is die de strafvordering uitoefent en zonder dat hij zich moet onderwerpen aan de regels betreffende de burgerlijke partijstelling.

B.2.1. Het voormelde artikel 67 brengt een verschil in behandeling teweeg tussen de personen die worden vervolgd wegens een inbreuk op het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium en de andere rechtzoekenden, doordat het de gemachtigde ambtenaar die de gewestelijke administratie vertegenwoordigt, toestaat tussen te

komen in het strafgeding waarbij de eerstgenoemden partij zijn. Volgens de door de beklagden voor de verwijzende rechter verdedigde argumenten, zoals die zijn weergegeven in de motivering van het arrest waarbij de zaak bij het Hof aanhangig is gemaakt, zou die tussenkomst de gemachtigde ambtenaar de mogelijkheid bieden, zonder zich burgerlijke partij te stellen, een maatregel van burgerlijke aard te vorderen die onder de uitoefening van de strafvordering valt en zou zij, bij gebrek aan burgerlijke partijstelling, de vrijgesproken rechtzoekende de mogelijkheid ontnemen schadevergoeding te vorderen op grond van artikel 191 van het Wetboek van Strafvordering. Er wordt dus aangeklaagd dat de in het geding zijnde bepalingen het, volgens de bewoordingen van het verwijzingsarrest, mogelijk maken dat een « maatregel van burgerlijke aard die onder de uitoefening van de strafvordering valt » zou kunnen worden gevorderd zonder burgerlijke partijstelling, terwijl een burgerlijke partijstelling vereist zou zijn om, in andere aangelegenheden, een analoge maatregel te verkrijgen.

B.2.2. Artikel 191 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt :

« Indien het feit noch een wanbedrijf noch een overtreding oplevert, vernietigt de rechtbank het onderzoek, de dagvaarding en alles wat erop gevolgd is, ontslaat de beklagde van rechtsvervolging en beslist over de vorderingen tot schadevergoeding. »

B.3.1. De aan de gemachtigde ambtenaar verleende bevoegdheid om voor de correctionele rechtbank de in het geding zijnde herstelmaatregelen te vorderen, is ingeschreven in artikel 65 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, waarvan paragraaf 1 (in de redactie die daaraan was gegeven bij de wet van 22 december 1970) bepaalde :

« Benevens de straf beveelt de rechtbank, op vordering van de gemachtigde ambtenaar of van het college van burgemeester en schepenen, doch met hun gezamenlijk akkoord in de *sub* b en c bedoelde gevallen :

- a) ofwel de plaats in de vorige staat te herstellen;
- b) ofwel bouwwerken of aanpassingswerken uit te voeren;
- c) ofwel een geldsom te betalen, gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen.

De rechtbank bepaalt daarvoor een termijn, die in de *sub* a en b bedoelde gevallen een jaar niet mag overschrijden.

In geval van veroordeling tot betaling van een geldsom, bepaalt de rechtbank deze som op het geheel of een deel van de door het goed verkregen meerwaarde en beveelt zij dat de veroordeelde zich op geldige wijze zal kunnen kwijten door de plaats binnen een jaar in de vorige staat te herstellen. De betaling van de geldsom geschiedt in handen van de ontvanger der registratie, op een speciale rekening van de door de Minister beheerde begroting.

De rechten van de burgerlijke partij zijn 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. »

Aldus stelde die bepaling, die ondertussen was opgenomen in artikel 67 van het in het geding zijnde besluit, de herstelmaatregelen, andere dan de schadevergoeding, bevolen door de correctionele rechtbank, reeds afhankelijk van een vordering, in voorkomend geval, van de gemachtigde ambtenaar.

B.3.2. De wetgever die in 1962 geen andere herstelwijze dan de plaats in de vorige staat te herstellen, had voorgeschreven, had de bedoeling dat de wet, dankzij de in het geding zijnde maatregel, geen dode letter zou blijven, te meer gelet op « dit voor het prestige van de overheid schadelijke verzuim » (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 525, p. 66); hij had op het specifieke karakter van de maatregel gewezen door vast te stellen :

« De herstelling van de overtredingen, onder meer in wegeuzaken, kan worden bevolen hetzij krachtens een uitdrukkelijke tekst, hetzij zelfs bij ontstentenis van enige wetsbepaling.

De rechtspraak meent immers dat, krachtens artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering, het strafgerecht dat de straf uitspreekt, bij hetzelfde vonnis over de vorderingen tot teruggave en tot schadevergoeding beslist.

Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke tekst kan de rechter bijgevolg bevelen de plaats in de vorige staat te herstellen, ook omdat het laten voortduren van de inbreuk op de wetten en verordeningen ondenkbaar is. Derhalve mag men niet meer zeggen dat die herstelling een burgerlijk karakter heeft vermits het vooral om een politiebelaag te doen is, zonder dat men van een straf mag spreken. Het is een bijzaak van de gestelde straf, die in wezen deel uitmaakt van de bestraffing der overtreding. » (*Parl. St.*, Senaat, 1958-1959, nr. 124, p. 81)

Bij de wijziging van het voormelde artikel 65 in 1970, had de minister opgemerkt « dat het hier over het herstel gaat, niet over de eigenlijke bestraffing » (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 525, p. 68).

Het kwam er dus in wezen op aan ervoor te zorgen dat de wet in acht wordt genomen.

De wetgever heeft trouwens geoordeeld dat de gemachtigde ambtenaar deel uitmaakte van degenen die bij machte zijn te beslissen over de wenselijkheid en de omvang van een herstel (*Parl. St.*, Senaat, 1968-1969, nr. 559, p. 49).

B.3.3. Gelet op die elementen vermocht de wetgever van oordeel te zijn dat de aldus aan de gemachtigde ambtenaar verleende machtiging een pertinente maatregel was in het licht van het nagestreefde doel; dat doel vereist niet dat gebruik zou worden gemaakt van het mechanisme van de burgerlijke vordering waarnaar de vraag verwijst, aangezien die vordering tot doel heeft het slachtoffer van een misdrijf de mogelijkheid te bieden van de strafrechter het herstel van zijn schade te verkrijgen; de aan de gemachtigde ambtenaar verleende machtiging heeft tot doel hem in staat te stellen de opdracht van algemeen belang waarmee hij is belast, te vervullen, vermits het in het geding zijnde herstel te maken heeft met de goede ruimtelijke ordening en niet met de schade die door bepaalde personen wordt geleden.

B.4. De in het geding zijnde maatregel maakt geen onevenredige inbreuk op de rechten van de beklaagden : zij beschikken voor de correctionele rechtbank over de jurisdictionele waarborgen die aan iedere rechtzoekende worden toegekend; zij beschikken bovendien over de waarborg van de toekenning van schadevergoeding als sanctie voor een tussenkomst van de gemachtigde ambtenaar die een fout inhoudt in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. De verschillen tussen die laatstvermelde vordering en de vorderingen tot schadevergoeding bedoeld in artikel 191 van het Wetboek van Strafvordering, waarnaar in de motivering van het verwijzingsarrest wordt verwezen, kunnen worden verantwoord door de specifieke aard, zoals vermeld in B.3.1 tot B.3.3, van de aan de gemachtigde ambtenaar verleende bevoegdheid.

B.5. Eveneens wordt aan het Hof gevraagd de in het geding zijnde bepaling te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Die toetsing leidt tot dezelfde conclusie vanwege de overwegingen die voorafgaan.

B.6. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 67, §§ 1 en 2, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 17 december 2003.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior