

Rolnummer 2722
Arrest nr. 65/2004 van 28 april 2004

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 68 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, en artikel 99 van het Strafwetboek, gesteld door de beslagrechter in de Rechtbank van eerste aanleg te Leuven.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, M. Bossuyt, L. Lavrysen, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 13 mei 2003 in zake A. De Maegd en C. De Maegd tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 18 juni 2003, heeft de beslagrechter in de Rechtbank van eerste aanleg te Leuven de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden artikel 68 van het gecoördineerd decreet van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening en artikel 99 van het Strafwetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre eerstgenoemd artikel aldus geïnterpreteerd wordt dat de herstelmaatregel een burgerlijke sanctie is, onderworpen aan de burgerrechtelijke verjaringstermijn, van toepassing op de gedwongen tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel, bij toepassing van artikel 99 van het Strafwetboek, en dit terwijl een maatregel die eveneens als voorwerp heeft het product of het vermogensvoordeel van een misdrijf te doen wegnemen, namelijk de bijzondere verbeurdverklaring, door artikel 42 van het Strafwetboek gekwalificeerd wordt als een strafsancie, onderworpen aan de strafrechtelijke verjaringstermijn van vijf jaar, van toepassing op de gedwongen tenuitvoerlegging van deze verbeurdverklaring, bij toepassing van artikel 92 van het Strafwetboek ? »

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- A. De Maegd, wonende te 3051 Oud-Heverlee, Oude Nethensebaan 0/A2, en C. De Maegd, wonende te 3051 Oud-Heverlee, Oude Nethensebaan 0/B2;

- de Vlaamse Regering;

- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 4 februari 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Bosquet, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Flamey, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor A. De Maegd en C. De Maegd;

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

. Mr. A. Vandaele, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

Bij arrest van 14 januari 1988 gewezen door het Hof van Beroep te Brussel werden de eisers voor de verwijzende rechter veroordeeld tot de afbraak van een wederrechtelijk opgetrokken woning en zwembad, waartoe de administratie, bij gebrek aan vrijwillige uitvoering door de veroordeelden, ambtshalve is overgegaan op 9 december 1998.

Op 7 december 1998 hebben de veroordeelden het Vlaamse Gewest gedagvaard voor de Rechtbank van eerste aanleg te Leuven, zitting houdende als beslagrechter, waarbij zij onder meer aanvoeren dat de gedwongen tenuitvoerlegging nietig is. Volgens de eisers voor de Rechtbank van eerste aanleg is de bevolen herstelmaatregel een strafsanctie die verjaart overeenkomstig artikel 92, eerste lid, van het Strafwetboek.

Volgens het Vlaamse Gewest, daarin gevolgd door de verwijzende rechter, is een stedenbouwkundige herstelmaatregel van burgerlijke aard en verjaart de tenuitvoerlegging overeenkomstig artikel 99 van het Strafwetboek en artikel 2262*bis*, § 1, van het Burgerlijk Wetboek.

Indien die laatste stelling moet worden gevolgd, is er volgens de eisers voor de verwijzende rechter een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu de gedwongen uitvoering van een stedenbouwkundige herstelmaatregel verjaart volgens de regels van het burgerlijk recht, terwijl een vergelijkbare maatregel, namelijk de bijzondere verbeurdverklaring, verjaart volgens de regels van het strafrecht. De verwijzende rechter gaat in op hun verzoek om over dat verschil in behandeling een prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad ontwaart in de prejudiciële vraag twee aspecten.

A.1.2. Het eerste aspect handelt over de personen aan wie krachtens artikel 68 van het Vlaamse stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996 een herstelmaatregel wordt opgelegd. Zij zouden op het vlak van de verjaring ongelijk worden behandeld ten opzichte van rechtsonderhorigen die worden veroordeeld tot de bijkomende straf van de bijzondere verbeurdverklaring, doordat in het eerste geval de verjaringsregeling van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is, terwijl in het tweede geval de verjaringsregels van het Strafwetboek gelden.

Volgens de Ministerraad is er evenwel geen enkele analogie tussen de stedenbouwkundige herstelmaatregel en de bijzondere verbeurdverklaring, nu de eerste maatregel een burgerlijk karakter heeft, terwijl de tweede een bijkomende straf is.

A.1.3. Het tweede aspect van de prejudiciële vraag heeft betrekking op het verschil in behandeling tussen personen die door de correctionele rechtbank worden veroordeeld tot een correctionele straf en de personen die door de strafrechter worden veroordeeld op burgerlijk vlak. Correctionele straffen verjaren op grond van artikel 92 van het Strafwetboek naar gelang van hun zwaarte respectievelijk na 5 of 10 jaar, terwijl burgerlijke veroordelingen overeenkomstig artikel 99 van het Strafwetboek en artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek verjaren na 10 jaar.

Volgens de Ministerraad zijn beide categorieën van personen niet vergelijkbaar. Correctionele straffen leggen doelbewust leed op wegens niet-naleving van wettelijk voorgeschreven gedragsnormen. De rechtsfiguur van de verjaring van de straf berust hoofdzakelijk op de idee dat na verloop van een bepaalde tijd de herinnering bij de rechtsonderhorigen aan de veroordeling en aan het misdrijf verdwenen is en dat de uitvoering van de straf na verloop van een bepaalde termijn geen nut meer oplevert voor de maatschappij en voor de veroordeelde. Burgerlijke herstelmaatregelen daarentegen zorgen ervoor dat de schade die aan een persoon wordt berokkend wegens het plegen van een misdrijf wordt vergoed. De grondslag van de bevrijdende verjaring is gelegen in het voorkomen van bewijsproblemen en geldt als sanctie ten aanzien van de nalatige schuldeiser.

A.1.4. De argumenten die worden aangehaald om aan te tonen dat de categorieën van personen waarover het Hof wordt ondervraagd niet vergelijkbaar zijn, gelden volgens de Ministerraad *a fortiori* om het verschil in behandeling te verantwoorden.

A.2.1. Volgens de Vlaamse Regering is het door de rechter in stedenbouwwaken bevolen herstel van de plaatsen in hun oorspronkelijke toestand een maatregel van burgerlijke aard die het herstel *in natura* nastreeft van de schade veroorzaakt door een stedenbouwkundig misdrijf. Strafsancties, zoals de bijzondere verbeurdverklaring, hebben geen herstellend, maar een repressief en preventief oogmerk.

De verschillende draagwijdte van de tot herstel strekkende burgerlijke sancties en de repressieve en preventieve strafsancties verklaart en verantwoordt de verschillende verjaringstermijnen die toepasselijk zijn op hun gedwongen tenuitvoerlegging en meer bepaald de snellere verjaring van de strafsancties. Het instituut van de verjaring van de straf berust op de idee dat na verloop van een bepaalde tijd de herinnering bij de rechtsonderhorigen aan de veroordeling en aan het misdrijf is verdwenen en dat de uitvoering van de straf na verloop van een bepaalde termijn inopportuun is geworden en de maatschappelijke doelstellingen van de straf door de uitvoering niet meer kunnen worden gerealiseerd.

Dat gaat niet op voor het herstel van de schade die door misdrijven wordt aangericht, aangezien daarbij de burgerlijke belangen van de slachtoffers van die misdrijven op het spel staan, zodat die terecht aan de verjaringsregels van het verbintenissenrecht zijn onderworpen.

A.2.2. Ten slotte merkt de Vlaamse Regering ook op dat de vergelijking van de stedenbouwkundige herstelmaatregelen met de bijzondere verbeurdverklaring niet opgaat. Deze laatste is een straf en heeft dus een repressief en preventief oogmerk zoals alle straffen. Daarom ook verjaart zij, overeenkomstig artikel 94 van het Strafwetboek, zoals en met de andere straffen. Alleen in speciale gevallen is de verbeurdverklaring geen straf maar een beveiligingsmaatregel. In dat geval is de strafrechtelijke verjaringsregeling evenwel niet van toepassing en geldt het verbintenisrechtelijke systeem, zodat het aangeklaagde verschil in behandeling niet bestaat.

A.3.1. Volgens de eisers voor de verwijzende rechter worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden doordat de stedenbouwkundige herstelmaatregelen, enerzijds, en de bijzondere verbeurdverklaring, anderzijds, aan een verschillende verjaringsregeling zijn onderworpen, terwijl beide maatregelen naar hun doel, aard en resultaat volkomen vergelijkbaar zijn.

Het doel van de herstelmaatregel is het tenietdoen van de materiële wederrechtelijke gevolgen van het stedenbouwkundige misdrijf. De verbeurdverklaring is eveneens in wezen bedoeld om goederen die verband houden met het misdrijf aan de dader te ontnemen. In beide gevallen gaat het, enerzijds, om een politiemaatregel die beoogt de openbare orde te herstellen en, anderzijds, om een repressieve maatregel die beoogt recidive te voorkomen. Beide maatregelen kunnen slechts worden opgelegd door een rechterlijke beslissing en het resultaat is in beide gevallen de ontneming aan de veroordeelde van een goed dat verband houdt met het misdrijf. De herstelmaatregel moet worden gezien als een specifieke vorm van bijzondere verbeurdverklaring die geldt naar aanleiding van een stedenbouwmisdrijf.

A.3.2. In de zaak ten gronde werden de eisers wegens een bouwmisdrijf veroordeeld tot een correctionele straf die overeenkomstig artikel 92 van het Strafwetboek verjaart na vijf jaar vanaf het in kracht van gewijsde treden van de uitspraak. Indien met die straf een bijzondere verbeurdverklaring wordt uitgesproken, verjaart die op grond van artikel 94 van het Strafwetboek eveneens na vijf jaar. Doordat een stedenbouwkundige herstelmaatregel wordt beschouwd als een burgerlijke sanctie verjaart hij overeenkomstig artikel 99 van het Strafwetboek en artikel 226*bis* van het Burgerlijk Wetboek na tien jaar, waarbij de termijn ingaat na de termijn om vrijwillig herstel uit te voeren. Voor dat onderscheid bestaat geen objectieve en redelijke rechtvaardiging en de gevolgen zijn onevenredig met de door decreetgever nagestreefde doelstellingen.

A.3.3. Ten aanzien van de door de Ministerraad ingediende stukken merken de eisers voor de verwijzende rechter op dat een irrelevante vergelijking wordt gemaakt tussen de verjaring van de straf en de verjaring van de burgerlijke vordering. Het onderwerp van de prejudiciële vraag betreft twee verjaringstermijnen inzake uitvoering van een veroordeling en niet de verjaring van een vorderingsrecht.

De eisers betwisten achtereenvolgens ook het standpunt van de Ministerraad als zou een bijzondere verbeurdverklaring steeds een eigendomsoverdracht inhouden, terwijl dat bij een herstelmaatregel niet het geval is, en het standpunt dat een straf zoals de bijzondere verbeurdverklaring steeds persoonlijk is, terwijl het herstel ook aan derden kan worden opgelegd.

A.3.4. Ten aanzien van het door de Vlaamse Regering ingenomen standpunt merken de eisers voor de verwijzende rechter op dat het loutere verschil tussen een straf en een burgerlijke veroordeling niet kan volstaan om het verschil in de toepasselijke verjaringsregels te verantwoorden. In tegenstelling tot de Vlaamse Regering menen zij ook dat een herstelmaatregel niet kan worden gelijkgeschakeld met andere burgerlijke veroordelingen. Zij betwisten ook het feit dat de verbeurdverklaring als beveiligingsmaatregel onderworpen zou zijn aan de verjaringsregels van het burgerlijk recht.

Op de overheid rust krachtens artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens de verplichting om binnen een redelijke termijn over te gaan tot uitvoering van een rechterlijke beslissing. Bij het bepalen van verjaringstermijnen inzake herstelmaatregelen dient de wetgever eveneens de redelijke termijnvereiste in acht te nemen en in een korte verjaringstermijn te voorzien.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 68 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals dat van toepassing was vóór de opheffing ervan bij het decreet van 18 mei 1999.

B.1.2. Volgens voormeld artikel 68 kan de strafrechter, bij de vaststelling van een stedenbouwmisdrijf, benevens de straf een herstelmaatregel opleggen. Zoals de vermelde bepaling destijds luidde, kon de herstelmaatregel beogen ofwel de plaats in de vorige staat te herstellen of het strijdige gebruik te staken, ofwel bouwwerken of aanpassingswerken uit te voeren, ofwel een geldsom te betalen gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen.

Wanneer een stedenbouwkundige herstelmaatregel wordt opgelegd, bepaalt de rechtbank een termijn binnen welke die door de overtreder moet worden uitgevoerd en die in het aan het Hof voorgelegde decreet één jaar niet mag overschrijden. Voor het geval dat de maatregel niet wordt uitgevoerd, beveelt het vonnis dat de stedenbouwkundige overheden van ambtswege in de uitvoering ervan kunnen voorzien.

B.1.3. De bedoelde stedenbouwkundige herstelmaatregelen zijn geen straffen. Als burgerlijke veroordelingen in de zin van artikel 99 van het Strafwetboek verjaren zij krachtens die bepaling naar de regels van het burgerlijk recht.

Overeenkomstig artikel 2262*bis*, § 1, van het Burgerlijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 10 juni 1998 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de verjaring, verjaren de persoonlijke vorderingen, waaronder de tenuitvoerlegging van de rechterlijke machtiging om van ambtswege in de plaats van de veroordeelde het bevolen herstel uit te voeren, door verloop van 10 jaar.

Overeenkomstig de overgangsregeling vervat in artikel 10 van de wet van 10 juni 1998 is die termijn in de zaak voor de verwijzende rechter ingegaan op 27 juli 1998.

B.1.4. De bijzondere verbeurdverklaring bedoeld in artikel 42 van het Strafwetboek is een bijkomende straf die overeenkomstig artikel 94 van datzelfde Wetboek verjaart volgens de termijnen vastgesteld in de artikelen 91 en volgende, naargelang zij is uitgesproken wegens misdaden, wanbedrijven of overtredingen.

Met toepassing van die bepalingen verjaart een straf opgelegd bij een stedenbouwmisdrijf, en dus ook de bijzondere verbeurdverklaring die ermee gepaard kan gaan, door verloop van vijf jaar.

B.2.1. De verwijzende rechter vraagt het Hof of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden geschonden doordat de gedwongen tenuitvoerlegging van een stedenbouwkundige herstelmaatregel ingevolge zijn kwalificatie als burgerrechtelijk maatregel verjaart volgens de regels van het burgerlijk recht, terwijl de tenuitvoerlegging van een straf van verbeurdverklaring uitgesproken bij een stedenbouwmisdrijf, die eveneens beoogt het product of het vermogensvoordeel van een misdrijf weg te nemen, verjaart na vijf jaar.

B.2.2. Uit het feit dat een stedenbouwkundige herstelmaatregel en de verbeurdverklaring, betrekking hebben op het verwijderen van het voorwerp van het misdrijf of het teruggeven van een vermogensvoordeel, zoals de prejudiciële vraag stelt, kan niet worden afgeleid dat zij aan dezelfde verjaringstermijnen moeten worden onderworpen, gezien de verschillende grondslag en de verschillende finaliteit die beide maatregelen hebben, wat ook blijkt uit het feit dat ze door de rechter bij hetzelfde misdrijf tegelijk kunnen worden uitgesproken.

B.2.3. De bijzondere verbeurdverklaring bedoeld in artikel 42 van het Strafwetboek is een bijkomende straf en beoogt in de regel leedtoevoegend of vergoedend te zijn. In beide gevallen kan zij slechts worden uitgesproken bij veroordeling van de beklaagde tot een hoofdstraf. De verbeurdverklaring kan door de rechter worden opgelegd bij misdrijven in het algemeen, onder de voorwaarden bepaald in de artikelen 42 en volgende van het Strafwetboek.

B.2.4. De stedenbouwkundige herstelmaatregelen zijn specifiek verbonden met stedenbouwmisdrijven en kunnen uitsluitend worden opgelegd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Herstelmaatregelen kunnen enkel worden gevorderd door de stedenbouwkundige inspecteur of door het college van burgemeester en schepenen en kunnen niet ambtshalve door de rechter worden bevolen. Ze beogen niet zozeer de dader van het misdrijf te treffen, dan wel het algemeen stedenbouwkundig belang te vrijwaren. Herstelmaatregelen kunnen zowel voor de strafrechter als voor de burgerlijke rechter worden gevorderd en kunnen ook worden opgelegd indien geen straf wordt uitgesproken.

B.3.1. Het aan het Hof voorgelegde onderscheid in verjaringstermijnen berust op een objectief criterium, namelijk de juridische natuur van de maatregel, die in het ene geval burgerrechtelijk en in het andere geval strafrechtelijk van aard is.

B.3.2. Het komt de wetgever toe, rekening houdend met de verschillende belangen die in het geding zijn, om de duur van de verjaringstermijnen in de verschillende domeinen van het recht te bepalen.

Het Burgerlijk Wetboek kent verschillende verjaringstermijnen. Het feit dat de persoonlijke vorderingen overeenkomstig artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek verjaren na 10 jaar, terwijl de tenuitvoerlegging van straffen en de eventuele verbeurdverklaring die ermee gepaard gaat, volgens de artikelen 91 en volgende van het Strafwetboek verjaren naar gelang van de aard van het misdrijf, maakt op zich geen discriminatie uit. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die verschillende verjaringstermijnen, gepaard zou gaan met een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken partijen.

B.3.3. Wanneer een stedenbouwkundige herstelmaatregel wordt bevolen, is het in de eerste plaats aan de veroordeelde zelf om de door de rechter opgelegde maatregel uit te voeren. Zodra het rechterlijke bevel tot herstel definitief is, vereist het algemeen belang dat de veroordeelde binnen het door de rechter bepaalde tijdsvak tot uitvoering overgaat.

B.3.4. Pas wanneer de veroordeelde in gebreke blijft, zullen de stedenbouwkundige overheden van ambtswege in de uitvoering ervan kunnen voorzien. De gedwongen tenuitvoerlegging is derhalve het gevolg van de niet-naleving door de overtreder van een definitieve rechterlijke uitspraak die in beginsel vrijwillig door hem moest worden uitgevoerd.

Dat de overheid daartoe overeenkomstig artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek over een termijn van 10 jaar beschikt, zij het dat deze in de zaak voor de verwijzende rechter pas begint te lopen op 27 juli 1998, kan gezien de aard van de belangen die in het geding zijn niet als onevenredig worden beschouwd.

B.4. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 68 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, en artikel 99 van het Strafwetboek schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 28 april 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts