

Rolnummers 5896, 5897 en 5898

Arrest nr. 113/2015
van 17 september 2015

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 6.1.6, § 2, tweede lid, en 6.1.21, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arresten nrs. 227.219, 227.217 en 227.218 van 29 april 2014 in zake Brigitte Vermer en anderen, in zake Christiaan De Wandeleer en in zake Willebrordus Luyten en Augusta Van Regenmortel, allen tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 7 mei 2014, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schenden de artikelen 6.1.6, § 2, tweede lid, en 6.1.21, § 1, VCRO

1) de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten

2) de artikelen 10, 11, 13 en/of 179 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 13 EVRM, artikel 1 van het Aanvullend Protocol EVRM en artikel 14 van het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

door aan een orgaan van het actief bestuur, de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (artikel 6.1.6, § 2, eerste lid, VCRO), de bevoegdheid te verlenen tot het nemen van ‘ beslissingen ’ in de fase van een rechterlijke veroordeling, die te allen tijde moeten steunen op motieven bedoeld in artikel 6.1.6, § 2, tweede lid, VCRO - meer bepaald de in Titel VI van de VCRO bedoelde ‘ specifieke bevoegdheid inzake de invordering van dwangsommen ’ waarbij de Hoge Raad op gemotiveerd verzoek kan beslissen dat een opeisbaar geworden dwangsom - die op vordering van de stedenbouwkundig inspecteur en/of het college van burgemeester en schepenen door de rechtbank wordt bepaald voor het geval dat aan de door die besturen gevorderde hoofdveroordeling bedoeld in artikel 6.1.41 VCRO niet wordt voldaan – slechts gedeeltelijk wordt ingevorderd of dat deze invordering tijdelijk wordt opgeschort na overeenkomstig artikel 6.1.21, § 1, eerste lid, VCRO ‘ in het bijzonder ’ rekening te hebben gehouden met de door de veroordeelde overtreder gestelde handelingen en genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling, en in voorkomend geval, na een negatief of ongunstig schriftelijk advies of bij ontstentenis van een advies van het bestuur dat instaat voor de invordering van de dwangsom (artikel 6.1.21, § 3, VCRO) ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5896, 5897 en 5898 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- Christiaan De Wandeleer, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Schellemans, advocaat bij de balie te Antwerpen, in de zaak nr. 5897;

- Willebrordus Luyten en Augusta Van Regenmortel, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. W. Slosse en Mr. S. Brusselmans, advocaten bij de balie te Antwerpen, in de zaak nr. 5898;

- Pieter Van Den Heuvel en de nv « Pica-Torhout », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Lust, advocaat bij de balie te Brugge, in de zaken nrs. 5896, 5897 en 5898;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel, in de zaken nrs. 5896, 5897 en 5898;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. A. Poppe, advocaten bij de balie te Brussel, in de zaken nrs. 5896, 5897 en 5898.

Christiaan De Wandeleer heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 22 april 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 20 mei 2015 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 20 mei 2015 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 de bodemgeschillen

De drie zaken voor de Raad van State die aanleiding zijn tot de identieke prejudiciële vragen in de samengevoegde zaken nrs. 5896, 5897 en 5898, betreffen beroepen tot nietigverklaring van beslissingen van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid waarbij de vorderingen werden afgewezen van de verzoekende partijen die de afwijzing, opschorting of gedeeltelijke kwijtschelding vroegen van dwangsommen die hun waren opgelegd wegens het niet uitvoeren van herstelmaatregelen inzake ruimtelijke ordening.

De Raad van State is van oordeel dat allereerst de vraag rijst of de artikelen 6.1.6, § 2, tweede lid, en 6.1.21, § 1, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (hierna: VCRO) afbreuk doen aan de bevoegdheid van de rechtscolleges, aangelegenheid die in beginsel behoort tot de voorbehouden bevoegdheid van de federale wetgever.

De Raad van State stelt voorts vast dat het optreden van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid is gesitueerd in de fase na een rechterlijke veroordeling. Voor de Raad van State rijst daarmee de vraag of de bevoegdheid van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid inzake de invordering van dwangsommen te rijmen valt met, ten eerste, de verplichting van het bestuur om, krachtens artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zich te schikken naar een definitieve uitspraak, ten tweede, de positieve verplichting die voortvloeit uit artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en, ten derde, het fundamenteel beginsel volgens hetwelk rechterlijke beslissingen alleen door de aanwending van rechtsmiddelen kunnen worden gewijzigd.

De Raad van State is van oordeel dat, indien de voormelde decretale bepalingen teweegbrengen dat rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan opnieuw in het geding kunnen worden gebracht voor de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, de vraag rijst of die bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden doordat ze aan een categorie van personen het voordeel ontnemen van rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden.

Volgens de Raad van State is die vraag des te meer prangend als bovendien de dwangsomrechter krachtens artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek al een beslissing heeft genomen. Dat is namelijk het geval in de zaken die aanleiding zijn tot de zaken nrs. 5897 en 5898 bij het Hof.

De Raad van State beslist daarop de hiervoor geciteerde prejudiciële vragen te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Christiaan De Wandeleer, verzoekende partij voor de Raad van State in het geding dat aanleiding is tot de zaak nr. 5897, is van mening dat de bevoegdheidverdelende regels niet zijn geschonden. Volgens hem doen de in het geding zijnde decretale bepalingen immers geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van de rechtscolleges noch aan de voorbehouden bevoegdheden van de federale wetgever.

Hij wijst erop dat de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid geen administratief rechtscollege is, maar een orgaan van actief bestuur dat een beslissing neemt in het kader van een georganiseerd administratief beroep. In tegenstelling tot een betwisting voor een jurisdictioneel orgaan heeft dat administratief beroep een beleidsgeschil tot voorwerp.

Christiaan De Wandeleer is van mening dat de overheid weliswaar gebonden is door een in kracht van gewijsde rechterlijke uitspraak, maar dat zij vrij is een bepaalde rechterlijke uitspraak die in haar voordeel werd uitgesproken, niet uit te voeren om redenen van billijkheid of opportuniteit.

Christiaan De Wandeleer besluit dat aangezien de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid geen jurisdictionele bevoegdheid heeft, de regeling van diens bevoegdheid geen aangelegenheid vormt die tot de voorbehouden bevoegdheid van de federale wetgever behoort.

A.1.2. Wat betreft het tweede onderdeel van de prejudiciële vragen, toont het voorgaande volgens Christiaan De Wandeleer meteen aan dat er ook geen sprake kan zijn van een schending van de artikelen 10, 11, 13 en/of 179 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

De in het geding zijnde bepalingen laten niet toe dat rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan, opnieuw in het geding worden gebracht.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid kan zich enkel uitspreken over de opportuniteit van de effectieve uitvoering van de rechterlijke beslissing. Dat is een beleidsoordeel. Het voordeel van definitieve rechterlijke beslissingen wordt daardoor niet ontzegd.

Volgens Christiaan De Wandeleer dient minstens vastgesteld te worden dat het verschil in behandeling objectief en redelijk te verantwoorden is, nu voormelde decretale bepalingen duidelijk in het voordeel van de burger werden opgesteld. De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid kan immers geen nadelige beslissingen nemen ten aanzien van de burger, doch enkel beslissen dat de door de burger verschuldigde dwangsommen niet of slechts gedeeltelijk zullen worden ingevorderd.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid werd opgericht om tegemoet te komen aan de soms onredelijke situaties die zich voordien voordeden in het kader van het herstelbeleid en de daaraan gekoppelde dwangsommen. In zoverre de bevoegdheid de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid in verband met de invordering van dwangsommen een verschil in behandeling in het leven zou roepen, betreft dat volgens Christiaan De Wandeleer een redelijk en objectief te verantwoorden verschil in behandeling.

Hij stelt dat er evenmin een schending is van artikel 13 van de Grondwet, dat alle personen die zich in dezelfde toestand bevinden het recht waarborgt om volgens dezelfde regels inzake bevoegdheid en rechtspleging te worden berecht. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd bij artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Christiaan De Wandeleer is van oordeel dat er geen schending is van die artikelen, nu de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid niet de bevoegdheid heeft om in te grijpen in de rechtsprekende functie.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid heeft zich immers niet uit te spreken over de vraag of Christiaan De Wandeleer terecht veroordeeld werd, en hij kan die veroordeling ook niet ongedaan maken. De Hoge Raad kan enkel om opportuiniteits- en beleidsredenen beslissen een bepaalde rechterlijke uitspraak niet of slechts gedeeltelijk uit te voeren.

Uit het bovenstaande volgt volgens Christiaan De Wandeleer ook dat er evenmin enige schending is van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Dat artikel belet de overheid geenszins vrijwillig af te zien van de uitvoering van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing.

Christiaan De Wandeleer stelt tot slot dat het afzien van de verdere invordering van de dwangsommen ook niet kan worden gezien als een gratificatie ten laste van de Staatskas, die in overeenstemming met artikel 179 van de Grondwet enkel kan worden toegekend krachtens een wet.

A.1.3. Christiaan De Wandeleer besluit dat de prejudiciële vragen ontkennend dienen te worden beantwoord.

A.2. Willebrordus Luyten en Augusta Van Regenmortel, verzoekende partijen voor de Raad van State in het geding dat aanleiding is tot de zaak nr. 5898, wijzen erop dat de wetten op de rijkscomptabiliteit en de domaniale wet van 31 mei 1923 een kwijtschelding of een vermindering van de dwangsom ten voordele van de overheid in de weg staan.

Een ingrijpen van de decreetgever was derhalve noodzakelijk om een mogelijkheid te creëren om opeisbaar geworden dwangsommen gedeeltelijk kwijt te schelden. Aangezien volgens artikel 179 van de Belgische Grondwet geen gratificatie ten laste van de Staatskas kan worden toegekend dan bij wet, heeft de decreetgever aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid de bevoegdheid toevertrouwd om te beslissen dat verbeurde dwangsommen slechts gedeeltelijk zouden worden ingevorderd of dat de invordering ervan tijdelijk zou worden opgeschort.

Willebrordus Luyten en Augusta Van Regenmortel stellen dat de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, op basis van artikel 6.1.21 van de VCRO en rekening houdende met de door de overtreder gestelde handelingen en genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling, kan beslissen de dwangsom slechts gedeeltelijk in te vorderen of de invordering tijdelijk op te schorten. Zij zijn van mening dat de Hoge Raad aldus geen enkele bevoegdheid heeft voor het bepalen van de dwangsom. Een dergelijke bevoegdheid komt immers uitsluitend toe aan de gewone hoven en rechtbanken. De Hoge Raad kan enkel een beslissing nemen over de invordering van de opeisbare dwangsom.

Volgens Willebrordus Luyten en Augusta Van Regenmortel moet de bevoegdheid van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid om te oordelen over de wenselijkheid om dwangsommen in te vorderen, worden onderscheiden van de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken om krachtens artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek een dwangsom te matigen wanneer de daartoe veroordeelde persoon in de onmogelijkheid verkeert de hoofdveroordeling uit te voeren.

Een uitspraak van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid op basis van artikel 6.1.21 van de VCRO is niet bindend voor de hoven en rechtbanken. Omgekeerd is een uitspraak van de hoven en rechtbanken op basis van artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek niet bindend voor de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

Volgens Willebrordus Luyten en Augusta Van Regenmortel hadden de correctionele rechtbank en het hof van beroep in hun zaak enkel te oordelen over de mogelijkheid om de hoofdveroordeling al dan niet te voldoen. Dat belet volgens hen niet dat de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid vermocht alsnog rekening te houden met het feit dat zij een regularisatievergunning hebben verkregen waarmee 95 pct. van de hoofdveroordeling werd geregulariseerd.

A.3.1. Pieter Van Den Heuvel en de nv « Pica-Torhout » verzoeken tussen te komen nu zij betrokken zijn in een analoge betwisting als die van de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollège. Bovendien heeft de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid beslist hun zaak voorlopig niet verder te behandelen. Zij verklaren aldus een belang te hebben bij hun tussenkoms.

A.3.2. De tussenkomsende partijen wijzen erop dat het Hof in zijn arrest nr. 14/2005 al oordeelde dat artikel 9 van het decreet van 4 juni 2003 « houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft » geen afbreuk deed aan de federale bevoegdheden door te bepalen dat de uitvoering, door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, van vonnissen en arresten slechts mogelijk was mits een voorafgaand eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid.

Er valt dan ook niet in te zien hoe artikel 6.1.21, § 1, van de VCRO wel afbreuk zou doen aan die bevoegdheden. De tussenkomsende partijen wijzen erop dat de afdeling wetgeving van de Raad van State wat dat betreft geen opmerkingen heeft gemaakt in haar advies over het betrokken ontwerp van decreet.

De tussenkomsende partijen wijzen erop dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar noch het college van burgemeester en schepenen verplicht zijn een dwangsom te vorderen. Nu de handhavende overheden aldus kunnen afzien van de volledige uitvoering van de dwangsomveroordeling, valt niet in te zien hoe de bevoegdheden van hoven en rechtbanken zou worden miskend door een modulering op het stuk van de uitvoering van de dwangsomveroordeling.

De tussenkomsende partijen stellen dat de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid niet zomaar als een orgaan van actief bestuur kan worden gekwalificeerd. Volgens hen gaat het om een onafhankelijke en onpartijdige instelling van quasi-jurisdictionele aard die naast, en niet boven of onder, de handhavende besturen staat.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid kan enkel in welbepaalde concrete omstandigheden en met inachtneming van de in artikel 6.1.6, § 2, van de VCRO bepaalde regels de dwangsom gedeeltelijk kwijtschelden of de opeising ervan opschorten.

Er wordt niet geraakt aan artikel 1385^{quinquies} van het Gerechtelijk Wetboek of aan de bepalingen van de Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom, vermits het niet erom gaat een dwangsom in te vorderen of een dwangsomvonnis uit te voeren, maar enkel om de dwangsom in het stadium van de tenuitvoerlegging te moduleren.

De tussenkomsende partijen besluiten dat het eerste onderdeel van de prejudiciële vragen ontkennend moet worden beantwoord.

A.3.3. Met betrekking tot het tweede onderdeel zijn de tussenkomsende partijen allereerst van mening dat het Hof niet bevoegd is om te toetsen aan artikel 179 van de Grondwet. Voorts valt volgens hen niet in te zien hoe de in het geding zijnde bepalingen een schending zouden kunnen inhouden van artikel 13 van de Grondwet of van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens of van artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Er valt immers niet in te zien hoe de in het geding zijnde bepalingen de personen die tot een dwangsom zijn veroordeeld de waarborg zou ontnemen om zich tot een rechter te wenden.

De toetsing van de in het geding zijnde bepalingen aan artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zou niet leiden tot een andere conclusie.

In zoverre de prejudiciële vragen lijken te suggereren dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn geschonden doordat aan een categorie van personen het voordeel van definitieve rechterlijke beslissingen wordt ontnomen, merken de tussenkomsende partijen op dat artikel 6.1.21, § 1, van de VCRO geen afbreuk doet aan

enige rechterlijke beslissing, maar enkel voorziet in een mogelijkheid tot modulering van de invordering van de dwangsom.

De tussenkomenende partijen zijn voorts van mening dat het beginsel van de scheiding der machten moet worden gerelativeerd. Bepaalde inmengingen van de uitvoerende macht in de functies van de rechterlijke macht zijn toegelaten, mits ze die niet abnormaal belemmeren en in elk geval niet uitschakelen. De tussenkomenende partijen refereren in dat verband onder meer aan de bevoegdheden van de uitvoerende macht inzake de strafuitvoering en de voorwaardelijke invrijheidstelling.

A.4.1. De Ministerraad gaat in zijn memorie enkel in op het eerste onderdeel van de prejudiciële vragen.

Hij is van mening dat de bevoegdheden van de federale overheid op het eerste gezicht niet geschonden worden.

A.4.2. Uit de parlementaire voorbereiding van het Vlaamse decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, blijkt dat het niet de bedoeling van de decreetgever is geweest afbreuk te doen aan het gezag van gewijsde van de vonnissen en arresten of aan de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken.

De dwangsom is een dwangmiddel in handen van een partij, en het staat aan die partij te beoordelen of het wenselijk is om gebruik te maken van de mogelijkheden en dwangmiddelen voor een doeltreffende bescherming van haar belangen.

De handhavingsbevoegdheid mag echter niet willekeurig worden uitgeoefend. Een bestuur dat de bevoegdheid heeft een hinderlijk bedrijf te sluiten of een onwettig bouwwerk te slopen, heeft in sommige gevallen ook de plicht dat te doen. Wanneer de wetgever een bevoegdheid toewijst, is het met de bedoeling die bevoegdheid aan te wenden in het algemeen belang. Men moet er dan ook van uitgaan dat het de wil is van de wetgever dat die bevoegdheid telkens wordt uitgeoefend zoals een normaal zorgvuldige overheid, geplaatst in dezelfde omstandigheden, dat zou doen.

Op het eerste gezicht is de Ministerraad van mening dat een eventuele schending van voormelde regels niet aan het decreet zelf te wijten zal zijn en, hoe dan ook, niet zal liggen aan een schending van de bevoegdheidverdelende regels.

De in het geding zijnde bepalingen voorzien immers erin dat de beslissingen van de Hoge Raad voor Handhavingsbeleid moeten worden genomen rekening houdend met de door de overtreder gestelde handelingen en genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling, met het recht, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die specifiek binnen de ruimtelijke ordening gelden en met de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, zijnde het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald indien zich geen schade als gevolg van een misdrijf vermeld in artikel 6.1.1 van de VCRO zou hebben voorgedaan.

Volgens de Ministerraad lijkt daaruit te mogen worden afgeleid dat het niet de bedoeling is om af te zien van de tenuitvoerlegging van de hoofdveroordeling.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid kan niet terugkomen op de beslissing waarbij voor recht is gezegd dat de betrokkene een misdrijf of een burgerlijke fout gepleegd heeft en dat hij ertoe gehouden is de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen of het strijdige gebruik te staken, en/of bouw- of aanpassingswerken uit te voeren.

A.4.3. Volgens de Ministerraad lijkt bevoegdheid van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid te passen in het kader van de bevoegdheden van de gewesten inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw.

A.4.4. Het zou anders zijn indien de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid een rechtscollège was met de bevoegdheid om de rechterlijke beslissingen die werden genomen door de reeds bestaande hoven en rechtbanken te wijzigen.

Dat is echter niet het geval nu de Hoge Raad een orgaan van het actief bestuur is. Dat volgt uit artikel 6.1.6, § 2, eerste lid, van de VCRO. Bovendien is het bestuur niet verplicht over te gaan tot invordering van de opeisbare dwangsommen.

A.4.5. De Ministerraad wijst erop dat de vraag naar de weerslag voor de gemeenten van de aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid verleende bevoegdheid hier bewust terzijde wordt gelaten aangezien in de drie zaken voor de bodemrechter telkens sprake is van dwangsommen verkregen op vordering van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur. Het antwoord op het eerste onderdeel van de prejudiciële vragen kan bijgevolg slechts dienstig zijn voor de bodemrechter in zoverre het betrekking heeft op de hypothese van de dwangsom uitgesproken op vordering van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid is niet bevoegd wanneer de dwangsom uitgesproken werd op vordering van iemand anders dan de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen, zoals een bestuur in een burgerlijke procedure of een burgerlijke partij (artikel 6.1.21, in samenhang gelezen met artikel 6.1.41, § 3, van de VCRO). Aan de rechten van derden kan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid dus geen afbreuk doen.

Indien de beslissing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid een onwettig stilzitten van het bestuur tot gevolg zou hebben, zou iedere belanghebbende tegen dat stilzitten kunnen optreden voor de bevoegde rechtsmacht, in voorkomend geval door middel van een beroep tot nietigverklaring of met de vraag om de beslissing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid buiten toepassing te laten op basis van artikel 159 van de Grondwet.

De Ministerraad is, in de huidige stand van de zaak en onder voorbehoud van het standpunt van de Vlaamse Regering, dan ook van oordeel dat een grondwetconforme lezing van de het geding zijnde bepalingen mogelijk is.

Hij herinnert wel aan het arrest nr. 5/2009, waarin het Hof oordeelde dat de bevoegdheid van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid niet zo ver gaat dat zij de uitvoering van rechterlijke beslissingen in de weg zou kunnen staan. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt echter dat de decreetgever van mening is dat een volledige kwijtschelding niet mogelijk is.

A.4.6. Mocht het Hof van oordeel zijn dat de in het geding zijnde bepalingen wel degelijk van dien aard zijn dat zij het gezag van gewijsde van vonnissen en arresten schenden of de wettelijk vastgestelde bevoegdheden van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde aantasten, dan zou volgens de Ministerraad wel tot een schending van de bevoegdheidverdelende regels moeten worden besloten.

A.5.1. De Vlaamse Regering stelt allereerst dat de prejudiciële vragen niet ontvankelijk zijn in zoverre het Hof daarin wordt gevraagd te toetsen aan artikel 179 van de Grondwet.

A.5.2. Ten aanzien van de beweerdte schending van de bevoegdheidverdelende regels wijst de Vlaamse Regering op de principiële bevoegdheid van de gewesten inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en op het arrest nr. 168/2004, waarin het Hof oordeelde dat de uitoefening van die bevoegdheid veronderstelt dat de gewesten in die aangelegenheden de nodige handhavingsmaatregelen kunnen bepalen.

Volgens de Vlaamse Regering beschikt de decreetgever evenzeer over de bevoegdheid om te bepalen welke middelen gehanteerd kunnen worden om de uitvoering van herstelmaatregelen te benaarstigen en af te dwingen, en om te bepalen in welke gevallen een dwangsom kan worden ingevorderd. De decreetgever vermag daarbij ook de instantie aan te wijzen die uitspraak kan doen over de verzoeken tot gedeeltelijke invordering of tijdelijke opschorting van de invordering van de dwangsom, wat met de in het geding zijnde bepaling is geschied.

A.5.3. Dat de decreetgever zich niet heeft ingelaten met de organisatie van de rechterlijke orde en de bevoegdheden van de justitiële rechter, blijkt volgens de Vlaamse Regering uit de aard en de draagwijdte van de beslissing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid en de verhouding van de bevoegdheid van de Hoge Raad ten opzichte van die van de gewone rechter.

In wezen gaat het om een decretaal verankerde gratificatie, ten laste van het Vlaamse Gewest. Het werkelijk voorwerp van de beslissing van de Hoge Raad betreft niet de dwangsom zelf, maar een modaliteit bij de invordering ervan.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid kan niet ingrijpen in de bevoegdheid van de dwangsomrechter om op basis van artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek de dwangsom zelf op te heffen, op te schorten of te verminderen. Evenmin kan de Hoge Raad de verbeurde dwangsommen definitief kwijtschelden of voor het geheel oninvorderbaar te verklaren.

De dwangsomrechter kan enkel matigend optreden als er sprake is van een onmogelijkheid voor de veroordeelde om te voldoen aan de veroordeling onder verbeurde van een dwangsom. Die beslissing heeft betrekking op de veroordeling tot een dwangsom zelf.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, daarentegen, oordeelt over de invorderbaarheid van de opeisbare dwangsom wanneer een integrale en onmiddellijke invordering haar zin heeft verloren, rekening houdend met de houding van de betrokkene bij de uitvoering van de hoofdveroordeling.

Er wordt dan ook geen afbreuk gedaan aan de kracht van gewijsde van de beslissing van de dwangsomrechter, zodat met de in het geding zijnde bepalingen geen federale bevoegdheid werd uitgeoefend.

A.5.4. Wat het tweede onderdeel van de prejudiciële vragen betreft, stelt de Vlaamse Regering allereerst dat de vragen grondslag missen in zoverre zij ervan lijken uit te gaan dat de beslissingen van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid afbreuk zouden doen aan rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan.

A.5.5. In ondergeschikte orde betoogt de Vlaamse Regering dat de beslissing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid niet inwerkt op de dwangsom zelf maar enkel op de modaliteiten van invordering van een opeisbaar geworden dwangsom door een herstellvorderende overheid.

De Vlaamse Regering refereert aan het arrest nr. 5/2009, waarin het Hof oordeelde dat ook na een rechterlijke beslissing het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid betrekking mocht hebben op het tijdstip en de nadere uitvoeringsmaatregelen van de opgelegde herstelmaatregel, nu dat niet impliceert dat dit de uitvoering als zodanig van een rechterlijke beslissing in de weg zou staan.

A.5.6. Volgens de Vlaamse Regering mag ook rekening worden gehouden met de hoedanigheid van de betrokken partijen. De in het geding zijnde bepalingen zijn enkel van toepassing bij de invordering van dwangsommen door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar of door het college van burgemeester en schepenen.

De herstellvorderende overheden treden op in het algemeen belang van de ruimtelijke ordening die door het Vlaamse Gewest wordt nagestreefd. Het is derhalve niet kennelijk onredelijk dat de decreetgever het aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, als orgaan van actief bestuur van datzelfde Gewest, heeft overgelaten om in voorkomend geval te oordelen dat een opeisbaar geworden dwangsom slechts gedeeltelijk of met uitstel wordt ingevorderd.

A.5.7. Volgens de Vlaamse Regering dient bovendien rekening te worden gehouden met het gegeven dat de in het geding zijnde bepalingen enkel betrekking hebben op de invordering van dwangsommen die zijn opgelegd als drukkingsmiddel in het kader van de bestraffing van stedenbouwmisdrijven.

Het spreekt voor zich dat de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid zijn beslissingsbevoegdheid grondwetsconform moet uitoefenen en geen verbod kan opleggen om verbeurde dwangsommen definitief kwijt te schelden of geheel invorderbaar te verklaren.

Een verzoek aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid is niet ingegeven door de onmogelijkheid om aan de hoofdveroordeling te voldoen. De Hoge Raad houdt in het bijzonder rekening met de door de overtreder gestelde handelingen en genomen engagementen met betrekking tot een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling.

Voorts kan de beslissing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid nooit betrekking hebben op de vaststaande gerechts- en uitvoeringskosten.

Bovendien kan de Hoge Raad geen opeisbare dwangsommen volledig kwijtschelden.

Ten slotte belet niets dat de overtreder, na een beslissing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, ervoor opteert de dwangsomrechter te adiëren indien hij zou kunnen aantonen dat hij zich in de onmogelijkheid bevindt om aan de hoofdveroordeling te voldoen.

De Vlaamse Regering herinnert eraan dat bij een beslissing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid steeds de goede ruimtelijke ordening voorop staat. Zij refereert daarbij aan artikel 6.1.6, § 2, tweede lid, van de VCRO en aan het « handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 » van de Vlaamse overheid.

A.5.8. De Vlaamse Regering besluit dat het tweede onderdeel van de prejudiciële vragen ontkennend moet worden beantwoord in zoverre het betrekking heeft op de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

In zoverre dat onderdeel betrekking heeft op artikel 179 van de Grondwet en het daarin vervatte wettigheidsbeginsel, merkt de Vlaamse Regering tot slot op dat met de in het geding zijnde bepalingen precies een wettelijke grondslag wordt gegeven.

A.6. In zijn memorie van antwoord herhaalt Christiaan De Wandeleer grotendeels zijn eerdere argumentatie.

Hij preciseert nog dat, aangezien de decreetgever bevoegd is om de modaliteiten van de herstelmaatregelen met betrekking tot ruimtelijke ordening en stedenbouw te bepalen en om te bepalen in welke gevallen een dwangsom kan worden opgelegd, hij ook bevoegd is om het mogelijk te maken afstand te doen van reeds verbeurde dwangsommen of de invordering ervan tijdelijk op te schorten.

De bevoegdheid van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid is uitdrukkelijk decretaal verankerd om duidelijk het onderscheid te maken met de bevoegdheid van de dwangsomrechter op basis van artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek.

De beslissingsbevoegdheid van de Hoge Raad werkt niet in op de dwangsommen, maar enkel op het niveau van de uiteindelijke invordering ervan.

Christiaan De Wandeleer blijft erbij dat de in het geding zijnde bepalingen niet in strijd zijn met de in de prejudiciële vragen aangehaalde referentienormen.

- B -

B.1.1. De drie identieke prejudiciële vragen in de samengevoegde zaken nrs. 5896, 5897 en 5898 hebben betrekking op de artikelen 6.1.6, § 2, tweede lid, en 6.1.21, § 1, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO).

B.1.2. Artikel 6.1.6, § 2, van de VCRO, in de versie vóór de opheffing ervan bij het nog niet in werking getreden artikel 21 van het Vlaamse decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, bepaalt :

« De Hoge Raad is een orgaan van actief bestuur.

Zijn adviezen, evenals de beslissingen, vermeld in artikel 6.1.21, zijn te allen tijde gesteund op motieven die ontleend worden aan :

1° het recht, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals deze specifiek binnen de ruimtelijke ordening gelden;

2° de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, zijnde het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald indien zich geen schade ingevolge een misdrijf, vermeld in artikel 6.1.1, zou hebben voorgedaan ».

B.1.3. Artikel 6.1.21, § 1, van de VCRO, in de versie vóór de opheffing ervan bij het nog niet in werking getreden artikel 21 van het Vlaamse decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, bepaalt :

« De Hoge Raad kan op gemotiveerd verzoek beslissen dat een opeisbaar geworden dwangsom, vermeld in artikel 6.1.41, § 3, slechts gedeeltelijk ingevorderd wordt, of dat deze invordering tijdelijk wordt opgeschort. De Hoge Raad houdt bij zijn beoordeling in het bijzonder rekening met de door de overtreder gestelde handelingen en genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling.

Een maatregel, vermeld in het eerste lid, heeft nimmer betrekking op de vaststaande gerechts- en uitvoeringskosten die zijn gemaakt door het bestuur dat instaat voor de invordering van de dwangsom ».

B.2. In een eerste onderdeel van de prejudiciële vragen wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de overeenstemming van de in het geding zijnde bepalingen met de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Uit de verwijzingsarresten blijkt dat de vraag meer bepaald is of de decreetgever, door aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid de bevoegdheid te verlenen om in de gevallen waarin de dwangsom is toegekend op vordering van de stedenbouwkundig inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen, te beslissen dat dwangsommen die opeisbaar zijn geworden wegens de niet-uitvoering van herstelmaatregelen na een overtreding van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, slechts gedeeltelijk mogen worden ingevorderd, of te beslissen dat de invordering ervan tijdelijk wordt opgeschort, « afbreuk doet aan de bevoegdheid of bevoegdheden van de rechtscolleges, wat een aangelegenheid is die in beginsel tot de voorbehouden bevoegdheid van de federale wetgever behoort ».

B.3.1. Artikel 6.1.41, § 1, eerste lid, van de VCRO bepaalt :

« Naast de straf kan de rechtbank bevelen 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. Dit gebeurt, onverminderd artikel 6.1.7 en 6.1.18, op vordering van de stedenbouwkundig inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen op wier grondgebied de werken, handelingen of wijzigingen, vermeld in artikel 6.1.1, werden uitgevoerd. [...] ».

B.3.2. Met betrekking tot artikel 149, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, dat de voorloper is van het voormelde artikel 6.1.41, § 1, eerste lid, van de VCRO, oordeelde het Hof bij zijn arrest nr. 57/2002 van 28 maart 2002 :

« B.3. Het Hof dient te onderzoeken of de gewesten bevoegd zijn om, in geval van een misdrijf inzake ruimtelijke ordening, herstelmaatregelen te doen bevelen door de rechter en of zij in dat verband kunnen bepalen dat die rechter de termijn van uitvoering van de maatregel en een dwangsom per dag vertraging in de tenuitvoerlegging ervan vaststelt.

[...]

B.4.1. Krachtens artikel 6, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening.

Naar luid van artikel 11 van dezelfde bijzondere wet kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens de niet-naleving bepalen.

B.4.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Behoudens andersluidende bepalingen heeft de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en gewesten overgedragen.

B.4.3. De bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening staat de gewesten niet toe regels uit te vaardigen met betrekking tot de bevoegdheid en de procedure voor de rechtscolleges. Krachtens de artikelen 145 en 146 van de Grondwet behoort de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtscolleges tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale wetgever. Het vaststellen van procedureregels voor de rechtscolleges komt aan de federale wetgever toe op grond van zijn residuaire bevoegdheid.

B.5.1. De uitoefening door de gewesten van hun bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening veronderstelt dat zij de maatregelen kunnen bepalen die het herstel van de goede ordening van de ruimte mogelijk maken nadat die is verstoord.

B.5.2. Op grond van artikel 149, § 1, van het decreet ruimtelijke ordening beveelt de rechtbank 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.

Die maatregelen zijn geen straffen. Doordat zij afhankelijk zijn van de vaststelling van een misdrijf, is de vordering ervan evenwel verbonden met de publieke vordering.

B.5.3. Artikel 149, § 1, van het decreet ruimtelijke ordening bepaalt de maatregelen die kunnen worden bevolen om de goede ruimtelijke ordening te herstellen. Het wijst niet het rechtscollege aan dat bevoegd is om de betrokken maatregelen te bevelen : die maatregelen worden bevolen door het rechtscollege dat met toepassing van de procedureregels vastgesteld door de federale wetgever bevoegd is.

B.5.4. De in artikel 149, § 1, van het decreet ruimtelijke ordening bepaalde herstelmaatregelen vallen binnen het concept van teruggave dat wordt aangewend in artikel 44 van het Strafwetboek.

B.5.5. Hoewel zij een burgerrechtelijk karakter heeft, is de teruggave verbonden met de openbare orde en is zij door sommige aspecten een met de strafsanctie onlosmakelijk verbonden accessorium; zij is namelijk het verlengde ervan nu zij erop gericht is - buiten de strafrechtelijke veroordeling - te vermijden dat de situatie van overtreding blijft voortbestaan.

B.5.6. In zoverre artikel 149, § 1, van het decreet ruimtelijke ordening bepaalt dat de rechter herstelmaatregelen beveelt en de termijn voor de uitvoering ervan bepaalt, is het in overeenstemming met de krachtens artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de decreetgever verleende machtiging : het recht om de niet-inachtneming van de decreten strafbaar te stellen en om de straffen wegens de niet-inachtneming te bepalen, impliceert het recht om de verwijdering van het voorwerp van het misdrijf op te leggen en de modaliteiten ervan te regelen.

Wat de dwangsom betreft

B.6.1. Krachtens artikel 149, § 1, *in fine*, van het decreet ruimtelijke ordening bepaalt de rechtbank, 'op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen, een dwangsom per dag vertraging in de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel'.

B.6.2. De regels betreffende de dwangsom zijn vervat in de artikelen 1385*bis* tot 1385*nonies* van het Gerechtelijk Wetboek. Doordat zij bepaalde aspecten van de rechtspleging voor de rechtscolleges bepalen, behoren die regels in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever.

B.6.3. De dwangsom is een dwangmiddel om de uitvoering van een rechterlijke uitspraak, die bestaat in een verplichting om te doen, niet te doen of om een zaak te geven, te verkrijgen. Zij is niet van toepassing op verplichtingen tot betaling van geldsommen, waarvan de naleving verkregen kan worden met behulp van de gewone executiemiddelen (artikel 1 van de eenvormige wet betreffende de dwangsom; gemeenschappelijke memorie van toelichting van de Benelux-overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom, *Parl. St.*, Kamer, 1977-1978, nr. 353/1, p. 16).

Dat het niet de bedoeling van de decreetgever is de rechter te verplichten een dwangsom op te leggen indien ze wordt gevorderd wanneer de herstelmaatregel bestaat in de betaling van een geldsom gelijk aan de meerwaarde, kan worden afgeleid uit de bewoordingen van artikel 149, § 1, *in fine*. Uit het gebruik van de woorden ‘de uitvoering van de herstelmaatregelen’, ‘termijn van uitvoering’ en ‘vertraging in de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel’ kan worden afgeleid dat de decreetgever de toepassing van de dwangsom heeft willen beperken tot herstelmaatregelen die bestaan in een verplichting om te doen of niet te doen, te weten het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand, het staken van het strijdig gebruik of het uitvoeren van bouw- of aanpassingswerken.

B.6.4. In zoverre zij ertoe strekt de herstelmaatregel kracht bij te zetten, is de dwangsom zelf verbonden met de strafvordering en, om de in B.5.5 en B.5.6 uiteengezette redenen, is de decreetgever bevoegd te beslissen in welk geval de dwangsom aan de strafrechtelijk veroordeelde partij kan worden opgelegd teneinde de uitvoering van de maatregel die met het oog op de stopzetting van het misdrijf werd bevolen, te waarborgen.

B.6.5. Hieruit volgt dat artikel 149, § 1, laatste lid, van het betwiste decreet de bevoegdheidverdelende regels niet schendt.

B.6.6. Ongetwijfeld rijst de vraag of artikel 1, eerste lid, van de eenvormige wet betreffende de dwangsom, die als bijlage gevoegd is bij de Benelux-overeenkomst van 26 november 1973, volgens hetwelk de rechter, op vordering van een partij, de wederpartij tot betaling van een dwangsom ‘kan’ veroordelen, aldus kan worden geïnterpreteerd dat de rechter niet verplicht kan worden een veroordeling tot een dwangsom uit te spreken zodra die wordt gevorderd.

Nu het Hof de vraag betreffende de naleving van de bevoegdheidverdelende regels heeft beantwoord, staat het niet aan het Hof, maar aan het Benelux-Gerechtshof, krachtens artikel 4 van de Benelux-overeenkomst, die interpretatievraag te beslechten, mocht de verwijzende rechter van oordeel zijn een vraag daaromtrent te moeten stellen ».

B.3.3. Het Hof bevestigde die rechtspraak in identieke bewoordingen bij zijn arrest nr. 152/2002 van 15 oktober 2002.

B.4.1. Artikel 8 van het decreet van 4 juni 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft, heeft het voormelde artikel 149, § 1, vervangen door wat volgt :

« Naast de straf kan de rechtbank bevelen 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. Dit gebeurt op vordering van de stedenbouwkundig inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen op wier grondgebied de werken, handelingen of wijzigingen, bedoeld in artikel 146, werden uitgevoerd. Indien deze inbreuken dateren van voor 1 mei 2000 is voorafgaand een eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid vereist ».

B.4.2. Bij zijn arrest nr. 14/2005 van 19 januari 2005 oordeelde het Hof naar aanleiding van een beroep tot vernietiging gericht tegen die bepaling, en inzonderheid met betrekking tot artikel 9 van dat decreet van 4 juni 2005 :

« B.28. Artikel 153, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 bepaalt :

‘ Voor het geval dat de plaats niet binnen de door de rechtbank gestelde termijn in de vorige staat wordt hersteld, dat het strijdige gebruik niet binnen die termijn wordt gestaakt of dat de bouw- of aanpassingswerken niet binnen deze termijn worden uitgevoerd, beveelt het vonnis van de rechter, bedoeld in de artikelen 149 en 151, dat de stedenbouwkundige inspecteur, het college van burgemeester en schepenen en eventueel de burgerlijke partij, ambtshalve in de uitvoering ervan kunnen voorzien ’.

Het bestreden artikel 9 voegt hieraan toe dat ‘ voor de inbreuken die dateren van voor 1 mei 2000 [...] de ambtshalve uitvoering van het vonnis of arrest door de stedenbouwkundig inspecteur slechts [kan] worden opgestart na eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid ’.

B.29. Bij een door de rechtbank opgelegde herstelmaatregel, moet het vonnis door de overtreder worden uitgevoerd binnen de door de rechtbank gestelde termijn. De overtreder brengt de stedenbouwkundige inspecteur en het college van burgemeester en schepenen hiervan onmiddellijk, bij aangetekende brief of bij afgifte tegen ontvangstbewijs, op de hoogte (artikel 152, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999).

Voor het geval dat de plaats niet binnen de door de rechtbank gestelde termijn in de vorige staat wordt hersteld, dat het strijdige gebruik niet binnen die termijn wordt gestaakt of dat de bouw- of aanpassingswerken niet binnen die termijn worden uitgevoerd, beveelt het vonnis van de rechter dat de stedenbouwkundige inspecteur, het college van burgemeester en schepenen en eventueel de burgerlijke partij, ambtshalve in de uitvoering ervan kunnen voorzien (artikel 153, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999).

B.30. Voor de inbreuken die dateren van vóór 1 mei 2000 moet de stedenbouwkundige inspecteur het eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid inwinnen alvorens gebruik te kunnen maken van die machtiging.

Met die bestreden bepaling streefde de decreetgever ‘ een uniforme en billijke ambtshalve uitvoering [na] van arresten en vonnissen ten aanzien van inbreuken die dateren van voor 1 mei 2000 ’ (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/7, p. 39). Volgens de decreetgever is er ‘ behoefte aan een autonoom en onafhankelijk orgaan, los van politieke

beïnvloeding, dat de beslissingen van de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur evalueert en toetst aan het gelijkheids- en redelijkheidsbeginsel' (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/1, p. 7).

B.31. De Hoge Raad voor het Herstelbeleid werd opgevat, niet als een gerechtelijke instantie waartoe derden zich kunnen wenden of die hen kan binden, maar als een adviesorgaan (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/1, p. 8). De bestreden bepaling [doet] geen afbreuk aan de door artikel 40, tweede lid, van de Grondwet aan de Koning toegewezen bevoegdheid, noch aan de bevoegdheid van de federale wetgever inzake de rechterlijke organisatie.

Wanneer de stedenbouwkundige inspecteur tot de ambtshalve uitvoering van een door de rechter bevolen herstelmaatregel wil overgaan, heeft het eensluidend advies van de Hoge Raad onder meer betrekking op het tijdstip en de nadere uitvoeringsregelen van die maatregel (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/1, pp. 8-9).

B.32. De decreetgever vermocht dan ook, zonder de door de verzoekende partij aangehaalde bevoegdheidsverdelende regels te schenden, het gebruik van de machtiging door de stedenbouwkundige inspecteur aan een adviesverplichting te onderwerpen.

Die adviesverplichting verhindert overigens niet dat het college van burgemeester en schepenen of de burgerlijke partij, voor zover zij daartoe door het vonnis of het arrest worden gemachtigd, tot de ambtshalve uitvoering van de herstelmaatregel overgaan, zonder enig advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid te moeten inwinnen ».

B.4.3. Naar aanleiding van een ambtshalve opgeworpen middel was het Hof in dat arrest nr. 14/2005, aansluitend bij een eerder arrest nr. 136/2004 van 22 juli 2004 voorts van oordeel :

« B.52. Krachtens het bij het bestreden artikel 8 vervangen artikel 149, § 1, eerste lid, laatste zin, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening moeten herstellvorderingen voor inbreuken die dateren van vóór 1 mei 2000 voortaan een eensluidend advies krijgen van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid.

B.53. De Hoge Raad voor het Herstelbeleid telt zeven leden, waarvan vier leden ten minste vijf jaar - wat de voorzitter betreft ten minste tien jaar - het ambt van magistraat in de rechtbanken en hoven of in de Raad van State hebben bekleed en drie leden ten minste vijf jaar relevante werkervaring inzake de ruimtelijke ordening hebben.

De oprichting van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid is ingegeven door de ' behoefte aan een autonoom en onafhankelijk orgaan, los van politieke beïnvloeding, dat de beslissingen van de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur evalueert en toetst aan het gelijkheids- en redelijkheidsbeginsel' (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/1, p. 7).

B.54. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever om inzake ruimtelijke ordening de keuze van de herstelmaatregel aan de daartoe meest geschikt geachte overheid over te laten. Hij dient daarbij evenwel de artikelen 10 en 11 van de Grondwet na te leven.

B.55. Indien de decreetgever het nodig acht om, met het oog op de coherentie van het herstelbeleid, de herstellvordering te laten voorafgaan door een eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, ziet het Hof niet in waarom dit vereiste voor bepaalde inbreuken zou gelden en niet voor andere.

Weliswaar is de datum van 1 mei 2000, zoals in de parlementaire voorbereiding is gesteld ‘ een objectieve datum [...], met name de datum waarop het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke [ordering] in werking is getreden ’ (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/7, p. 16), doch die datum houdt geen verband met de doelstelling van de in het geding zijnde bepaling. Meer bepaald blijkt niet in welk opzicht voor inbreuken die vóór 1 mei 2000 zijn gepleegd een grotere behoefte aan een coherent herstelbeleid zou bestaan dan voor de inbreuken die na die datum zijn gepleegd.

B.56. Hetzelfde geldt ten aanzien van artikel 153, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999, zoals toegevoegd bij het bestreden artikel 9, 1^o, volgens hetwelk voor de inbreuken die dateren van vóór 1 mei 2000 de ambtshalve uitvoering van het vonnis of arrest door de stedenbouwkundige inspecteur slechts kan worden opgestart na eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Zoals in B.30 werd opgemerkt, streefde de decreetgever met die bepaling een uniforme en billijke ambtshalve uitvoering na van arresten en vonnissen ten aanzien van inbreuken die dateren van vóór 1 mei 2000. Opnieuw blijkt niet in welk opzicht voor inbreuken die vóór 1 mei 2000 zijn gepleegd een grotere behoefte aan een coherent herstelbeleid zou bestaan dan voor de inbreuken die na die datum zijn gepleegd.

B.57. Artikel 149, § 1, eerste lid, laatste zin, van het decreet van 18 mei 1999, zoals vervangen bij het bestreden artikel 8, 1^o, van het decreet van 4 juni 2003, en artikel 153, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999, zoals toegevoegd bij het bestreden artikel 9, 1^o, van het decreet van 4 juni 2003, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij verwijzen naar de datum van 1 mei 2000 ».

B.5.1. Bij zijn arrest nr. 5/2009 van 15 januari 2009 oordeelde het Hof :

« B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 153 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals gewijzigd bij het decreet van 4 juni 2003, dat, na de vernietiging bij het arrest van het Hof nr. 14/2005 van 19 januari 2005 van de woorden ‘ die dateren van voor 1 mei 2000 ’ volgend op de woorden ‘ Voor de inbreuken ’ in het tweede lid, bepaalt :

‘ Voor het geval dat de plaats niet binnen de door de rechtbank gestelde termijn in de vorige staat wordt hersteld, dat het strijdige gebruik niet binnen die termijn wordt gestaakt of dat de bouw- of aanpassingswerken niet binnen deze termijn worden uitgevoerd, beveelt het vonnis van de rechter, bedoeld in de artikelen 149 en 151, dat de stedenbouwkundige inspecteur, het college van burgemeester en schepenen en eventueel de burgerlijke partij, ambtshalve in de uitvoering ervan kunnen voorzien.

Voor de inbreuken kan de ambtshalve uitvoering van het vonnis of arrest door de stedenbouwkundig inspecteur slechts worden opgestart na eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid.

[...]'.

B.1.2. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat te dezen enkel het tweede lid van voormeld artikel 153, ingevoegd bij artikel 9 van het decreet van 4 juni 2003 ' houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft ', in het geding is. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepaling.

B.2. De in het geding zijnde bepaling wordt door het verwijzende rechtscollege zo uitgelegd dat de verplichting voor de stedenbouwkundige inspecteur om het eensluidend advies in te winnen van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid enkel geldt wanneer deze voornemens is om over te gaan tot uitvoering van een ambtshalve herstelmaatregel.

De appellant voor het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat het advies ook zou moeten worden ingewonnen vooraleer de stedenbouwkundige inspecteur overgaat tot het invorderen van de dwangsom opgelegd aan de veroordeelde bij ontstentenis aan eigen uitvoering van de herstelmaatregel, zo niet zou het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden geschonden.

B.3. Bij decreet van 4 juni 2003 ' houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft ' heeft de Vlaamse decreetgever, met het oog op de coherentie van het herstelbeleid bij inbreuken op de regelgeving inzake ruimtelijke ordening, een gewestelijke adviesraad voor de handhavingsmaatregelen opgericht - de Hoge Raad voor het Herstelbeleid - omdat de behoefte werd aangevoeld ' aan een autonoom en onafhankelijk orgaan, los van politieke beïnvloeding, dat de beslissingen van de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur evalueert en toetst aan het gelijkheids- en redelijkheidsbeginsel ' (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/1, p. 7).

B.4.1. Anders dan in de hypothese van het optreden van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid voorafgaand aan elk rechterlijk optreden (artikel 149, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals gewijzigd bij het decreet van 4 juni 2003), is het optreden van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid als bedoeld in het in het geding zijnde artikel 153 van datzelfde decreet gesitueerd in de fase na een rechterlijke veroordeling.

B.4.2. In de fase voorafgaand aan de vordering tot een herstelmaatregel door de stedenbouwkundige inspecteur of door het college van burgemeester en schepenen kan het eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid betrekking hebben op zowel de wettigheid van de voorgenomen herstellvordering als de opportuniteit van de voorgestelde herstelmaatregel rekening houdend met de plaatselijke ruimtelijke ordening.

B.4.3. In de fase na een rechterlijke veroordeling, meer bepaald wanneer de stedenbouwkundige inspecteur tot ambtshalve uitvoering van de door de rechter bevolen herstelmaatregel wenst te doen overgaan bij ontstentenis van uitvoering door de veroordeelde zelf, heeft het vereiste eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid onder

meer betrekking op het tijdstip en de nadere uitvoeringsmaatregelen van die maatregel (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/7, pp. 8-9).

Het was de bedoeling van de wetgever om ‘een uniforme en billijke ambtshalve uitvoering van arresten en vonnissen’ te verwezenlijken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/7, p. 39) en de Hoge Raad voor het Herstelbeleid te laten evalueren en onderzoeken of het gebruik dat de stedenbouwkundige inspecteur beoogt te maken van de hem door de rechter gegeven machtiging, geschiedt met inachtneming van de beginselen van gelijkheid en redelijkheid (*ibid.*, p. 7).

Die bevoegdheid van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid gaat niet zover dat zij de uitvoering als zodanig van rechterlijke beslissingen in de weg zou kunnen staan, wat in strijd zou zijn zowel met het fundamenteel beginsel van de Belgische rechtsorde volgens hetwelk de rechterlijke beslissingen alleen door de aanwending van rechtsmiddelen kunnen worden gewijzigd, als met de bevoegdheidsverdelende regels.

B.5. De prejudiciële vraag betreft het verschil in behandeling tussen personen die door de rechter zijn veroordeeld tot een herstelmaatregel en die bij ontstentenis van vrijwillige uitvoering daarvan kunnen worden geconfronteerd met een ambtshalve uitvoering of met de invordering van de dwangsom. Meer bepaald is de vraag of het in de gegeven interpretatie van artikel 153, tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoegd bij het decreet van 4 juni 2003, discriminerend is dat de stedenbouwkundige inspecteur niet is verplicht het (eensluidend) advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid in te winnen vooraleer hij ten aanzien van de ene categorie van personen overgaat tot het invorderen van de dwangsom, terwijl hij dat wel is verplicht wanneer hij ten aanzien van een andere categorie van personen de ambtshalve herstelmaatregel uitvoert.

B.6. Dat onderscheid berust op een objectief criterium, namelijk de aard van de dwangmaatregel bij niet-vrijwillige uitvoering van de herstelmaatregel door de betrokkene zelf. Dat criterium is bepalend voor het al dan niet optreden van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid en houdt verband met de doelstelling van de decreetgever, zoals omschreven in B.3 en B.4.3, om enkel de modaliteiten van de ambtshalve uitvoering van de herstelmaatregel waartoe de stedenbouwkundige inspecteur beslist aan het eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid te onderwerpen.

Aangezien de rechtbank intussen reeds heeft geoordeeld over de opportuniteit van een aanvullende veroordeling tot een dwangsom, kan het in redelijkheid verantwoord worden geacht dat de Hoge Raad voor het Herstelbeleid niet wordt betrokken bij de eventuele invordering van de dwangsom, die losstaat van de ambtshalve herstelmaatregel waartoe de stedenbouwkundige inspecteur beslist.

B.7. Ten slotte is het niet onredelijk geen (eensluidend) advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid te vereisen over de beslissing van de stedenbouwkundige inspecteur om de dwangsom te eisen. Een dergelijke vordering is enkel het mogelijke gevolg van de niet-vrijwillige uitvoering van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing die gepaard gaat met de bevoegdheid van de rechter om de veroordeling met een dwangsom kracht bij te zetten. Bovendien kan de rechter die de dwangsom heeft bevolen, op vordering van de veroordeelde en zonder tijdsbeperking, krachtens artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek de dwangsom opheffen, de looptijd ervan opschorten gedurende de

door hem te bepalen termijn of de dwangsom verminderen in geval van blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de veroordeelde om aan de hoofdveroordeling te voldoen.

B.8. Uit het voorgaande volgt dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord ».

B.5.2. Bij zijn arrest nr. 52/2011 van 6 april 2011 oordeelde het Hof met betrekking tot de artikelen 149, § 1, en 151 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening in de versie gewijzigd bij decreet van 4 juni 2003 en voorafgaand aan de wijziging bij decreet van 27 maart 2009, maar na de gedeeltelijke vernietiging bij het voormelde arrest nr. 14/2005 :

« B.2. In de door de verwijzende rechter gegeven interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen wordt ervan uitgegaan dat, wanneer de stedenbouwkundig inspecteur de herstelmaatregel vordert voor de burgerlijke rechter, geen voorafgaand eensluitend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid nodig is, terwijl dat wel het geval is wanneer de stedenbouwkundig inspecteur de herstelmaatregel vordert voor de strafrechter.

B.3.1. In die interpretatie ontstaat er een verschil in behandeling tussen de categorie van personen die – zoals de nv ‘ V.E.R.O. ’ – voor de burgerlijke rechter worden gedagvaard om een herstelmaatregel te horen bevelen en die niet de waarborg genieten dat die vordering steunt op een eensluitend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, en de categorie van personen die voor de strafrechter zijn gedaagd en die wel die waarborg genieten.

B.3.2. Niets verantwoordt dat voor het instellen van de herstellvordering door de stedenbouwkundig inspecteur of door het college van burgemeester en schepenen (hierna : de publieke herstellvordering) bij de burgerlijke rechter geen voorafgaand advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid nodig zou zijn, terwijl dat met het oog op een coherent herstellbeleid bij artikel 149, § 1, eerste lid, tweede zin, van het decreet van 18 mei 1999 wel is vereist wanneer de publieke herstellvordering bij de strafrechter wordt ingesteld.

Het verschil in behandeling veroorzaakt door die interpretatie gaat terug op het enkele feit dat artikel 151 van het decreet van 18 mei 1999, dat verwijst naar de artikelen 149, § 1, tweede lid, en volgende van datzelfde decreet, niet is aangepast toen de verplichting om het voorafgaand advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid in te winnen bij decreet van 4 juni 2003 werd ingeschreven in artikel 149, § 1, eerste lid, eerste zin, van het decreet van 18 mei 1999, wat is terug te brengen tot een logistieke vergetelheid.

In de door de verwijzende rechter aangenomen interpretatie zijn de in het geding zijnde bepalingen niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en dient de eerste prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.3.3. In een andere interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen, die wordt bevestigd door de Vlaamse Regering, moet voorafgaand aan elke publieke herstellvordering

het eensluidende advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid worden ingewonnen, ongeacht of die wordt ingeleid bij de burgerlijke rechter dan wel bij de strafrechter, en in dat geval bestaat het aangeklaagde verschil in behandeling niet.

In die interpretatie zijn de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en dient de eerste prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord ».

B.6.1. Bij het Vlaamse decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid werd de Hoge Raad voor het Herstelbeleid omgevormd tot de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid en werden de bevoegdheden van de Hoge Raad uitgebreid.

Naast de adviesfuncties, die werden verruimd, werd aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid een specifieke beslissingsbevoegdheid verleend met betrekking tot de invordering van dwangsommen.

Artikel 52 van dat decreet van 27 maart 2009 bepaalt :

« In titel V, hoofdstuk I, van [het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening], wordt een afdeling 2/1, bestaande uit artikelen 148/1 tot en met 148/35, ingevoegd, die luidt als volgt :

‘ Afdeling 2/1. - Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid

Onderafdeling 1. - Oprichting en missie

Art. 148/1. § 1. Bij het Vlaamse ministerie van Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed wordt een Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid opgericht, hierna de Hoge Raad te noemen.

§ 2. De Hoge Raad is een orgaan van actief bestuur.

Zijn adviezen, evenals de beslissingen, vermeld in artikel 148/16, zijn te allen tijde gesteund op motieven die ontleend worden aan :

1° het recht, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals deze specifiek binnen de ruimtelijke ordening gelden;

2° de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, zijnde het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald indien zich geen schade ingevolge een misdrijf, vermeld in artikel 146, zou hebben voorgedaan.

§ 3. De Vlaamse Regering geeft nimmer instructies omtrent de behandeling van concrete dossiers die aan de beoordeling van de Hoge Raad zijn voorgelegd.

Onderafdeling 2. - Bevoegdheden

[...]

Sectie 4. - Specifieke bevoegdheid inzake de invordering van dwangsommen

Art. 148/16. § 1. De Hoge Raad kan op gemotiveerd verzoek beslissen dat een opeisbaar geworden dwangsom, vermeld in artikel 149, § 1/2, slechts gedeeltelijk ingevorderd wordt, of dat deze invordering tijdelijk wordt opgeschort. De Hoge Raad houdt bij zijn beoordeling in het bijzonder rekening met de door de overtreder gestelde handelingen en genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling.

Een maatregel, vermeld in het eerste lid, heeft nimmer betrekking op de vaststaande gerechts- en uitvoeringskosten die zijn gemaakt door het bestuur dat instaat voor de invordering van de dwangsom.

[...] ' ».

B.6.2. Artikel 148/1, § 2, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening is bij de coördinatie bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 in de VCRO opgenomen als een artikel 6.1.6, § 2, tweede lid, dat is de eerste in B.1.2 geciteerde in het geding zijnde bepaling.

Artikel 148/16, § 1, van het voormelde decreet van 18 mei 1999 is bij de coördinatie bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 in de VCRO opgenomen als een artikel 6.1.21, § 1, dat is de tweede in B.1.3 geciteerde in het geding zijnde bepaling.

B.6.3. In de parlementaire voorbereiding van artikel 52 van het voormelde decreet van 27 maart 2009 is inzonderheid vermeld :

« Korte bespreking van de nieuwe DRO-artikelen

Artikel 148/1

706. De Hoge Raad *voor het Herstelbeleid*, waarvan de oprichting, de samenstelling, de werking en de bevoegdheden vandaag zijn geregeld in artikel 9bis DRO, wordt omgevormd tot een Hoge Raad *voor het Handhavingsbeleid*.

De Hoge Raad is een orgaan van actief bestuur (= een administratieve overheid, géén rechtscollege) met een specifieke functie.

De Raad ondersteunt de stedenbouwkundige inspectie en de vorderende lokale besturen in hun handhavende taak, door een actieve deliberatie over de wijze waarop diverse rechtsregels en –beginselen op elkaar inspelen (= legaliteitscontrole), waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de weerslag van de betrokken inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening (= beperkte opportuniteitscontrole).

De Raad staat dus naast, en niet onder of boven, de handhavende besturen.

Eén en ander verklaart 2 zaken.

Ten eerste. De adviesbevoegdheid en de beslissingsbevoegdheid van de Hoge Raad worden gekoppeld aan decretale beoordelingscriteria : het recht, en de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening.

Ten tweede. De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur en het college van burgemeester en schepenen van een ontvoogde gemeente (voor wat de agendapunten betreft die op vorderingen en maatregelen van die gemeente betrekking hebben) kunnen de vergaderingen van de Hoge Raad bijwonen en een (niet-bindend) stemadvies uitbrengen (nieuw artikel 148/26 DRO).

707. In § 3 is een algemeen verbod opgenomen om vanuit de Vlaamse Regering in te grijpen in de deliberatie omtrent concrete dossiers. De interactieve deliberatie in de schoot van de Hoge Raad vormt een belangrijke waarborg voor een democratische besluitvorming. Het is dan ook onwenselijk dat deze besluitvorming zou worden doorkruist door gerichte interventies vanuit de uitvoerende macht.

Eén en ander staat los van de mogelijkheid om in het Handhavingsplan bepaalde generieke richtsnoeren op te nemen met betrekking tot de eenvoudige afdoening van adviesvragen (nieuw artikel 147/1, § 1, tweede lid, 3°, DRO) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 251).

« *Juridische elementen*

Situering in het contentieux van het Grondwettelijk Hof

708. De Hoge Raad oefent zijn toetsingsbevoegdheid uit in het algemeen belang.

Die gebondenheid aan het algemeen belang wordt zowel procedureel als inhoudelijk gewaarborgd.

Procedureel, doordat het debat binnen een multidisciplinair college tot een democratische besluitvorming vanuit meerdere gezichtspunten leidt.

Inhoudelijk, doordat het optreden van de Hoge Raad gebonden wordt aan ‘ het recht ’ en de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening.

709. De figuur van de Hoge Raad laat zich aldus mooi kaderen in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, conform dewelke het tot de bevoegdheid van de gewesten inzake ruimtelijke ordening behoort om de keuze van de herstelmaatregel aan de daartoe meest geschikte overheid over te laten » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 252).

« Artikel 148/16

743. Het ontwerpartikel impliceert dat de Hoge Raad in de toekomst kan oordelen over gemotiveerde verzoeken tot matiging van de invordering van opeisbaar geworden dwangsommen (uitstel of beperking van de invordering). Een volledige ‘kwijtschelding’ behoort niet tot de mogelijkheden, één en ander zou in bepaalde gevallen op gespannen voet kunnen komen te staan met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat stelt dat het recht op toegang tot een rechterlijke instantie ‘*serait illusoire si l’ordre juridique interne d’un Etat contractant permettait qu’une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d’un[e] partie*’.

Uiteraard zal het advies van de stedenbouwkundige inspecteur *c.q.* het college van burgemeester en schepenen worden ingewonnen.

De Hoge Raad beslist met inachtneming van de criteria als vastgesteld bij het nieuw voorgestelde artikel 148/1, § 2, tweede lid, DRO. Inzonderheid wordt rekening gehouden met de door de overtreder gestelde handelingen en genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling.

De regeling is geïnspireerd op de bestaande regeling inzake verzoeken om kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling van de in het DRO omschreven administratieve geldboeten (cfr. artikel 156, § 2, §§ 3–6 DRO).

744. Het voorgestelde systeem speelt op het niveau van de *invordering* van een dwangsom, en moet buiten de reikwijdte van artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek worden geplaatst. Dat artikel regelt de bevoegdheid *van de rechter* die de dwangsom heeft opgelegd om matigend op te treden indien er sprake is van een onmogelijkheid voor de veroordeelde om aan de veroordeling onder verbeurte van een dwangsom te voldoen.

745. Het nieuw voorgestelde artikel 148/16 DRO moet nu echter gezien worden in het licht van volgende passus uit het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid van 19 juni 2006 ‘over de problematiek van de invordering van het onbeperkt oplopen van dwangsommen bij gebreke aan vrijwillige en ambtshalve uitvoering van de herstelmaatregel’ :

‘Het innen van de verbeurde dwangsom is in de huidige stand van de regelgeving een verplichting voor de overheid. Inzonderheid kan de stedenbouwkundige inspecteur noch de minister noch de Hoge Raad verbeurde dwangsommen kwijtschelden.

Er kunnen zich niettemin situaties voordoen waarin dit mogelijk zou moeten zijn. Gedacht wordt aan het geval waar een veroordeelde buiten de termijn overgaat tot uitvoering van de herstelmaatregel. In dit geval vervallen de verbeurde dwangsommen niet totdat het P.V. van uitvoering bedoeld in artikel 153 DRO is opgesteld. Het kan derhalve voorkomen dat spijts de - weliswaar laattijdige - wil van de veroordeelde tot uitvoering, er toch nog naast de

uitvoering en gedurende de uitvoering van de hoofdveroordeling, dwangsommen verschuldigd zijn. In dit geval kan de “ kwijtschelding, de vermindering of het uitstel van betaling ” als “ verzachtende ” factor worden voorgehouden. De Hoge Raad adviseert daarom om de mogelijkheid tot kwijtschelding, alsook vermindering of uitstel van betaling decretaal te voorzien. Ook dit past in het reeds meermaals aangehaalde basisidee dat het de veroordeelde is die dient uit te voeren.

Wie ter zake bevoegd moet zijn om deze kwijtschelding toe te kennen, is een loutere opportuniteitsvraag.

Een ingrijpen van de decreetgever - die daartoe bevoegd lijkt - is noodzakelijk ’.

Juridische elementen

746. Voorliggend decretaal optreden moet duidelijk buiten de regelingen van de Eenvormige Benelux-Wet betreffende de dwangsom en artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek worden gehouden (zie hoger).

747. De rechtsleer aanvaardt dat de partij die een dwangsom vorderde, er na de veroordeling voor kan kiezen om de dwangsom niet of slechts gedeeltelijk in te vorderen, of om de invordering voor enige tijd uit te stellen.

Deze beslissingsbevoegdheid grijpt niet in op de verbeurde of te verbeuren dwangsom zelf; zij speelt op het niveau van de uiteindelijke invordering.

Nu voorliggende decretale regeling uitdrukkelijk op dat specifieke niveau van de invordering inspeelt, kan zij dan ook geen afbreuk doen aan de Benelux-regelingen en de regelingen van het Gerechtelijk Wetboek.

748. De dwangsom wordt *in casu* gevorderd door de stedenbouwkundige inspecteur *c.q.* het college van burgemeester en schepenen. Conform de onder het vorige randnummer vermelde rechtsleer, komt de beslissing over kwijtschelding, vermindering of uitstel *prima facie* toe aan deze besturen.

Evenwel impliceert artikel 179 van de Grondwet dat voor het toekennen van een ‘ gift ’ door de overheid, het optreden van de wetgever vereist is. Het Rekenhof heeft bevestigd dat ter uitvoering van artikel 179 G.W. enkel de wetgevende macht machtiging kan verlenen voor een kwijtschelding van een schuldvordering (Rekenhof, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, oktober 2001, 42).

Het begrip ‘ wet ’ in de zin van artikel 179 G.W. sluit tevens ‘ het decreet ’ in, nu voormeld grondwetsartikel dateert van vóór de Belgische Staatshervormingen.

Nu de gewestdecreetgever bevoegd is voor het ruimtelijkeordeningsrecht, met inbegrip van het handhavingsbeleid, is het een evidentie dat het aan deze decreetgever toekomt om conform artikel 179 G.W. de regelen te bepalen op grond waarvan de ‘ liberaliteit ’ van de beperking, het uitstel, of de afstand van de invordering van een dwangsom kan worden toegekend.

749. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft bevestigd dat de wetgevende macht, optredend in het kader van artikel 179 G.W., haar (regelings)bevoegdheden kan opdragen aan een ander orgaan, nu dat artikel stipuleert dat de betrokken aangelegenheid ‘krachtens’ een wet moet worden geregeld.

De delegatie aan de Hoge Raad kan van daaruit worden gemotiveerd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, pp. 268-270).

B.7.1. De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid is een instelling die is opgericht in het raam van het beleid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw waarvoor de gewesten bevoegd zijn krachtens artikel 6, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en meer bepaald in het raam van het handhaven van dat beleid.

De bevoegdheid van de gewesten inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw veronderstelt dat de gewesten ook bevoegd zijn om de handhavingsmaatregelen te bepalen waarmee dat beleid kan worden verwezenlijkt, met inbegrip van de modaliteiten waarmee die handhavingsmaatregelen kunnen worden afgedwongen.

B.7.2. De oprichting van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid – de voorloper van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid – was ingegeven door de « behoefte aan een autonoom en onafhankelijk orgaan, los van politieke beïnvloeding, dat de beslissingen van de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur evalueert en toetst aan het gelijkheids- en redelijkheidsbeginsel » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/1, p. 7).

Zoals zijn voorloper is de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid samengesteld uit zeven leden. De voorzitter en de leden-juristen bezitten de graad van master in de rechten en bezitten ten minste tien jaar nuttige ervaring op het vlak van zowel het Vlaamse ruimtelijkeordeningsrecht als de rechtsbescherming tegen bestuurlijk optreden. De leden-deskundigen bezitten ten minste tien jaar nuttige ervaring op het vlak van de Vlaamse ruimtelijke ordening (artikel 6.1.24, § 1, van de VCRO).

Het mandaat van lid van de Hoge Raad is onverenigbaar met het lidmaatschap van een wetgevende vergadering, een provincieraad, een gemeenteraad, een districtsraad of een raad van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (artikel 6.1.26, van de VCRO).

B.7.3. De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid is door de decreetgever opgevat als een orgaan van het actief bestuur en niet als een rechtscollege (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 251).

Volgens de parlementaire voorbereiding ondersteunt de Hoge Raad « de stedenbouwkundige inspectie en de vorderende lokale besturen in hun handhavende taak, door een actieve deliberatie over de wijze waarop diverse rechtsregels en –beginselen op elkaar inspelen (= legaliteitscontrole), waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de weerslag van de betrokken inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening (= beperkte opportuniteitscontrole) » (*ibid.*).

Zoals artikel 6.1.6, § 2, tweede lid van de VCRO, voorschrijft, dienen zowel de adviezen als de in artikel 6.1.21 van de VCRO bedoelde beslissingen met betrekking tot de dwangsommen, te allen tijde te steunen op motieven die ontleend worden aan het recht, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die specifiek binnen de ruimtelijke ordening gelden en aan de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, zijnde het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald indien zich geen schade als gevolg van een misdrijf vermeld in artikel 6.1.1 zou hebben voorgedaan.

B.8.1. Het komt de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid niet toe afbreuk te doen aan een rechterlijke veroordeling tot een herstelmaatregel inzake ruimtelijke ordening of stedenbouw, noch om een daarmee gepaard gaande veroordeling tot dwangsommen ongedaan te maken. In de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling is benadrukt dat « een volledige ‘ kwijtschelding ’ [...] niet tot de mogelijkheden [behoort] » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 268).

De beslissing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid bevindt zich op het niveau van de uitvoering van de veroordeling. Zo heeft de specifieke bevoegdheid die hem krachtens het in het geding zijnde artikel 6.1.21, § 1, van de VCRO is toevertrouwd enkel betrekking op

de mogelijkheid om het opeisen van verbeurde dwangsommen tijdelijk op te schorten of de opeisbare dwangsommen slechts gedeeltelijk in te vorderen indien wordt vastgesteld dat de overtreder handelingen heeft gesteld en engagementen heeft genomen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling.

Overigens blijkt uit artikel 6.1.21, in samenhang gelezen met artikel 6.1.41, § 3, van de VCRO, dat de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid enkel bevoegd is wanneer de dwangsom uitgesproken werd op vordering van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen. Die Raad is dus niet bevoegd wanneer de dwangsom uitgesproken werd op vordering van iemand anders dan de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen, zoals een bestuur in een burgerlijke procedure of een burgerlijke partij (artikel 6.1.21, in samenhang gelezen met artikel 6.1.41, § 3, van de VCRO).

De beslissing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid kan nooit betrekking hebben op de vaststaande gerechts- en uitvoeringskosten (artikel 6.1.21, § 1, tweede lid, van de VCRO).

B.8.2. Doordat de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid over een beslissingsbevoegdheid beschikt met betrekking tot de invordering van dwangsommen, kan de uitoefening van die bevoegdheid de uitvoering van rechterlijke beslissingen in de weg staan, wat in strijd is zowel met het fundamenteel beginsel van de Belgische rechtsorde volgens hetwelk de rechterlijke beslissingen alleen door de aanwending van rechtsmiddelen kunnen worden gewijzigd, als met de bevoegdheidverdelende regels.

De regels betreffende de dwangsom zijn vervat in de artikelen 1385*bis* tot 1385*nonies* van het Gerechtelijk Wetboek. Doordat zij bepaalde aspecten van de rechtspleging voor de rechtscolleges bepalen, behoren die regels in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever.

Krachtens artikel 1385*quater*, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek komt de dwangsom, zodra ze is verbeurd, ten volle toe aan de partij die de veroordeling heeft gekregen. Die partij kan de dwangsom ten uitvoer leggen krachtens de titel waarbij zij is vastgesteld.

Weliswaar kan de partij die de dwangsom vorderde afzien van de tenuitvoerlegging ervan, op grond van de voormelde bepaling, maar de decreetgever vermag niet te bepalen, zonder afbreuk te doen aan zowel het gezag van gewijsde van de rechterlijke beslissing waarbij de dwangsom werd opgelegd als aan de bevoegdheidverdelende regels, dat een orgaan van actief bestuur die tenuitvoerlegging kan verhinderen.

B.9. De in het geding zijnde bepalingen zijn niet verenigbaar met de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten en niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De toetsing aan de andere in de prejudiciële vragen vermelde bepalingen kan niet tot een ruimere vaststelling van de ongrondwettigheid leiden.

B.10. De prejudiciële vragen dienen bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 6.1.6, § 2, tweede lid, en 6.1.21, § 1, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schenden de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten alsook de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 september 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen