



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 18/2022  
van 3 februari 2022  
Rolnummer : 7538**

*In zake* : de prejudiciële vraag over artikel 15 van het Vlaamse decreet van 3 maart 1976 « betreffende de monumenten en de stads- en dorpsgezichten » (thans de artikelen 11.4.1 en volgende van het Vlaamse decreet van 12 juli 2013 « betreffende het onroerend erfgoed »), gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J.-P. Moerman, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques en Y. Kherbache, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 15 maart 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 24 maart 2021, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 15 van het Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (nu artikelen 11.4.1 en volgende van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voor zoveel als nodig gelezen in samenhang met artikel 6 van het EVRM, doordat het geen voorafgaand advies vereist van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid of van een instantie met een zelfde of vergelijkbare opdracht, terwijl (artikel 6.3.10) van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wel een voorafgaand advies oplegt ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Danny De Coninck en de « Société Civile Immobilière Centre-Ville », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Flamey, advocaat bij de balie van Antwerpen;

- de inspecteur Onroerend Erfgoed, optredend namens het Vlaamse Gewest, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Declercq, advocaat bij de balie te Leuven.

Bij beschikking van 20 oktober 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, 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 10 november 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 10 november 2021 de dag van de terechtzitting bepaald op 8 december 2021.

Op de openbare terechtzitting van 8 december 2021 :

- zijn verschenen :

. Mr. E. Mees, advocaat bij de balie van Antwerpen, *loco* Mr. P. Flamey, voor Danny De Coninck en de « Société Civile Immobilière Centre-Ville »;

. Mr. P. Declercq, voor de inspecteur Onroerend Erfgoed, optredend namens het Vlaamse Gewest;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

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

Danny De Coninck en de « Société Civile Immobilière Centre-Ville » zijn de eigenaars van panden gelegen te Leuven. Bij ministerieel besluit van 9 november 1994 werden die panden als stadsgezicht beschermd. Op 22 december 2006 wordt aan Danny De Coninck een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van de dakappartementen van de voornoemde panden uitgereikt.

Op 20 juni 2007 stelt de stedenbouwkundige inspecteur bij proces-verbaal vast dat de stedenbouwkundige vergunning niet werd nageleefd. Aansluitend op dat proces-verbaal formuleert de inspecteur Onroerend Erfgoed een herstellvordering gericht tegen Danny De Coninck en de « Société Civile Immobilière Centre-Ville » op grond van het decreet van 3 maart 1976 « tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten » (hierna : het decreet van 3 maart 1976), zoals gewijzigd bij artikel 5 van het decreet van 21 november 2003 « houdende wijziging van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten » (hierna : het decreet van 21 november 2003) en vóór de opheffing ervan bij artikel 12.2.1, 2°, van het van het decreet van 12 juli 2013 « betreffende het onroerend erfgoed ».

Bij vonnis van 27 september 2017 van de Rechtbank van eerste aanleg te Leuven wordt de herstellvordering van de inspecteur Onroerend Erfgoed ontvankelijk en gegrond verklaard en worden Danny De Coninck en de « Société Civile Immobilière Centre-Ville », samen met de architect Frans Jacobs, hoofdelijk veroordeeld tot het herstel in zijn oorspronkelijke staat van de dakvorm van één van de beschermde panden. Tegen die beslissing stelden Danny De Coninck en de « Société Civile Immobilière Centre-Ville » beroep in bij het Hof van Beroep te Brussel.

Het Hof van Beroep te Brussel stelt, anders dan de eerste rechter, dat het verschil in finaliteit tussen het decreet van 3 maart 1976 en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna : de VCRO) op zich niet toelaat te stellen dat er klaarblijkelijk geen schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel voorligt. Het Hof van Beroep te Brussel is immers van oordeel dat het niet naleven van een stedenbouwkundige vergunning zowel op basis van het decreet van 3 maart 1976 als op grond van de VCRO aanleiding kan geven tot een herstellvordering. Indien die herstellvordering steunt op de VCRO zal het niet naleven van een stedenbouwkundige vergunning slechts bestraft kunnen worden na advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, terwijl een dergelijk advies niet vereist is wanneer dezelfde vordering steunt op het decreet van 3 maart 1976. Het Hof van Beroep te Brussel meent bijgevolg dat er aanleiding is om de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

A.1. De inspecteur Onroerend Erfgoed, handelend namens het Vlaamse Gewest en eiser tot herstel in het bodemgeschil, is van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord. Hij wijst erop dat personen die het voorwerp uitmaken van een herstellvordering overeenkomstig het decreet van 3 maart 1976 niet vergelijkbaar zijn met personen die het voorwerp uitmaken van een herstellvordering overeenkomstig de VCRO.

Ter staving verwijst de inspecteur Onroerend Erfgoed naar het decreet van 21 november 2003. Die wijziging was geïnspireerd door de regeling die gold in stedenbouwwaken, zij het met eigen accenten. Bovendien benadrukt hij de verschillende doelstellingen van een herstellvordering op grond van het decreet van 3 maart 1976 en van een herstellvordering op basis van de VCRO. In het laatstgenoemde geval heeft de herstellvordering tot doel de goede ruimtelijke ordening te vrijwaren, terwijl in het eerstgenoemde geval de herstellvordering ertoe strekt de schade toegebracht aan het erfgoed te herstellen.

De inspecteur Onroerend Erfgoed voert aan met verwijzing naar het arrest van het Hof nr. 4/2018 van 18 januari 2018, dat het verschil in behandeling voortvloeit uit het optreden van verschillende bevoegde instanties inzake verschillende regelgevingen. Het verschil in behandeling is volgens hem gebaseerd op een objectief criterium. Het is immers essentieel dat de herstellvordering van de inspecteur Onroerend Erfgoed wordt ingesteld ter vrijwaring van erfgoedwaarden. Die herstellvordering is geenszins geënt op een stedenbouwkundige inbreuk. Tevens belemmert een herstelmaatregel inzake erfgoed niet dat een herstellvordering inzake ruimtelijke ordening wordt ingeleid.

Tot slot merkt de inspecteur Onroerend Erfgoed op dat het verschil in behandeling pertinent is en er een evenredige verhouding bestaat tussen het aangewende middel en het beoogde doel, zijnde de vrijwaring van het onroerend erfgoed. Het feit dat er geen advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid vereist is, maakt op zich geen onevenredigheid uit. Ter illustratie verwijst de inspecteur Onroerend Erfgoed naar de milieustakingsvordering, waarbij evenmin een advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid vereist is.

A.2. Danny De Coninck en de « Société Civile Immobilière Centre-Ville » menen dat personen die het voorwerp uitmaken van een herstellvordering overeenkomstig het decreet van 3 maart 1976 vergelijkbaar zijn met personen die het voorwerp uitmaken van een herstellvordering op basis van de VCRO. Beide herstellvorderingen strekken er namelijk toe, als bijzondere vorm van teruggave, een einde te maken aan de gevolgen van de vermeende inbreuk.

Volgens hen steunt het verschil in behandeling niet op objectieve criteria. Zij benadrukken dat beide herstellvorderingen van het bestuur een juridische beoordeling over de aanwezigheid van een te herstellen inbreuk en een opportuniteitsbeoordeling over de vraag of het herstel mogelijk, wenselijk of noodzakelijk is, vereisen. Ter ondersteuning verwijzen zij naar een arrest van het Hof van Cassatie van 17 oktober 2006, waarbij het Hof van

Cassatie heeft verduidelijkt dat op het bestuur een motiveringsplicht rust bij het formuleren van een herstelvordering. Zij wijzen erop dat er een fundamenteel verschil in rechtsbescherming bestaat voor dezelfde inbreuk, in het huidige geval het niet naleven van een stedenbouwkundige vergunning, wanneer een dergelijke inbreuk aanleiding geeft tot een herstelvordering op grond van het decreet van 3 maart 1976 dan wel op basis van de VCRO. Zo vereist artikel 15 van het decreet van 3 maart 1976, in tegenstelling tot de VCRO, geen advies van een objectieve en gespecialiseerde instantie die ook de opportuniteit en de redelijkheid van de herstelvordering nagaat, zoals de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Daar komt bij dat de rechter, wat betreft een herstelvordering inzake onroerend erfgoed, niet de mogelijkheid heeft om ambtshalve een herstelmaatregel te bevelen. Tot slot wijzen zij erop dat de in het geding zijnde bepaling slechts één herstelmaatregel kent, zijnde het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand. De VCRO van 15 mei 2009 kent daarentegen een ranglijst van sancties, waarvan het feitelijke herstel in de oorspronkelijke toestand de zwaarste is. Derhalve besluiten zij dat het gecreëerde verschil in behandeling niet objectief en redelijk te verantwoorden is.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 15 van het Vlaamse decreet van 3 maart 1976 « tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten » (hierna : het decreet van 3 maart 1976), zoals gewijzigd bij artikel 5 van het decreet van 21 november 2003 « houdende wijziging van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten » (hierna : het decreet van 21 november 2003) en vóór de opheffing ervan bij artikel 12.2.1, 2°, van het van het decreet van 12 juli 2013 « betreffende het onroerend erfgoed ».

B.1.2. Artikel 15, § 1, van het decreet van 3 maart 1976, zoals van toepassing in het bodemgeschil, bepaalt :

« Onverminderd de straf en de eventuele schadeloosstelling, beveelt de rechtbank, op vordering van de door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren, de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen.

De rechtbank bepaalt, na overweging van de voorgestelde termijn in de herstelvordering, voor de uitvoering van de herstelmaatregelen een termijn van maximaal drie jaar. Na het verstrijken van die termijn, kan de rechtbank, op vordering van de door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren, een dwangsom per dag vertraging in de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel bepalen.

De herstelvordering wordt door de ambtenaren aangewezen door de Vlaamse regering, in naam van het Vlaamse Gewest, bij het parket ingeleid door een gewone brief. De vordering vermeldt minstens de geldende voorschriften en een omschrijving van de toestand die aan het misdrijf voorafging en de termijn binnen dewelke het herstel in de oorspronkelijke staat dient te gebeuren.

De door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren brengen het proces-verbaal met herstelvordering eveneens ter kennis van de stedenbouwkundig inspecteur ».

B.1.3. De verwijzing naar artikel 6.3.10 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna : de VCRO) in de prejudiciële vraag berust op een materiële vergissing. Uit de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid dat het bodemgeschil betrekking heeft op de situatie waarin dezelfde feiten zowel aanleiding kunnen geven tot een herstellvordering op grond van artikel 15 van het decreet van 3 maart 1976, zoals van toepassing op het bodemgeschil, als tot een herstellvordering op grond van artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening » (hierna : het decreet van 18 mei 1999), zoals gewijzigd bij 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 ». Het Hof beperkt zijn onderzoek tot deze hypothese.

B.2.1. De verwijzende rechter vergelijkt de personen die het voorwerp uitmaken van een herstellvordering overeenkomstig artikel 15 van het decreet van 3 maart 1976, zoals van toepassing in het bodemgeschil, met personen die, voor identieke feiten, het voorwerp uitmaken van een herstellvordering overeenkomstig artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999, zoals van toepassing in het bodemgeschil. In het tweede geval is de herstellvordering slechts mogelijk na een positief advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, terwijl een dergelijk advies of een advies van een instantie met een zelfde of vergelijkbare opdracht niet vereist is in het eerste geval. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van dat verschil in behandeling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.2.2. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op toegang tot de rechter. Noch uit de prejudiciële vraag, noch uit de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid op welke wijze de in het geding zijnde bepaling het recht op toegang tot de rechter zou schenden. Het Hof beperkt zijn onderzoek bijgevolg tot de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.3.1. Het Hof wordt ondervraagd over de situatie waarin niet enkel een misdrijf op grond van het decreet van 3 maart 1976, zoals van toepassing in het bodemgeschil, werd vastgesteld, maar waarin eveneens een stedenbouwkundige inbreuk werd vastgesteld.

Tegen de personen die zich in een dergelijke situatie bevonden, konden zowel herstelmaatregelen op basis van het decreet van 3 maart 1976 als op basis van het decreet van 18 mei 1999 worden gevorderd, zodat de decreetgever inzake het opleggen van herstelmaatregelen geen verschil in behandeling heeft ingevoerd.

B.3.2. Aangezien beide categorieën van personen het voorwerp uitmaken van een herstellvordering op grond van identieke feiten, zijn de personen die in dat geval het voorwerp uitmaken van de eerste herstellvordering, voldoende vergelijkbaar met de personen die in dat geval het voorwerp uitmaken van de tweede herstellvordering.

B.4. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

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

B.5.1. Op grond van artikel 15 van het decreet van 3 maart 1976, zoals van toepassing in het bodemgeschil, beveelt de rechter, op vordering van de gemachtigde ambtenaren Onroerend Erfgoed, de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen. Uit de parlementaire voorbereiding bij artikel 15 van het decreet van 3 maart 1976 blijkt dat de decreetgever er bewust voor heeft gekozen om, in tegenstelling tot wat het geval was inzake ruimtelijke ordening, niet in andere herstelmaatregelen te voorzien, op grond van het belang van de authenticiteit inzake onroerend erfgoed :

« In § 1 wordt de rechtstreekse herstellvordering toegekend naar analogie met artikel 149 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals gewijzigd.

Merk op dat de rechter slechts één herstelmaatregel kan opleggen, namelijk herstel in de oorspronkelijke toestand.

Dit was ook al voorzien in het bestaande decreet van 3 maart 1976 en wordt in de voorliggende tekst behouden. De reden van dit onderscheid met ruimtelijke ordening is de nadruk die voor monumenten, stads- en dorpsgezichten dient te worden gelegd op de authenticiteit.

[...]

In § 1 wordt nu ook, in het kader van beter bestuurlijk beleid, decretaal vastgelegd dat, indien het ook een inbreuk op de ruimtelijke ordening betreft, het proces-verbaal met herstellvordering ter kennis gebracht wordt van de stedenbouwkundig inspecteur, die dan eventueel kan reageren. De ambtenaren bevoegd om de inbreuken op het decreet van 3 maart 1976 vast te stellen, behouden evenwel het laatste woord inzake het herstel in de oorspronkelijke staat » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1727/1, p. 6).

B.5.2. Het instellen van een herstellvordering op grond van artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999, zoals van toepassing in het bodemgeschil, is afhankelijk van een positief advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding bij 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 de Vlaamse decreetgever die adviesverplichting ingevoerd met het oog op de coherentie van het herstelbeleid bij inbreuken op de regelgeving inzake ruimtelijke ordening. Aangezien de stedenbouwkundige inspecteur op grond van die regelgeving de keuze heeft tussen verschillende herstelbeslissingen, en dus niet enkel het herstel in oorspronkelijke staat kan vorderen, was er volgens de decreetgever nood « 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.5.3. In het licht van die elementen kon de decreetgever redelijkerwijze oordelen dat er inzake de herstellvordering op grond van artikel 15 van het decreet van 3 maart 1976 geen nood was aan een soortgelijke voorafgaande adviesverplichting.

B.6. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat artikel 15 van het decreet van 3 maart 1976, zoals van toepassing in het geding ten gronde, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 15 van het Vlaamse decreet van 3 maart 1976 « tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten », zoals gewijzigd bij artikel 5 van het decreet van 21 november 2003 « houdende wijziging van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten » en vóór de opheffing ervan bij artikel 12.2.1, 2°, van het decreet van 12 juli 2013 « betreffende het onroerend erfgoed », schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof op 3 februari 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen