

Rolnummer 3947
Arrest nr. 34/2007 van 7 maart 2007

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 198*bis* van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoegd bij artikel 11 van het decreet van 4 juni 2003, gesteld door het Hof van Beroep te Antwerpen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, M. Bossuyt, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 22 maart 2006 in zake het openbaar ministerie tegen Edgar Flament, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 28 maart 2006, heeft het Hof van Beroep te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het bij artikel 11 van het decreet van 4 juni 2003 toegevoegde tweede lid van artikel 198bis van het decreet van 18 mei 1999 [houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening] de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het een onderscheid maakt naargelang de ingediende vorderingen voor inbreuken dateren van voor of na 1 mei 2000 ? ».

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 8 november 2006 :

- is verschenen : Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege wordt ervan beschuldigd een stedenbouwkundig misdrijf te hebben begaan, toegestaan of gedoogd en dat misdrijf in stand te hebben gehouden van 31 december 1999 tot ten minste 1 juli 2001.

Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat het strafbaar karakter van het misdrijf van de instandhouding werd opgeheven, maar dat het zich dient uit te spreken over de door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur ingestelde herstellvordering. In het kader van die procedure heeft het verwijzende rechtscollege de hierboven geformuleerde prejudiciële vraag gesteld.

III. In rechte

- A -

A.1. Enkel de Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend.

A.2. Volgens die partij oordeelt het verwijzende rechtscollege ten onrechte dat het niet het eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid kan vragen op grond van de overweging dat te dezen de herstellvordering dateert van na 1 mei 2000, terwijl overeenkomstig artikel 198bis van het decreet van 18 mei

1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening de rechter enkel herstellvorderingen voor inbreuken die dateren van vóór die datum voor advies aan die instantie kan voorleggen. De woorden « vorderingen voor inbreuken, die dateren van voor 1 mei 2000 » in voormelde bepaling hebben geen betrekking op de datum van de vordering, maar op de datum van de inbreuk. Dat blijkt overduidelijk uit de bewoordingen van de artikelen 149, § 1, eerste lid, en 153, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999.

A.3. Vermits het verwijzende rechtscollege vaststelt dat de inbreuk dateert van vóór 1 mei 2000, staat de in het geding zijnde bepaling, volgens de Vlaamse Regering, niet eraan in de weg dat dat rechtscollege die inbreuk aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid voorlegt. Bijgevolg behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord.

A.4. De Vlaamse Regering voert tevens aan dat de woorden « die dateren van voor 1 mei 2000 » in de in het geding zijnde bepaling zonder voorwerp zijn. Die bepaling is immers een overgangsbepaling die betrekking heeft op de oprichting van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Ze moet dan ook in samenhang worden gelezen met de artikelen 149 en 153 van het decreet van 18 mei 1999, die de bevoegdheid van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid regelen. Vermits het Hof in zijn arrest nr. 14/2005 de woorden « 1 mei 2000 » heeft vernietigd, is zowel voor herstellvorderingen op vordering van de stedenbouwkundig inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen (artikel 149) als voor de ambtshalve uitvoering van rechterlijke uitspraken (artikel 153) steeds het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid vereist, ongeacht het feit of de inbreuken dateren van vóór dan wel van na 1 mei 2000. Bijgevolg valt, volgens de Vlaamse Regering, niet in te zien hoe de in het geding zijnde bepaling, die zoals gezegd een overgangsbepaling is, eraan in de weg zou staan dat de rechter over inbreuken die dateren van na 1 mei 2000 alsnog het eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid zou kunnen vragen.

- B -

B.1. Artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, ingevoegd bij artikel 11 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 » bepaalt het volgende :

« De bepalingen met betrekking tot het eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, zoals bedoeld in artikel 149, § 1, en artikel 153, treden pas in werking nadat de Hoge Raad voor het Herstelbeleid is opgericht en het huishoudelijke reglement is goedgekeurd.

De rechter kan ingediende vorderingen voor inbreuken, die dateren van voor 1 mei 2000 maar die nog niet voor eensluidend advies werden voorgelegd aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, alsnog voorleggen voor eensluidend advies aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid ».

B.2. Het verwijzende rechtscollege vraagt of die bepaling strijdt met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet « doordat [zij] een onderscheid maakt naargelang de ingediende vorderingen voor inbreuken dateren van voor of na 1 mei 2000 ».

B.3. Volgens de Vlaamse Regering zou de prejudiciële vraag geen antwoord behoeven vermits het verwijzende rechtscollege in het bodemgeschil vaststelt dat de inbreuk dateert van vóór 1 mei 2000. Bijgevolg zou de in het geding zijnde bepaling niet eraan in de weg staan dat dat rechtscollege de vordering met betrekking tot die inbreuk voor advies aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid zou voorleggen.

B.4.1. Het staat in beginsel aan de rechter die de prejudiciële vraag stelt, na te gaan of het antwoord op de vraag dienend is om het hem voorgelegde geschil te beslechten. Slechts wanneer dit klaarblijkelijk niet het geval is, vermog het Hof te beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft. Bovendien gaat het Hof bij de beantwoording van prejudiciële vragen in beginsel uit van de ter toetsing voorgelegde norm in de interpretatie van de verwijzende rechter.

B.4.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het voor het verwijzende rechtscollege voorliggende geschil betrekking heeft op een vordering die werd ingediend na 1 mei 2000 met betrekking tot een stedenbouwkundig misdrijf. In zoverre overeenkomstig de in het geding zijnde bepaling de rechter « vorderingen voor inbreuken, die dateren van voor 1 mei 2000 » aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid kan voorleggen, vermocht het verwijzende rechtscollege redelijkerwijs aan te nemen dat de in het geding zijnde bepaling zou verhinderen dat de vordering met betrekking tot een dergelijke inbreuk voor advies aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid wordt voorgelegd.

B.4.3. Overigens dient te worden vastgesteld dat, in zoverre het stedenbouwkundig misdrijf in kwestie in stand werd gehouden tot ten minste 1 juli 2001, ook in de interpretatie van de Vlaamse Regering de in het geding zijnde bepaling zou verhinderen dat de vordering met betrekking tot die inbreuk voor advies aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid wordt voorgelegd.

B.4.4. De exceptie wordt verworpen.

B.5.1. Volgens de Vlaamse Regering zouden de woorden « die dateren van voor 1 mei 2000 » in de in het geding zijnde bepaling zonder voorwerp zijn, vermits het Hof in zijn arrest nr. 14/2005 diezelfde woorden heeft vernietigd in de artikelen 149 en 153 van het decreet van 18 mei 1999.

B.5.2. Door die vernietiging is zowel voor herstellvorderingen op vordering van de stedenbouwkundig inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen (artikel 149, § 1, eerste lid) als voor de ambtshalve uitvoering van rechterlijke uitspraken door de stedenbouwkundig inspecteur (artikel 153, tweede lid) het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid vereist, ongeacht het feit of de inbreuken dateren van vóór dan wel van na 1 mei 2000. Dit verhindert evenwel niet dat, overeenkomstig de door de verwijzende rechter gegeven interpretatie van de in het geding zijnde bepaling, met betrekking tot reeds ingediende vorderingen de rechter enkel voor vorderingen die dateren van vóór 1 mei 2000 het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid kan vragen.

B.6. Het in het geding zijnde artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999 is een overgangsbepaling.

Overeenkomstig het eerste lid van die bepaling treedt artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 in werking nadat de Hoge Raad voor het Herstelbeleid is opgericht en het huishoudelijke reglement is goedgekeurd. Vanaf die datum is het advies van de Hoge Raad vereist betreffende de door een stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen in te stellen herstellvorderingen.

Het tweede lid van die bepaling betreft de herstellvorderingen die reeds waren ingediend op het ogenblik dat artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 in werking is getreden en die bijgevolg nog niet voor advies werden voorgelegd aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Overeenkomstig de in het geding zijnde bepaling vermag de rechter die vorderingen alsnog aan die instelling voor te leggen voor zover het gaat om « vorderingen voor inbreuken, die dateren van voor 1 mei 2000 ».

B.7. In de parlementaire voorbereiding werd de in het geding zijnde bepaling als volgt verantwoord :

« Een aantal overgangsbepalingen waren over het hoofd gezien.

Het nieuwe artikel 198*bis* voorziet in twee overgangsmaatregelen :

– vooreerst kan de Hoge Raad uiteraard nog geen eensluidend advies uitbrengen zolang hij niet is opgericht en zijn huishoudelijk reglement nog niet is goedgekeurd;

– voor de reeds lopende vorderingen, waarvoor nog geen vonnis of arrest is geveld, kan de rechter soeverein oordelen om al dan niet het advies in te winnen van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/5, p. 6).

B.8. Aldus biedt de in het geding zijnde bepaling de Hoge Raad voor het Herstelbeleid de mogelijkheid, wanneer de rechter hem daartoe uitnodigt, om zich uit te spreken over herstellvorderingen die reeds zijn ingediend op het ogenblik dat artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 in werking is getreden, voor zover, in de interpretatie van de verwijzende rechter, die vorderingen dateren van vóór 1 mei 2000.

B.9. Artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999, waarnaar de in het geding zijnde bepaling verwijst, luidde als 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.10. Bij arrest nr. 14/2005 van 19 januari 2005 heeft het Hof in onder meer artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999, de woorden « voor 1 mei 2000 » vernietigd op grond van de volgende overwegingen :

« 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 [ordening] 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°, 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°, 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°, 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.11. De in de in het geding zijnde bepaling neergelegde mogelijkheid voor de rechter om, in de interpretatie van de verwijzende rechter, met betrekking tot vorderingen die dateren van vóór 1 mei 2000 maar die nog niet aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid werden voorgelegd, alsnog het advies van die instantie te vragen, is ingegeven door dezelfde motieven die ten grondslag liggen aan artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999, namelijk de coherentie van het herstelbeleid.

B.12. Indien de decreetgever het nodig acht om, met het oog op de coherentie van het herstelbeleid, de rechter de mogelijkheid te bieden het eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid te vragen met betrekking tot herstellvorderingen die reeds zijn ingediend op het ogenblik dat artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 in

werking is getreden, ziet het Hof niet in waarom die mogelijkheid voor bepaalde inbreuken zou gelden en niet voor andere.

Zoals het Hof in voormeld arrest met betrekking tot artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 heeft opgemerkt, houdt de datum van 1 mei 2000 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 of voor vorderingen die vóór 1 mei 2000 zijn ingediend een grotere behoefte aan een coherent herstelbeleid zou bestaan dan voor de inbreuken die na die datum zijn gepleegd of voor de vorderingen die na die datum zijn ingediend.

B.13. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de rechter zowel de ingediende vorderingen voor inbreuken die dateren van vóór 1 mei 2000, als de ingediende herstellvorderingen voor inbreuken vanaf 1 mei 2000, alsnog voor advies aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid kan voorleggen (Cass., 5 september 2006, P060543N).

B.14. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 198*bis* van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening », zoals ingevoegd bij artikel 11 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 », schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het de mogelijkheid voor de rechter om het advies te vragen van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid beperkt tot « vorderingen voor inbreuken, die dateren van voor 1 mei 2000 ».

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 7 maart 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts