

Rolnummer 4216
Arrest nr. 31/2008 van 28 februari 2008

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 Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 6 juni 2007 in zake het openbaar ministerie tegen Marc Reynders en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 8 juni 2007, heeft het Hof van Beroep te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 198bis van het decreet [...] van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoegd bij artikel 11 van het decreet van 4 juni 2003 en samen gelezen met artikel 149, § 1, van datzelfde decreet, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het advies, dat is verleend voor een herstellvordering die is ingeleid voor de inwerkingtreding van de bepalingen met betrekking tot het eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid maar waarover de rechter pas na de inwerkingtreding van de bepalingen met betrekking tot het eensluidend advies uitspraak doet, afwijkt van de herstellvordering zoals ingeleid door de Stedenbouwkundige Inspecteur en derhalve niet eensluidend is, en dit advies de Stedenbouwkundige Inspecteur niet zou binden, terwijl het bindend karakter voor adviezen verleend voor herstellvorderingen ingeleid na de inwerkingtreding van de bepalingen met betrekking tot het eensluidend advies wel geldt voor de Stedenbouwkundige Inspecteur krachtens artikel 149, § 1, van datzelfde decreet ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Marc Reynders en Veerle Goethals, wonende te 2530 Boechout, Eekstraat 41;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 19 december 2007 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Van Lommel *loco* Mr. L. Van Braekel en Mr. J. Bally, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor Marc Reynders en Veerle Goethals;

. Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot 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 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Marc Reynders en Veerle Goethals worden vervolgd voor diverse stedenbouwmisdrijven. In haar vonnis van 24 februari 2003 veroordeelt de rechtbank van eerste aanleg de beklaagden tot een geldboete met uitstel van drie jaar, met uitzondering van een bepaald effectief gedeelte; de herstellvordering wordt voor onbepaalde tijd

uitgesteld. Tegen dat vonnis wordt hoger beroep ingesteld bij het Hof van beroep te Antwerpen, dat bij tussenarrest van 28 juni 2006 voor wat betreft het strafrechtelijke luik van de vordering oordeelt dat de strafvordering gedeeltelijk verjaard is, de feiten gedeeltelijk niet meer strafbaar zijn en verder besluit de herstellvordering voor te leggen voor advies aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid op basis van artikel 198bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Op 9 oktober 2006 verleent de Hoge Raad voor het Herstelbeleid een niet-eensluitend advies over de herstellvordering van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, waarbij het slopen van de wederrechtelijke constructies werd bevolen. Een eensluitend advies wordt daarentegen verleend over de gewijzigde herstellvordering van het college van burgemeester en schepenen, waarbij niet langer de afbraak van de wederrechtelijke constructie werd gevorderd maar wel een meerwaarde.

De verwijzende rechter stelt dat de adviezen van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid « louter adviezen » zijn en dat « de rechter [...] zijn volledige beoordelingsbevoegdheid omtrent de gevorderde herstelmaatregel [behoudt] ». Wel rijst volgens hem de vraag « in hoeverre de stedenbouwkundige inspecteur gebonden is door dit advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, verleend in het kader van artikel 198bis, tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening ». Hij vergelijkt de adviezen verleend met toepassing van artikel 198bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening met de voor de stedenbouwkundige inspecteur bindende adviezen verleend met toepassing van artikel 149, § 1, van hetzelfde decreet en vraagt zich af in hoeverre de adviezen verleend met toepassing van de eerstgenoemde bepaling bindend zijn voor de stedenbouwkundige inspecteur en, meer bepaald, in welke mate hij, na een niet-eensluitend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, zijn vordering alsnog kan handhaven. Hij stelt vervolgens ambtshalve de hiervoor vermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Vlaamse Regering situeert de in het geding zijnde bepaling en wijst erop dat artikel 198bis van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : het decreet van 18 mei 1999) een overgangsbepaling is met betrekking tot de adviesverlening van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid over herstellvorderingen. Na de oprichting van die Hoge Raad en de aanvatting van zijn werkzaamheden is dat advies krachtens artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 verplicht en preventief : het moet worden verleend vooraleer de vordering wordt ingesteld. De tevoren bij de rechter reeds ingestelde vorderingen mogen door die rechter facultatief en in de loop van de rechterlijke procedure bij de Hoge Raad voor het Herstelbeleid worden ingesteld.

De Vlaamse Regering citeert uit de arresten nrs. 14/2005 van 19 januari 2005, 34/2007 van 7 maart 2007 en 71/2007 van 26 april 2007 en leidt daaruit af dat er slechts twee verschillen bestaan tussen het stelsel van artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 en het in de tijd beperkte overgangsstelsel van artikel 198bis van hetzelfde decreet. Enerzijds bevat artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 de verplichting om het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid te vragen voor elke herstellvordering die wordt ingeleid zodra de Hoge Raad voor het Herstelbeleid operationeel werd op 16 december 2005. Artikel 198bis van het decreet van 18 mei 1999 voorziet slechts in de mogelijkheid, voor de rechter, om de herstellvorderingen die bij hem reeds waren ingeleid vooraleer de Hoge Raad voor het Herstelbeleid operationeel werd maar waarover hij pas nadien uitspraak doet, alsnog aan die Raad voor te leggen. Anderzijds moet de herstellvordering bedoeld in artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 voorafgaand voor eensluitend advies aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid worden voorgelegd. Het advies over de herstellvordering bedoeld in artikel 198bis, van het decreet van 18 mei 1999 vindt daarentegen slechts plaats in de loop van de behandeling van die herstellvordering. Andere verschillen tussen de beide adviesvereisten zijn er volgens de Vlaamse Regering niet. De Vlaamse Regering is van mening dat het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid in elk geval bindend is voor de vorderende overheid, zowel in het geval van een verplichte adviesaanvraag in de zin van artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 als in het geval van een facultatieve aanvraag in de zin van artikel 198bis van het decreet van 18 mei 1999. Zij stelt dat de stedenbouwkundige inspecteur bijgevolg, zodra het advies is gevraagd, niet kan volharden in een vordering die blijkens een niet-eensluitend advies is afgekeurd door de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Er kan volgens de Vlaamse Regering niet worden ingezien waarom de coherentie van het herstelbeleid er in de twee gevallen anders zou moeten uitzien.

Uit hetgeen voorafgaat, besluit de Vlaamse Regering dat de prejudiciële vraag, in zoverre ze ervan uitgaat dat een niet-eensluitend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid de herstellvorderende overheid niet zou binden, op een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling berust. Volgens haar kan het Hof niet ingaan op dergelijke vragen. Indien echter met de Vlaamse Regering wordt aangenomen dat het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid in elk geval de herstellvorderende administratie bindt, ook wanneer het overeenkomstig artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999 wordt verleend op verzoek van de rechter bij wie de herstellvordering hangende is, dan worden de beide in de prejudiciële vraag beoogde situaties gelijk behandeld zodat er van schending van het gelijkheidsbeginsel geen sprake kan zijn.

Volgens de Vlaamse Regering betekent een niet-eensluitend advies in het kader van artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999 enkel dat de reeds ingestelde herstellvordering ongeldig wordt en dus niet kan worden ingewilligd. De herstellvorderende overheid kan dan hetzij haar herstellvordering wijzigen, waarbij die nieuwe vordering door de rechter bij wie de vordering hangende is voor eensluitend advies kan worden voorgelegd aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, hetzij een nieuwe vordering instellen. In dit laatste geval is artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 van toepassing en moet het advies aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid worden voorgelegd.

De Vlaamse Regering besluit dat in die interpretatie de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

A.2. De beklaagden voor de verwijzende rechter zijn van mening dat de interpretatie door de verwijzende rechter van artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999 als zou het advies dat wordt verkregen op grond van die bepaling niet bindend zijn voor de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen, terwijl het advies op grond van artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 ten aanzien van diezelfde wel bindend zou zijn, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt. Zij stellen dat artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999, in samenhang gelezen met artikel 149 van het decreet van 18 mei 1999, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet daarentegen niet schendt, in zoverre men zowel het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid gevraagd op basis van artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999 als het advies gevraagd op basis van artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 als bindend aanziet voor de herstellvorderende overheid.

Zij wijzen erop dat de decreetgever met de adviezen bedoeld in artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 en artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999 eenzelfde finaliteit nastreeft, namelijk het verkrijgen van een consequent en coherent herstellbeleid. Artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 is van toepassing zodra een herstellvordering wordt ingesteld nadat de Hoge Raad voor het Herstelbeleid in werking is getreden, zijnde vanaf 16 december 2005. Artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999 is een overgangsbepaling en is van toepassing in alle gevallen waarin een herstellvordering werd ingeleid vóór de datum van de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 tot goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Volgens de beklaagden voor de verwijzende rechter wordt het enkele onderscheid tussen de overgangsbepaling bedoeld in artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999 en de definitieve regeling bedoeld in artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 bepaald door de datum waarop de herstellvordering wordt ingeleid doch heeft het niets te maken met een onderscheid naar gelang van het al dan niet bindend karakter van het advies. Volgens hen gaat steeds een bindende kracht uit van het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Zij wijzen erop dat zowel de tekst van artikel 149, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 als die van artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999 spreken over een eensluitend advies.

Zij benadrukken dat de invoering van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid door de decreetgever geacht werd noodzakelijk te zijn om een onpartijdig en eerlijk proces te krijgen zoals vervat in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De tekst van de in het geding zijnde bepaling geeft naar hun mening duidelijk de bedoeling weer van de decreetgever, namelijk herstellvorderingen die hangende zijn maar die nog niet voor eensluitend advies werden voorgelegd aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid op basis van artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999, alsnog voorleggen voor eensluitend advies aan dezelfde Hoge Raad. Volgens hen gaat het om identiek dezelfde adviezen, met exact dezelfde bindende rechtskracht, die aan exact dezelfde bindende adviesinstantie moeten worden voorgelegd. Het onderscheid tussen de beide artikelen heeft enkel betrekking op de toepassing in de tijd van beide artikelen, hetgeen van geen belang is voor de rechtskracht van de ingewonnen adviezen. Er anders over oordelen zou volgens hen impliceren dat in het ene geval een vordering op bindende wijze getoetst wordt door de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, zijnde een orgaan dat net werd opgericht om een coherent herstellbeleid en een correcte rechtsgang in overeenstemming met

artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te waarborgen, terwijl in het andere geval die bescherming niet zou gelden. Dit zou in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Er bestaat naar hun overtuiging dan ook geen objectieve en redelijke verantwoording voor het door de verwijzende rechter gemaakte onderscheid in rechtskracht van de adviezen aangevraagd op basis van artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 dan wel op grond van artikel 198bis van het decreet van 18 mei 1999.

Zij besluiten dat de interpretatie van artikel 198bis van het decreet van 18 mei 1999, in samenhang gelezen met artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid gevraagd op basis van artikel 198bis van het decreet van 18 mei 1999 niet bindend is voor de stedenbouwkundige inspecteur terwijl het advies op grond van artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 voor hem wel bindend is. Artikel 198bis van het decreet van 18 mei 1999, in samenhang gelezen met artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999, schendt daarentegen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, in zoverre het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid in beide gevallen bindend is voor de stedenbouwkundige inspecteur.

A.3. In hun memorie van antwoord stellen de beklaagden voor de verwijzende rechter vast dat de Vlaamse Regering uitgaat van hetzelfde standpunt, namelijk dat zowel het eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid overeenkomstig artikel 149 van het decreet van 18 mei 1999 als het eensluidend advies overeenkomstig artikel 198bis van het decreet van 18 mei 1999 bindend is voor de herstelvorderende overheid. Voor het overige verwijzen zij naar wat zij in hun memorie hebben uiteengezet. Zij besluiten hieruit dat de prejudiciële vraag, in de interpretatie van de verwijzende rechter, positief dient te worden beantwoord.

A.4. Ook de Vlaamse Regering stelt in haar memorie van antwoord vast dat de beklaagden voor de verwijzende rechter en zijzelf het eens zijn over het feit dat de verwijzende rechter uitgaat van een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling. De Vlaamse Regering meent evenwel dat hieruit voortvloeit dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

- B -

B.1. Op grond van artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening 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 stedenbouwkundige inspecteur of van het bevoegde college van burgemeester en schepenen, die zelf dient te worden voorafgegaan door een advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, waarnaar die overheden zich dienen te gedragen.

B.2. Het in het geding zijnde artikel 198bis van hetzelfde decreet regelt de inwerkingtreding van de adviesverplichting en voorziet in een overgangsregeling :

« 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 ».

In zijn arrest nr. 34/2007 van 7 maart 2007 heeft het Hof voor recht gezegd dat die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre zij 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 ». Daaruit 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.

B.3. De bepalingen met betrekking tot het eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid zijn op 16 december 2005 in werking getreden. De vanaf die datum ingestelde herstellvorderingen moeten door het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid worden voorafgegaan. De op die datum reeds ingediende herstellvorderingen kunnen door de rechter voor advies aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid worden voorgelegd.

De verwijzende rechter vraagt of de overgangsbepaling van artikel 198*bis* in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid enkel in het eerstgenoemde geval bindend zou zijn voor de herstellvorderende overheid en niet in het tweede geval.

B.4.1. Volgens de Vlaamse Regering berust de prejudiciële vraag op een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling, die volgens haar aldus moet worden begrepen dat het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid de herstellvorderende overheid ook bindt wanneer het advies overeenkomstig artikel 198*bis* van het decreet van 18 mei 1999 wordt verleend op verzoek van de rechter bij wie de herstellvordering hangende is zodat de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen verplicht zouden zijn hun herstellvordering aan te passen aan het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid.

B.4.2. Het staat in de regel aan het verwijzende rechtscollege de bepaling die het voorwerp uitmaakt van de prejudiciële vraag te interpreteren. Het staat aan het Hof te oordelen of die bepaling, zoals zij door de rechter wordt geïnterpreteerd, al dan niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.4.3. De exceptie wordt verworpen.

B.5. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever om inzake ruimtelijke ordening de keuze van de herstelmaatregel aan de daartoe het meest geschikt geachte overheid over te laten. Hij dient daarbij evenwel de artikelen 10 en 11 van de Grondwet na te leven.

B.6. De decreetgever heeft het nodig geacht 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. Zoals in B.3 is vermeld, is die verplichting op 16 december 2005 in werking getreden.

B.7. In zijn arrest nr. 71/2007 van 26 april 2007 heeft het Hof ontkennend geantwoord op de vraag of de in het geding zijnde overgangsbepaling strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat de verplichting om het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid te vragen enkel geldt voor de herstellvorderingen die werden ingeleid vanaf 16 december 2005 en niet voor de herstellvorderingen die eerder werden ingeleid.

B.8. Nu de decreetgever zelf ervoor heeft gekozen de coherentie van het herstelbeleid pas ten volle na te streven vanaf de dag dat de Hoge Raad voor het Herstelbeleid is opgericht en het huishoudelijk reglement ervan is goedgekeurd en hij de rechter bijgevolg niet heeft verplicht om, voor de herstellvorderingen die onder de overgangsregeling vallen, het voor de rechter niet bindende advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid te vragen, kan het objectief en redelijk worden verantwoord dat hij de herstellvorderende overheid evenmin zou hebben verplicht het vrijwillig door de rechter gevraagde advies te volgen.

B.9. De prejudiciële vraag dient ontkennend 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 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in de interpretatie volgens welke het in die bepaling bedoelde advies niet bindend is voor de herstellvorderende overheid.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 28 februari 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt