

Rolnummer 4267
Arrest nr. 59/2008 van 19 maart 2008

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 149 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, J.-P. Snappe, E. Derycke en T. Merckx-Van Goey, 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 vonnis van 26 juni 2007 in zake het openbaar ministerie tegen N.B. en F.W. en in zake de stedenbouwkundig inspecteur te Antwerpen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 juli 2007, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 149 DRO de in de Grondwet en de bijzondere wetten verankerde bevoegdheidsverdelende regels tussen de gemeenschappen, gewesten en de federale overheid en artikel 10 en 11 Grondwet, samengelezen met artikel 6 E.V.R.M. in zoverre zij een voldoende rechtsgrond vormt teneinde de stedenbouwkundig inspecteur – van zodra de herstellvordering aanhangig is bij de hoven en rechtbanken – zich als procespartij in het strafgeding te manifesteren, terwijl hij geen derde noch een persoonlijke schadelijder betreft en het Wetboek van Strafvordering hem geen deugdelijke grondslag ter hand stelt teneinde op formele wijze haar rechtsingang gestand te doen, terwijl het toekennen van de bevoegdheid tussen te komen in het strafproces een bevoegdheid van de federale wetgever betreft, en in zoverre de herstellvorderende overheid *deus ex machina* als procespartij verschijnt zonder zich te moeten schikken naar de procesregels inzake tussenkomst in strafzaken en daardoor de wapengelijkheid schendt doordat deze verschijning geen ander doel dient dan de vordering van het openbaar ministerie bij te treden, zodat de beklaagde het recht op een serene verdediging op gelijke voet met de vervolgende partij wordt ontzegd ? ».

Memories zijn ingediend door :

- N.B. en F.W.;
- de Vlaamse Regering;
- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- N.B. en F.W.;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 20 februari 2008 :

- zijn verschenen :

. Mr. P.-J. Vervoort *loco* Mr. P. Flamey, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor N.B. en F.W.;

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

. Mr. E. De Lange *loco* Mr. E. Jacobowitz en Mr. P. De Maeyer, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse 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

Op 1 december 2005 worden N.B. en F.W. gedagvaard voor de Correctionele Rechtbank te Turnhout. Zij worden beschuldigd van het plegen en in stand houden van verschillende inbreuken op het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

In het kader van die procedure stelt de verwijzende rechter voormelde prejudiciële vraag.

III. In rechte

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, aangezien zij op een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling zou berusten. De verwijzende rechter zou immers verkeerdelijk ervan uitgaan dat de stedenbouwkundig inspecteur, of de herstellvorderende overheid in het algemeen, voor de strafrechter optreedt als procespartij die in het geding tussenkomt en dat voor die tussenkomst geen wettelijke grondslag zou bestaan.

A.1.2. N.B. en F.W. antwoorden dat de verwijzende rechter niet ervan uitgaat dat het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur als een vrijwillige tussenkomst dient te worden gekwalificeerd. Uit het arrest van het Hof van Cassatie van 24 februari 2004 zou immers voortvloeien dat de stedenbouwkundig inspecteur de hoedanigheid van « eiser tot herstel » zou hebben. De verwijzende rechter heeft, volgens die partijen, rekening willen houden met de rechtspraak van het Hof van Cassatie.

Ten aanzien van de bevoegdheidverdelende regels

A.2.1.1. N.B. en F.W. voeren aan dat, indien artikel 149 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening zo wordt geïnterpreteerd dat de stedenbouwkundig inspecteur als procespartij kan optreden zonder wettelijke procedurevoorschriften, die bepaling de bevoegdheidverdelende regels zou schenden. De regeling van de vorm van de vervolging is immers aan de federale wetgever voorbehouden. Ook het regelen van de bevoegdheid en van de procedure voor de hoven en rechtbanken zou een federale bevoegdheid zijn.

A.2.1.2. De voornoemde partijen wijzen erop dat het Wetboek van strafvordering bepaalt welke procespartijen aanwezig mogen zijn in het strafgeding en op welke wijze die partijen hun vorderingen aanhangig mogen maken. Voor de tussenkomst van de stedenbouwkundig inspecteur bestaat daarentegen geen rechtsgrondslag.

A.2.1.3. Die partijen erkennen dat het Hof in zijn arresten nrs. 57/2002 en 139/2002 heeft geoordeeld dat, in zoverre de stedenbouwkundig inspecteur als tussenkomende partij optreedt, de decreetgever de

procedureregels inzake de vrijwillige tussenkomst niet wijzigt. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie blijkt evenwel dat de stedenbouwkundig inspecteur optreedt als eiser tot herstel, een hoedanigheid die op geen enkele wettelijke basis steunt. In zoverre artikel 149 van het decreet van 18 mei 1999 aldus wordt geïnterpreteerd, beperkt het zich niet ertoe louter een bijkomende categorie van tussenkomende partijen te bepalen. Bijgevolg zou het de bevoegdheidsverdelende regels, en inzonderheid artikel 12 van de Grondwet en artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, schenden.

A.2.2.1. De Vlaamse Regering voert aan dat, indien het optreden van de herstellvorderende overheid voor de strafrechter wordt gekwalificeerd als een tussenkomst in strafzaken, de in het geding zijnde bepaling die tussenkomst formeel regelt. Artikel 149, § 2, van het decreet van 18 mei 1999 bepaalt immers dat de herstellvordering bij het parket wordt ingeleid bij gewone brief, hetzij namens het Vlaamse Gewest, hetzij namens het college van burgemeester en schepenen. In zoverre de prejudiciële vraag veronderstelt dat er voor de tussenkomst van de herstellvorderende overheid geen rechtsgrondslag is, mist ze feitelijke grondslag.

A.2.2.2. Nog volgens die partij heeft de decreetgever, door de tussenkomst van de herstellvorderende overheid formeel te regelen, zich niet begeven op het terrein van de federale bevoegdheid inzake de regeling van de bevoegdheid en de procedure voor de rechtscollages. Het Hof zou dat overigens reeds hebben bevestigd in de arresten nrs. 57/2002 en 152/2002.

A.2.2.3. In zoverre wordt aangenomen dat de herstellvordering een specifieke vorm is van een vordering tot teruggave, wijst de Vlaamse Regering erop dat de rechter in de regel ambtshalve en onafhankelijk van enige daartoe strekkende vordering, de teruggave moet bevelen. Bovendien kan de teruggave eveneens door het openbaar ministerie worden gevorderd, op grond van zijn bevoegdheid in burgerlijke zaken op te treden als de openbare orde dat vereist. De in het geding zijnde bepaling heeft aan de federale regeling inzake de vordering tot teruggave niets gewijzigd. Ze maakt het enkel mogelijk dat de herstellvorderende overheid haar vordering aan het parket kenbaar maakt.

A.2.3.1. Volgens de Ministerraad wijzigt de in het geding zijnde bepaling de regels van het strafproces niet : ze beperkt zich ertoe de stedenbouwkundig inspecteur met een bijzondere opdracht te belasten in het algemeen belang en verleent hem de bevoegdheid voor de hoven en rechtbanken op te treden teneinde zijn opdracht ten volle te kunnen uitvoeren.

A.2.3.2. In de veronderstelling dat het decreet zich op het bevoegdheidsdomein van de federale overheid zou begeven, is, volgens de Ministerraad, voldaan aan de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die maatregel is in de eerste plaats nodig om de stedenbouwkundig inspecteur toe te laten zijn opdracht ten volle uit te oefenen. Ten tweede leent de materie zich tot een gedifferentieerde regeling nu andere wetgevingen ook de tussenkomst van een derde persoon in het strafproces toelaten. Ten slotte is, gelet op de welomschreven en beperkte omstandigheden waarin de stedenbouwkundig inspecteur mag tussenkomen, de impact op de betrokken materie marginaal en maakt de in het geding zijnde bepaling het de federale wetgever niet onmogelijk of overdreven moeilijk zijn eigen bevoegdheden ten volle uit te oefenen.

A.2.4.1. In hun memorie van antwoord voeren N.B. en F.W. aan dat de hoedanigheid van eiser tot herstel noch als een burgerlijke partijstelling in de zin van de artikelen 4 en 5bis van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, noch als een vrijwillige tussenkomst kan worden beschouwd. Die hoedanigheid zou in geen enkele procedurebepaling zijn voorgeschreven en zou een geheel nieuwe rechtsgang uitmaken. Bovendien zouden nergens voorschriften zijn bepaald die de wijze van die onbestaande rechtsingang regelen. De decreetgever zou, volgens die partijen, een volledig nieuwe categorie van personen toelaten om op volstrekt willekeurige wijze te interfereren in het strafgeding.

A.2.4.2. Nog volgens die partijen beweert de Ministerraad ten onrechte dat aan de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zou zijn voldaan. De Ministerraad zou, allereerst, ten onrechte ervan uitgaan dat het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur dient te worden gekwalificeerd als een vrijwillige tussenkomst. Ook zou de Ministerraad ten onrechte aannemen dat de impact op de betrokken materie marginaal is. De decreetgever zou immers een orgaan dat volgens de wet daartoe niet bevoegd is, de bevoegdheid hebben verleend een vordering uit te oefenen om het algemeen belang te vrijwaren. Het toelaten van een nieuwe categorie van personen die hangende het strafgeding kunnen deelnemen aan het debat, zou bovendien het verloop van het strafproces, zoals bepaald in de federale wetgeving, beïnvloeden.

A.2.4.3. Volgens N.B. en F.W. verwijst de Vlaamse Regering verkeerdelijk naar de arresten van het Hof nrs. 57/2002 en 152/2002. De prejudiciële vraag zou immers over het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur als formele procespartij handelen, en niet, zoals het in voormelde zaken het geval was, als vrijwillig tussenkomende partij. Ook voert de Vlaamse Regering, volgens die partijen, ten onrechte aan dat het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur aansluiting zou kunnen vinden bij de reeds bestaande federale regeling van gemeenrechtelijke teruggave, zoals bepaald in artikel 44 van het Strafwetboek en de artikelen 161 en 189 van het Wetboek van strafvordering. De herstellvordering die door het Hof als een vorm van teruggave dient te worden beschouwd, zou immers enkel kunnen worden uitgeoefend door het openbaar ministerie. Er moet ook een onderscheid worden gemaakt tussen de juridische kwalificatie van de herstellvordering en de rechtspositie van de stedenbouwkundig inspecteur. Voor het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur als procespartij zou een uitdrukkelijke federale regeling vereist zijn.

A.2.5.1. Volgens de Vlaamse Regering erkennen N.B. en F.W. dat de decreetgever geen zelfstandige rechtsingang heeft willen creëren ten voordele van het bestuur of de stedenbouwkundig inspecteur. De in het geding zijnde bepaling zou enkel een bijkomende categorie van personen aanwijzen die worden gemachtigd om overeenkomstig de bestaande regels van het strafprocesrecht (artikel 44 van het Strafwetboek, artikel 3 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering en de artikelen 161 en 189 van het Wetboek van strafvordering) als procespartij op te treden in een aangelegenheid die in het kader van de gewestelijke bevoegdheid past. De herstellvorderende overheid zou moeten worden beschouwd als een partij aan wie in het kader van het algemeen stedenbouwkundig belang is opgedragen de in artikel 3 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering bedoelde rechtsvordering tot herstel van de schade uit te oefenen. Het is, volgens de Vlaamse Regering, onjuist te stellen dat de in het geding zijnde bepaling de procedureregels voor de rechtscolleges zou vaststellen, wijzigen of afbreuk eraan zouden doen.

A.2.5.2. Voorts merkt de Vlaamse Regering op dat N.B. en F.W. de draagwijdte van de prejudiciële vraag uitbreiden door de in het geding zijnde bepaling te toetsen aan artikel 12 van de Grondwet.

Ten aanzien van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

A.3.1.1. Volgens N.B. en F.W. zou, indien de stedenbouwkundig inspecteur buiten het kader van het Wetboek van strafvordering als partij zou worden toegelaten ter ondersteuning van de reeds door het openbaar ministerie uitgeoefende vordering, de door artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde wapengelijkheid worden geschonden. Bovendien zou er een ongelijkheid bestaan wat de wijze betreft waarop de stedenbouwkundig inspecteur als procespartij kan optreden. Noch het decreet van 18 mei 1999, noch het Wetboek van strafvordering bepalen de procedurevoorschriften en voorwaarden voor zijn optreden. Voor de rechtsingang van alle andere partijen (het openbaar ministerie, de beklaagde, de benadeelde partij en de tussenkomende partij) legt de wet wel dergelijke procedurevoorschriften op.

A.3.1.2. Nog volgens die partijen bestaat voor dat verschil in behandeling geen redelijke verantwoording. Het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur als procespartij zou immers tot gevolg hebben dat de beklaagde zijn verweer niet op behoorlijke wijze kan voeren. De beklaagde zou immers op eender welk tijdstip worden geconfronteerd met een nieuwe procespartij op wier argumenten en middelen hij dient te antwoorden. Bovendien kan hij niet de regelmatigheid van de tussenkomst van de stedenbouwkundig inspecteur controleren, vermits hiertoe de nodige wetsbepalingen ontbreken. Zij besluiten dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, schendt.

A.3.2.1. De Vlaamse Regering voert allereerst aan dat uit de prejudiciële vraag of uit het verwijzingsvonnis niet blijkt welke de vergelijkbare categorie van personen zijn die ongelijk zouden worden behandeld. Het openbaar ministerie en de beklaagde zouden alvast geen vergelijkbare categorieën zijn, gelet op het verschillende belang dat die partijen verdedigen.

A.3.2.2. Die partij zegt tevens niet in te zien hoe te dezen de wapengelijkheid tussen de partijen in het gedrang zou kunnen worden gebracht. Aan de beklaagden zou geenszins de mogelijkheid worden ontzegd om hun argumenten te doen gelden. De tussenkomst van de herstellvorderende overheid zou de mate waarin en de manier waarop de beklaagde zich tegen de vordering van het openbaar ministerie kan verdedigen, niet beïnvloeden. Ook zou de in het geding zijnde bepaling geen afbreuk doen aan het evenwicht tussen de procespartijen. Het feit dat de herstellvorderende overheid optreedt in het belang van de gemeenschap, meer

bepaald ter vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening, zou evenwel verantwoorden dat zij niet dezelfde procedureregels moet naleven als de partijen die voor de strafrechter louter een persoonlijk belang verdedigen.

A.3.2.3. De Vlaamse Regering voert eveneens aan dat het feit dat de herstellvorderende overheid over de opportuniteit van de vordering beslist, niet betekent dat zij arbitrair mag handelen. De rechter kan overigens nagaan of zij haar discretionaire bevoegdheid niet op onredelijke wijze heeft uitgeoefend. Bovendien is het eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid vereist.

A.3.3.1. Volgens N.B. en F.W. beweert de Vlaamse Regering ten onrechte dat te dezen geen sprake kan zijn van een vergelijkbare situatie. De prejudiciële vraag vergelijkt het openbaar ministerie en de stedenbouwkundig inspecteur, enerzijds, en de beklaagde, anderzijds. Het Hof wordt gevraagd te onderzoeken of de processuele situatie van voormelde categorieën de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de wapengelijkheid, schendt.

A.3.3.2. De voornoemde partijen voeren tevens aan dat de Vlaamse Regering ten onrechte beweert dat het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur het beginsel van de wapengelijkheid niet zou schenden. Het openbaar ministerie zou in de praktijk zijn vervolgingsbeleid inzake vermeende stedenbouwinbreuken delegeren aan de stedenbouwkundig inspecteur, en dit terwijl voor het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur geen procedureregels bestaan. De stedenbouwkundig inspecteur zou dus willekeurig kunnen beslissen wanneer en op welke wijze hij in het strafgeding de herstellvordering kracht zou bijzetten. Het ontbreken van elke procedureregule zou tot gevolg hebben dat de beklaagde geen enkele waarborg heeft op bescherming tegen mogelijk machts- of procesmisbruik. Bovendien zou de beklaagde door het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur een dubbel verweer moeten voeren.

A.3.3.3. Dat de rechter de externe en de interne wettigheid van de herstellvordering mag toetsen doet, nog volgens die partijen, niet ter zake. Die bevoegdheid staat immers los van de kwestie of de wapengelijkheid tussen partijen is geschonden. Het feit dat de beklaagde in zijn rechten van verdediging wordt benadeeld, zou niet kunnen worden gecompenseerd door de marginale toetsingsbevoegdheid van de rechter. Hetzelfde geldt met betrekking tot het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid.

A.3.4.1. Volgens de Vlaamse Regering gaan N.B. en F.W. van een verkeerd uitgangspunt uit wanneer ze stellen dat de in het geding zijnde bepaling de stedenbouwkundig inspecteur toelaat op te treden buiten het kader van het Wetboek van strafvordering ter ondersteuning van de vordering van het openbaar ministerie, en dit om twee redenen. Allereerst handelt de herstellvorderende overheid binnen het wettelijke kader van de door de federale wetgever georganiseerde strafvervolgning. Ten tweede behartigen het openbaar ministerie en de herstellvorderende overheid elk een ander aspect van het algemeen belang : het openbaar ministerie behartigt de openbare orde en de handhaving van de strafwet, terwijl de herstellvorderende overheid optreedt ter vrijwaring van het stedenbouwkundig belang. Het feit dat de herstellvorderende overheid het algemeen belang verdedigt, zou verantwoorden dat voor die overheid andere regels gelden dan voor de beklaagde, die louter persoonlijke belangen verdedigt.

A.3.4.2. De Vlaamse Regering voert nog aan dat de verwerende partijen voor de verwijzende rechter de draagwijdte van de prejudiciële vraag uitbreiden door de in het geding zijnde bepaling te toetsen aan het recht van de verdediging. De prejudiciële vraag heeft het immers enkel over de wapengelijkheid, wat slechts een deelaspect is van het recht op een eerlijk proces gewaarborgd door artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 149 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : decreet ruimtelijke ordening). Die bepaling,

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 » en bij artikel 48 van het decreet van 21 november 2003 « houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 », en zoals gedeeltelijk vernietigd bij het arrest van het Hof nr. 14/2005 van 19 januari 2005, luidt als volgt :

« § 1. 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 [...] is voorafgaand een eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid vereist.

Het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid moet worden verleend binnen 60 dagen na de aangetekende adviesaanvraag. Wanneer de Hoge Raad voor het Herstelbeleid geen advies heeft verleend binnen de gestelde termijn, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

Voor de misdrijven waarvan de eigenaar kan aantonen dat ze werden gepleegd [...], kan in principe steeds het middel van de meerwaarde worden aangewend, tenzij in één van de volgende gevallen:

1° bij het niet naleven van een bevel tot staking;

2° indien het misdrijf onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder veroorzaakt voor de omwonenden;

3° indien het misdrijf een zwaarwichtige en onherstelbare inbreuk vormt op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg.

Indien de vorderingen van de stedenbouwkundig inspecteur en van het college van burgemeester en schepenen niet overeenstemmen, heeft de vordering van eerstgenoemde voorrang.

De rechtbank bepaalt een termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregelen en kan, op vordering van de stedenbouwkundig inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen, eveneens een dwangsom bepalen per dag vertraging in de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregelen.

§ 2. De herstellvordering wordt bij het parket ingeleid bij gewone brief, in naam van het Vlaamse Gewest of van het college van burgemeester en schepenen, door de

stedenbouwkundige inspecteurs en de aangestelden van het college van burgemeester en schepenen.

§ 3. Wanneer wordt geopteerd voor de vordering van bouw- of aanpassingswerken en/of de betaling van een geldsom gelijk aan de meerwaarde, dient deze vordering uitdrukkelijk te worden gemotiveerd vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening, de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving en de ernst van de overtreding.

Bij een vordering tot betaling van een geldsom gelijk aan de meerwaarde, vermeldt de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen of aan het goed nog instandhoudings- of onderhoudswerken, die betrekking hebben op de stabiliteit, zoals bedoeld in artikel 195bis, 3°, mogen worden uitgevoerd.

§ 4. De vordering vermeldt minstens de geldende voorschriften, en een omschrijving van de toestand voorafgaand aan het misdrijf. Een recent uittreksel uit het plannenregister wordt bijgevoegd.

De Vlaamse regering kan extra voorwaarden bepalen waaraan de brief, vermeld in § 2, eerste lid, en het bijgevoegde dossier moeten beantwoorden.

§ 5. De rechtbank bepaalt het bedrag van de meerwaarde.

Bij een veroordeling tot de betaling van een geldsom gelijk aan de meerwaarde kan de veroordeelde zich op een geldige wijze kwijten door binnen een jaar na de uitspraak de plaats te herstellen in de oorspronkelijke toestand of het strijdige gebruik te staken.

De Vlaamse regering bepaalt de regels voor de berekening van het te vorderen bedrag en de betaling van de meerwaarde.

[...] ».

B.1.2. De verwijzende rechter vraagt of die bepaling de regels schendt die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en of ze bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, « in zoverre zij een voldoende rechtsgrond vormt teneinde de stedenbouwkundig inspecteur [toe te laten] - van zodra de herstellvordering aanhangig is bij de hoven en rechtbanken - zich als procespartij in het strafgeding te manifesteren ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. Volgens de Vlaamse Regering behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord, aangezien zij op een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling zou berusten. De verwijzende rechter zou immers verkeerdelijk ervan uitgaan dat de stedenbouwkundig inspecteur optreedt als procespartij die in het geding tussenkomt en dat voor die tussenkomst geen wettelijke grondslag zou bestaan.

B.2.2. Wanneer een exceptie van niet-ontvankelijkheid ook betrekking heeft op de draagwijdte die dient te worden gegeven aan de in het geding zijnde bepaling, valt het onderzoek van de ontvankelijkheid samen met het onderzoek van de grond van de zaak.

Ten gronde

B.3. Het onderzoek van de overeenstemming van de in het geding zijnde bepaling met de bevoegdheidverdelende regels moet in beginsel het onderzoek van de bestaanbaarheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie voorafgaan.

Wat de bevoegdheidverdelende regels betreft

B.4.1. In de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de arresten nrs. 57/2002 van 28 maart 2002 en 152/2002 van 15 oktober 2002 werd het Hof gevraagd of artikel 149 van het decreet ruimtelijke ordening bestaanbaar was met de bevoegdheidverdelende regels in zoverre die bepaling de stedenbouwkundig inspecteur en het college van burgemeester en schepenen toeliet vrijwillig als partij tussen te komen in het strafproces. Het Hof heeft in voormelde arresten geoordeeld dat « een dergelijke toelating door een decreet niet de procedureregels inzake de vrijwillige tussenkomst wijzigt, doch slechts een bijkomende categorie van tussenkomende partijen aanwijst die verband houdt met een aan de decreetgever toegewezen aangelegenheid » (arrest nr. 57/2002, B.8.3; arrest nr. 152/2002, B.8.3).

B.4.2. Na voormelde arresten heeft het Hof van Cassatie evenwel geoordeeld dat de stedenbouwkundig inspecteur niet als vrijwillig tussenkomende partij vermag op te treden,

vermits « de vordering tot herstel die het openbaar ministerie op verzoek van de stedenbouwkundig inspecteur in het strafgeding uitoefent, de vordering van de stedenbouwkundig inspecteur zelf betreft, die aldus het hem wettelijk opgedragen algemeen belang waarneemt » (Cass., 24 februari 2004, *Arr. Cass.*, 2004, p. 289, concl. De Swaef, M., en *Pas.*, 2004, p. 313).

B.4.3. In het verlengde van die rechtspraak wordt, in de prejudiciële vraag, artikel 149 van het decreet ruimtelijke ordening in die zin geïnterpreteerd dat het de stedenbouwkundig inspecteur zou toestaan in de hoedanigheid van « eiser tot herstel » als procespartij op te treden in het strafproces. Het is in die interpretatie dat het Hof nagaat of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de bevoegdheidverdelende regels.

B.5.1. Krachtens artikel 6, § 1, I, 1°, 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.5.2. 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.5.3. 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.6.1. In de in B.4.3 vermelde interpretatie treedt de stedenbouwkundig inspecteur op als procespartij in een hoedanigheid (« eiser tot herstel ») die verschilt van die van de burgerlijke partij en van de vrijwillig tussenkomende partij. De stedenbouwkundig inspecteur beschikt als dusdanig over een eigen vordering en kan die zelf uitoefenen. In die hoedanigheid kan hij een zelfstandig hoger beroep of cassatieberoep instellen, ook al heeft hij zich niet voorafgaandelijk burgerlijke partij gesteld. De stedenbouwkundig inspecteur kan ook zelfstandig een vordering tot uitlegging of verbetering van een vonnis of arrest instellen. Zijn optreden is niet aan de vormvereisten van de burgerlijke partijstelling of de vrijwillige tussenkomst onderworpen, voor zover de stedenbouwkundig inspecteur duidelijk zijn wil en de redenen ervan heeft te kennen gegeven en daarover tegenspraak kan worden gevoerd (Cass., 7 oktober 2003, P030260N). Het bevoegde bestuur kan de herstellvordering en de motieven ervan tijdens het geding aanpassen aan de gewijzigde toestand van ruimtelijke ordening, voor zover die aanpassing uitsluitend met het oog op een goede ruimtelijke ordening geschiedt en strekt tot het doen ophouden van de gevolgen van het stedenbouwmisdrijf (Cass., 17 oktober 2006, P060712N).

B.6.2. In zoverre de in het geding zijnde bepaling, in voormelde interpretatie, een hoedanigheid van procespartij in het strafproces creëert waarin de federale wetgeving niet voorziet, stelt het procedureregels voor de strafgerechten vast, een bevoegdheid die in beginsel aan de federale wetgever toekomt.

B.7.1. Om zijn bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening op nuttige wijze te kunnen uitoefenen, kon de decreetgever, overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, het evenwel noodzakelijk achten dat de stedenbouwkundig inspecteur, die in zijn ogen de meest geschikte overheid was om de keuze van de te vorderen herstelmaatregel te bepalen, in de hoedanigheid van « eiser tot herstel » als procespartij optreedt. De decreetgever vermocht daarbij rekening te houden met het feit dat het openbaar ministerie, gelet op het specifieke karakter van de materie, niet steeds even onderlegd is om de gevorderde herstelmaatregel voor de rechtbank te verdedigen.

B.7.2. De weerslag op de aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid om de procedure voor de rechtscollages te regelen is marginaal, nu enkel de wijze waarop de stedenbouwkundig inspecteur de hoedanigheid van procespartij verwerft, afwijkt van het gemeen recht. De door de stedenbouwkundig inspecteur gevorderde herstelmaatregelen,

daarentegen, vallen binnen het concept van teruggave dat wordt aangewend in artikel 44 van het Strafwetboek en de artikelen 161 en 189 van het Wetboek van strafvordering. Bovendien dient de stedenbouwkundig inspecteur die als « eiser tot herstel » een rechtsmiddel aanwent, hierbij de federale regels inzake termijn en vorm na te leven.

B.8. Hieruit volgt dat artikel 149 van het decreet van 18 mei 1999 de bevoegdheidverdelende regels niet schendt.

Wat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie betreft

B.9. De verwijzende rechter vraagt tevens of de in het geding zijnde bepaling al dan niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur de wapengelijkheid zou schenden.

B.10. Het door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde recht op een eerlijke behandeling houdt de wapengelijkheid voor de procespartijen in, waarmee het recht om tegenspraak te voeren nauw is verbonden. Hieruit vloeit voort dat elke partij de mogelijkheid moet hebben om haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet kennelijk benadelen ten opzichte van de tegenpartij (EHRM, 22 september 1993, *Dombo* t. Nederland; 12 maart 2003, *Öçalan* t. Turkije; 24 april 2003, *Yvon* t. Frankrijk). De partijen moeten tevens in beginsel de mogelijkheid hebben om kennis te nemen van en te antwoorden op elk stuk of elk argument dat aan de rechter wordt voorgelegd om zijn beslissing te beïnvloeden.

B.11. De wapengelijkheid verhindert niet dat de stedenbouwkundig inspecteur de vordering van het openbaar ministerie ondersteunt. Dat beginsel verhindert immers niet dat twee partijen ten opzichte van een derde partij eenzelfde standpunt verdedigen, zolang ieder van die partijen afzonderlijk genomen op gelijke wijze wordt behandeld.

B.12. Dat de stedenbouwkundig inspecteur als procespartij kan optreden, zonder aan de vormvereisten van de burgerlijke partijstelling of van de vrijwillige tussenkomst te moeten voldoen, is eveneens niet in strijd met voormelde beginselen. De stedenbouwkundig

inspecteur dient immers duidelijk zijn wil te kennen te geven (Cass., 7 oktober 2003, P030260N). Bovendien dient de keuze van de gevorderde herstelmaatregel gemotiveerd te zijn (Cass., 4 december 2001, P000540N). De beklaagde dient van die vordering op de hoogte te worden gesteld. Bijgevolg kan over de door de stedenbouwkundig inspecteur ingestelde vordering tegenspraak worden gevoerd en kan de rechter de externe en interne wettigheid van die vordering nagaan en onderzoeken of ze strookt met de wet dan wel of ze op machtsoverschrijding of machtsafwendings berust.

B.13. Bijgevolg is artikel 149 van het decreet van 18 mei 1999 niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

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

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 149 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening schendt de bevoegdheidverdelende regels niet.

- Diezelfde bepaling schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 19 maart 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt