

Uittreksel uit arrest nr. 59/2008 van 19 maart 2008

Rolnummer 4267

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 herstellvordering 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 beklagde het recht op een serene verdediging op gelijke voet met de vervolgende partij wordt ontzegd ? ».

(...)

III. *In rechte*

(...)

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 en 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^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening.

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

B.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 verworft, 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 beklagde 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 machtsverschrijding of machtsafwending 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,

P.-Y. Dutilleux.

De voorzitter,

M. Bossuyt.