

Uittreksel uit arrest nr. 154/2003 van 26 november 2003

Rolnummer 2637

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 151 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 Ieper.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 7 februari 2003 in zake het Vlaamse Gewest tegen de n.v. Floralux, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 25 februari 2003, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Ieper de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 151 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (*Belgisch Staatsblad* van 8 juni 1999) de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, inbegrepen de regels voorzien door artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989, in zover zij de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur als orgaan van het Vlaamse Gewest machtigt om bij dagvaarding in eigen naam één van de in artikel 149 van het zo-even vermelde decreet voorziene herstellvorderingen bij de burgerlijke rechtbank (rechtbank van eerste aanleg) in te leiden ?

2. Schendt artikel 151 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (*Belgisch Staatsblad* van 8 juni 1999) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zover zij de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur als orgaan van het Vlaamse Gewest machtigt om bij dagvaarding in eigen naam één van de in artikel 149 van het zo-even vermelde decreet voorziene herstellvorderingen bij de burgerlijke rechtbank (rechtbank van eerste aanleg) in te leiden, terwijl de gewestelijke inspecteur niet over rechtspersoonlijkheid en aldus niet over de door artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek vereiste hoedanigheid beschikt om dergelijke rechtsvorderingen in te stellen ? »

(...)

III. In rechte

(...)

De in het geding zijnde bepalingen

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 151 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Die bepaling maakt deel uit van afdeling 3, « Herstelmaatregelen », van hoofdstuk I, « Strafbepalingen », van titel V, « Handhavingsmaatregelen », en luidt :

« Afdeling 3. — Herstelmaatregelen

Art. 149. § 1. Naast de straf beveelt de rechtbank, op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur, of van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente op wier grondgebied de werken, handelingen of wijzigingen, bedoeld in artikel 146, werden uitgevoerd, 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.

De meerwaarde kan niet worden gevorderd in de volgende gevallen :

1° bij herhaling van een misdrijf, strafbaar gesteld in dit decreet;

2° bij het niet naleven van een bevel tot staking;

3° indien het misdrijf onaantvaardbare stedenbouwkundige hinder veroorzaakt voor de burelen;

4° indien het misdrijf een ernstige inbreuk is op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg.

De Vlaamse regering kan nadere voorwaarden bepalen voor de gevallen waarin de meerwaarde niet gevorderd kan worden.

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

De rechtbank bepaalt voor de uitvoering van de herstelmaatregelen een termijn die één jaar niet mag overschrijden en na het verstrijken van deze termijn van uitvoering, op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur of van het college van burgemeester of schepenen, een dwangsom per dag vertraging in de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel.

§ 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.

§ 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.

Art. 150. Indien de herstellvordering van de burgerlijke partij enerzijds en die van stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen anderzijds niet overeenstemmen, bepaalt de rechtbank de gevorderde herstelmaatregel die ze passend acht.

Art. 151. De stedenbouwkundige inspecteur en het college van burgemeester en schepenen kunnen ook voor de rechtbank van eerste aanleg, zetelend in burgerlijke aangelegenheden, in het ambtsgebied waarvan de werken, de handelingen of de wijzigingen, bedoeld in artikel 146, geheel of gedeeltelijk worden uitgevoerd, de herstelmaatregelen vorderen zoals omschreven in artikel 149, § 1. De bepalingen van artikel 149, § 1, tweede lid, §§ 3, 4 en 5 en artikel 150 zijn hierop van toepassing. »

Over de eerste prejudiciële vraag

B.2.1. Het Hof dient te onderzoeken of artikel 151 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening in overeenstemming is met de bevoegdheidverdelende regels, in zoverre het de stedenbouwkundige inspecteur toestaat uit eigen naam de herstelmaatregelen bedoeld in artikel 146, § 1, te vorderen voor de rechtbank van eerste aanleg, zitting houdende in burgerlijke zaken.

B.2.2. 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.2.3. 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.2.4. 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.3.1. De uitoefening door de gewesten van hun bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening veronderstelt dat zij de maatregelen kunnen bepalen die het herstel van de goede ordening van de ruimte mogelijk maken nadat die is verstoord.

B.3.2. Op grond van artikel 149, § 1, van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening beveelt de rechtbank, naast de straf, 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.

Die maatregelen zijn geen straffen. Doordat zij afhankelijk zijn van de vaststelling van een misdrijf, is de vordering ervan evenwel verbonden met de publieke vordering.

B.3.3. De in artikel 149, § 1, van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bepaalde herstelmaatregelen vallen binnen het concept van teruggave dat wordt aangewend in artikel 44 van het Strafwetboek.

B.3.4. Hoewel zij een burgerrechtelijk karakter heeft, is de teruggave verbonden met de openbare orde en is zij door sommige aspecten een met de strafsancie onlosmakelijk verbonden accessorium; zij is namelijk het verlengde ervan, nu zij erop gericht is - buiten de strafrechtelijke veroordeling - te vermijden dat de situatie van overtreding blijft voortbestaan.

B.3.5. In zoverre artikel 149, § 1, van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bepaalt dat de rechter herstelmaatregelen beveelt en de termijn voor de uitvoering ervan bepaalt, is het in overeenstemming met de krachtens artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de decreetgever verleende machtiging: het recht om de niet-inachtneming van de decreten strafbaar te stellen en om de straffen wegens de niet-inachtneming te bepalen, impliceert het recht om de verwijdering van het voorwerp van het misdrijf op te leggen en de modaliteiten ervan te regelen.

B.3.6. Het behoort tot de bevoegdheid van de gewesten inzake ruimtelijke ordening om de keuze van de herstelmaatregel aan de daartoe meest geschikt geachte overheid over te laten.

Artikel 149, § 2, van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening laat die keuze in beginsel aan de stedenbouwkundige inspecteur en aan het college van burgemeester en schepenen. Het machtigt die overheden niet om een misdrijf bij de strafgerechten aanhangig te maken, doch enkel om de wijze van herstel aan te geven die in het algemeen belang moet worden uitgesproken indien het misdrijf is bewezen. De herstellvordering is derhalve afhankelijk van de beslissing van het openbaar ministerie om het misdrijf al dan niet te vervolgen.

B.4.1. Het algemeen stedenbouwkundig belang, behartigd door de stedenbouwkundige inspecteur en door het college van burgemeester en schepenen, kan vereisen dat, ook in de gevallen waarin de strafvordering niet tot een veroordeling leidt, de herstelmaatregelen bepaald in artikel 149, § 1, van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening kunnen worden opgelegd.

B.4.2. De in artikel 151 van het decreet aan de stedenbouwkundige inspecteur verleende mogelijkheid om ook voor de burgerlijke rechter die herstelmaatregelen te vorderen beoogt de verwijdering van het voorwerp van het stedenbouwmisdrijf of het ongedaan maken van een onrechtmatige verrijking. Aldus ligt die bepaling in het verlengde van de aan die overheid verleende bevoegdheid om aan de strafrechter de toepassing van diezelfde maatregelen te vragen en moet ze bijgevolg worden geacht te behoren tot de bevoegdheid aan de gewesten toegekend door de artikelen 6, § 1, I, 1°, en 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.5.1. Doordat artikel 151 van het decreet echter bepaalt dat de herstelmaatregel moet worden gevorderd voor de rechtbank van eerste aanleg, zitting houdende in burgerlijke aangelegenheden in het ambtsgebied waarvan de werken, de handelingen of de wijzigingen, bedoeld in artikel 146, geheel of gedeeltelijk worden uitgevoerd, regelt die bepaling aspecten van de materiële en de territoriale bevoegdheid van de rechtscolleges.

Volgens de Ministerraad is de in het geding zijnde bepaling aangetast door bevoegdheidsoverschrijding doordat zij afwijkt van de algemene territoriale bevoegdheidsregel vervat in artikel 624 van het Gerechtelijk Wetboek, die de eiser de keuze laat zijn vordering voor één van de daarin vermelde rechtscolleges te brengen. Tevens zou ze afbreuk doen aan de materiële taakverdeling tussen de rechtbank van eerste aanleg en de vrederechter.

B.5.2. Zoals is vermeld onder B.2.4, behoort het regelen van de bevoegdheid van de rechtscollages in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever.

Krachtens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen de decreten evenwel rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Sinds de wijziging van artikel 19, § 1, van dezelfde bijzondere wet van 8 augustus 1980 door de bijzondere wet van 16 juli 1993 kunnen de gewesten ook een beroep doen op artikel 10 om de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden te regelen. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

B.6.1. Luidens artikel 568 van het Gerechtelijk Wetboek neemt de rechtbank van eerste aanleg kennis van alle vorderingen, behalve die welke rechtstreeks voor het hof van beroep en het Hof van Cassatie komen. Aldus beschikt zij in beginsel over de volheid van bevoegdheid. Luidens artikel 590 van het Gerechtelijk Wetboek neemt de vrederechter kennis van alle vorderingen waarvan het bedrag 1.860 euro niet te boven gaat, behalve die welke de wet aan zijn rechtsmacht onttrekt, inzonderheid de vorderingen bedoeld in de artikelen 569 tot 571, 574 en 578 tot 583.

Die algemene bepalingen regelen de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg en van de vrederechter niet op uitputtende wijze. Ook andere bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek en tal van bijzondere regelingen kennen bevoegdheden toe aan de hoven en rechtbanken.

B.6.2. Omwille van de coherentie van het contentieux inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw en om de nodige continuïteit met de vroegere regeling te bewaren, vermocht de decreetgever het noodzakelijk te achten voor het vorderen van herstelmaatregelen de rechtbank van eerste aanleg als materieel bevoegd rechtscollage aan te wijzen (*Parl. St., Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1, pp. 8 en 9*). Op grond van artikel 569, 16°, van het Gerechtelijk Wetboek is dat rechtscollage reeds bevoegd voor de vorderingen tot schadevergoeding op grond van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw. De in het geding zijnde bepaling heeft slechts een marginale weerslag op de bevoegdheidsverdeling tussen de rechtbank van eerste aanleg en de vrederechter: enerzijds, sluit zij aan bij vergelijkbare bevoegdheden die de rechtbank van eerste aanleg reeds uitoefent; anderzijds, voorziet artikel 590 van het Gerechtelijk Wetboek erin dat de wet bepaalde bevoegdheden mag onttrekken aan de rechtsmacht van de vrederechter, zodat de federale wetgever zelf heeft aangenomen dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent. Aldus is voldaan aan de toepassingsvereisten van artikel 10.

B.7.1. Volgens artikel 624 van het Gerechtelijk Wetboek kan een vordering, met uitzondering van de gevallen waarin de wet uitdrukkelijk bepaalt welke rechter territoriaal bevoegd is om kennis te nemen van de vordering, naar keuze van de eiser worden gebracht voor de in die bepaling opgesomde rechtscollages.

B.7.2. Wegens het territoriaal karakter van de herstelmaatregelen vermocht de decreetgever het noodzakelijk te achten de rechter van de plaats waar de werken, de handelingen of de wijzigingen worden uitgevoerd, als bevoegd rechtscollage aan te wijzen. Artikel 624 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat het keuzerecht van de eiser slechts geldt wanneer de wetgever niet zelf uitdrukkelijk de territoriaal bevoegde rechter heeft aangewezen, waaruit blijkt dat, volgens de federale wetgever zelf, die materie zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat kan worden afgeweken van de keuzevrijheid van de eiser. Doordat artikel 151 van het decreet ruimtelijke ordening de rechter bedoeld in artikel 624, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek bevoegd maakt, blijft hij bovendien binnen de grenzen van die bepaling, en de weerslag van artikel 151 op de territoriale bevoegdheidsregeling is beperkt, zodat aan de toepassingsvereisten van artikel 10 van de bijzondere wet is voldaan.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Over de tweede prejudiciële vraag

B.9.1. De verwijzende rechter beoogt van het Hof te vernemen of artikel 151 van het decreet van ruimtelijke ordening de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre die bepaling de stedenbouwkundige inspecteur machtigt om uit eigen naam bij de burgerlijke rechter herstelmaatregelen te vorderen, terwijl hij niet over de door artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalde hoedanigheid beschikt.

B.9.2. Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt:

« De rechtsvordering kan niet worden toegelaten, indien de eiser geen hoedanigheid en geen belang heeft om ze in te dienen. »

B.9.3. Door te bepalen dat de stedenbouwkundige inspecteur herstelmaatregelen mag vorderen, heeft de decreetgever, zonder enige discriminatie in het leven te roepen, hem de hoedanigheid en het belang toegekend om in de aangelegenheid van de ruimtelijke ordening, die tot zijn bevoegdheid behoort, op te treden.

B.10. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zeft voor recht:

Artikel 151 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening schendt niet de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten noch de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het de stedenbouwkundige inspecteur toestaat herstelmaatregelen te vorderen voor de rechtbank van eerste aanleg, zitting houdende in burgerlijke zaken in het ambtsgebied waarvan de werken, de handelingen of de wijzigingen bedoeld in artikel 146, geheel of gedeeltelijk worden uitgevoerd.

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 26 november 2003.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux.

De voorzitter,

A. Arts.