

Hof van Cassatie van België

Arrest

Nr.

eiser,

vertegenwoordigd door Mr. , advocaat bij het Hof van Cassatie,
kantoor houdende te , alwaar keuze van
woonplaats wordt gedaan,

tegen

1. STEDENBOUWKUNDIGE INSPECTEUR, in naam van het Vlaamse
Gewest, van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement
Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting
en Monumenten en Landschappen (AROHM), Afdeling Ruimtelijke Ordening,
Huisvesting en Monumenten en Landschappen met kantoren
te , in zijn hoedanigheid van wettelijk opvolger
van , in zijn hoedanigheid van Gemachtigd Ambtenaar van de Afdeling
Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen voor de
Provincie met kantoren te
en in zijn hoedanigheid van wettelijke opvolger van in zijn

6 OKTOBER 2005

hoedanigheid van Gemachtigd Ambtenaar van de Afdeling Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen voor de Provincie met kantoren te

2. VLAAMS GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, in de persoon van de minister-president van de Vlaamse regering en namens wie optreedt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, met kabinet te

,
verweerders,

vertegenwoordigd door Mr. , advocaat bij het Hof van Cassatie, kantoor houdende te , alwaar keuze van woonplaats wordt gedaan.

I. Bestreden beslissing

Het cassatieberoep is gericht tegen een arrest, op 31 oktober 2002 gewezen door het Hof van Beroep te Gent.

II. Rechtspleging voor het Hof

Raadsheer heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal met opdracht heeft geconcludeerd.

III. Feiten

1. Bij vonnis van 12 juni 1978 van de Correctionele Rechtbank te Brugge werd eiser veroordeeld om in strijd met de bepalingen van de wet op de Stedenbouw een manege en restaurant te hebben opgericht te
en werd hem onder meer bevolen de plaats in de vorige staat te herstellen binnen vier maanden ;

2. Bij in kracht van gewijsde gegaan arrest van het Hof van Beroep te Gent van 21 december 1978 werd het vonnis grotendeels bevestigd en werd de termijn van herstel in de vorige staat op een jaar gesteld ;

3. Bij proces-verbaal van 18 augustus 1998 werd vastgesteld dat het bevolen herstel in de vorige staat niet is geschied ;

4. Op 16 december 1998 werd het arrest van 21 december 1978 betekend met de verklaring dat de betekening ertoe strekt eiser in kennis te stellen dat het bestuur na het verstrijken van drie maand zal overgaan tot de ambtshalve uitvoering ;

5. Bij dagvaarding van 11 januari 1999 heeft eiser de gemachtigde ambtenaar van de afdeling ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen voor de provincie en het Vlaams Gewest voor de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brugge gedagvaard teneinde de betekening van 16 december 1998 nietig en zonder waarde te horen verklaren en te vorderen dat het recht om over te gaan tot uitvoering van het arrest van 21 december 1978 verbeurd is ;

IV. Middelen

Eiser voert in zijn verzoekschrift drie middelen aan.

1. Eerste middel

Geschonden wettelijke bepalingen

- *artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 en goedgekeurd bij wet van 13 mei 1955 (hierna artikel 6.1 EVRM).*

Aangevochten beslissingen

De appèlrechters verklaren de door eiser ingestelde vordering die ertoe strekte te horen zeggen voor recht dat de betekening van 16 december 1998 nietig is en van geen waarde en te horen zeggen voor recht dat de verweerders het recht verbeurd hebben om vooralsnog over te gaan tot tenuitvoerlegging van het arrest van 21 december 1978 van het Hof van Beroep te Gent ongegrond en verwerpen het door eiser aangevoerde middel dat de huidige laattijdige tenuitvoerlegging strijdig is met artikel 6.1 EVRM, zodat de

verweerders het recht op uitvoering hebben verbeurd, op grond van de volgende motieven :

“2.

Het is geenszins omdat elke handeling, waardoor een geding wordt ingeleid of voortgezet, of waardoor een vonnis of andere uitvoerbare titel ten uitvoer wordt gelegd, een proceshandeling in de zin van art. 860 Ger. W. uitmaakt en m.n. onder het toepassingsgebied van deze nietigheidsregel valt, dat hierdoor meteen ook zou volgen dat de tenuitvoerlegging een tweede fase van een proces zou uitmaken, dat er integraal deel van uitmaakt, in de zin van art. 6.1 EVRM.

De nietigheidsregeling van art. 860 e.v. Gerechtelijk Wetboek baken geenszins het toepassingsveld af van art. 6.1 EVRM.

Het is vaststaand dat de litigieuze herstelmaatregel, hoewel deze een civielrechtelijk karakter heeft, deel uitmaakt van de strafvordering.

Het staat buiten discussie dat te dezen de ‘bepaling van de gegrondheid van de tegen hen (te deze (eiser)) ingestelde strafvervolging’ in de zin van art. 6.1 EVRM gebeurde en het strafproces in dezelfde zin werd afgesloten bij arrest van 21 december 1978, nu alsdan definitief over de strafmaat en de bijhorende maatregel werd beslist.

Thans is een afzonderlijke - en ditmaal burgerlijke - procedure aan de orde over het vaststellen van de voorgehouden burgerlijke rechten naar aanleiding van de tenuitvoerlegging van voormelde titel.

Beide procedures mogen niet met elkaar worden verward, temeer dat de voorgehouden burgerlijke rechten, waarvan hier sprake, nimmer ter beoordeling stonden of aan de orde waren in de strafrechtelijke procedure.

Waar thans de tenuitvoerlegging aan de orde is in het kader van een burgerlijke verzetsprocedure en de vaststelling van de litigieuze voorgehouden burgerlijke rechten pas en voor het eerst vanaf de betekening van de akte rechtsingang door (eiser) aan de orde is, kan het verzet tegen de tenuitvoerlegging niet als een louter onderdeel worden beschouwd van het strafproces.

Het opleggen van de maatregel, die tot doel heeft in het algemeen belang de nadelige gevolgen van het misdrijf ongedaan te maken, gebeurde los van elke persoonlijke schade en ook rechten.

Hoewel het herstel een burgerrechtelijke maatregel betreft, behoorde de vordering tot de strafvordering 'sensu lato' (vgl. Cass. 26 april 1989,).

De door (eiser) aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof is hier niet aan de orde, gelet op niet alleen de onderscheiden aard van de procedures, doch tevens de aan de orde zijnde rechten : m.n. afgehandelde strafprocedure tot het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde strafvordering enerzijds, en het onderhavig – burgerlijke – verzet tegen de tenuitvoerlegging van de hoger bekomen titel anderzijds, waarin voor het eerst de schending van voorgehouden burgerlijke rechten werden geformuleerd met de rechtsingang betekend op 11 januari 1999.

Onderhavig geding heeft geen betrekking meer op de gegrondheid van de strafvordering, die volledig is afgehandeld.

De ingeroepen EHRM-rechtspraak betreffen procedures waar de tenuitvoerlegging afhankelijk is van een bijkomende tussenkomst (rechterlijk of administratief), hetgeen te lande niet aan de orde is.

In casu ligt de beslissing tot uitvoering bij de winnende partij als partij, dus niet bij de overheid als overheid, als aansprakelijke persoon voor het systeem.

De bedoeling van de redelijke termijn beoogt de partij, die een titel verkreeg, deze titel ook binnen een redelijke termijn te laten realiseren.

(Eiser) draait dit principe totaal om.

Hij wil de redelijke termijn toegepast zien ten gunste van de partij, die definitief veroordeeld werd.

Op de actio judicati, waarover het hier gaat, is de verjaringstermijn van art. 2262 B.W. van toepassing.

Deze termijn werd niet bereikt.

De regels van de bevrijdende verjaring impliceren dat een partij de mogelijkheid heeft, het recht, dat zij krachtens een overeenkomst of een vonnis (zoals in casu) bezit, niet onmiddellijk uit te oefenen.

Het louter stilzitten brengt dus geen verlies van rechten mee om de eenvoudige reden dat die houding objectief gezien niet onverenigbaar is met dat recht” (blz. 13-14 van het bestreden arrest).

Grieven

Artikel 6.1 EVRM bepaalt dat bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging eenieder recht heeft op een behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn.

In strafzaken begint de termijn te lopen vanaf het ogenblik dat een persoon in verdenking gesteld is. In burgerlijke zaken begint de termijn te lopen vanaf de gedinginleidende dagvaarding.

De termijn neemt pas een einde op het ogenblik dat de beslissing van de rechter effectief uitgevoerd is.

Uit de vaststellingen van het bestreden arrest blijkt dat eiser bij arrest van 21 december 1978 van het Hof van Beroep te Gent veroordeeld werd tot het herstellen van de plaats in de vorige staat. Uit de vaststellingen van de appelrechters blijkt nog dat het arrest van 21 december 1978 op datum van het bestreden arrest nog niet was uitgevoerd.

De appèlrechters overwogen dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen de strafrechtelijke procedure die werd afgesloten met het arrest van 21 december 1978 waarin definitief over de strafmaat en de bijbehorende maatregel werd beslist enerzijds en de burgerlijke procedure die gevoerd wordt naar aanleiding van de tenuitvoerlegging van voormelde titel anderzijds. De appèlrechters beslisten dat de redelijke termijn pas begint te lopen op 11 januari 1999, datum van de dagvaarding die op verzoek van eiser aan verweerders werd betekend en die ertoe strekte de betekening van het arrest van 21 december 1978 op 16 december 1998 nietig te horen verklaren en te horen zeggen voor recht dat de verweerders het recht verbeurd hebben om

vooral nog over te gaan tot tenuitvoerlegging van het arrest van 21 december 1978, en beslissen dat de redelijke termijn niet overschreden is.

Aldus schenden de appèlrechters artikel 6.1 EVRM. Nu het herstel in de vorige staat reeds was bevolen bij arrest van 21 december 1978 en de huidige procedure de loutere uitvoering van deze maatregel betreft, konden de appèlrechters niet zonder schending van voormelde bepaling beslissen dat de redelijke termijn pas op 11 januari 1999, en derhalve niet bij het instellen van de strafprocedure, begon te lopen.

Hieruit volgt dat de appèlrechters hun beslissing dat de redelijke termijn niet overschreden is en dat derhalve de verweerders nog tot de uitvoering van het arrest van 21 december 1978 konden overgaan, niet naar recht verantwoorden (schending van artikel 6.1 EVRM).

2. Tweede middel

Geschonden wetsbepalingen

- *de artikelen 1 tot 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen ;*
- *artikel 65, §2, van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals gewijzigd door artikel 21 van de Wet van 22 december 1970 ;*
- *artikel 68, §2, van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, vóór de opheffing ervan bij artikel 171 van het Decreet van het Vlaams Parlement van 18 mei 1999 ;*
- *de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die het recht op rechtszekerheid, het redelijkheidsbeginsel en de motiveringsverplichting insluiten ;*
- *artikel 1 van het Aanvullend protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Parijs op 20 maart 1952 en goedgekeurd bij Wet van 13 mei 1955 (hierna artikel 1, aanvullend protocol EVRM).*

Aangevochten beslissingen

De appèlrechters verklaren de door eiser ingestelde vordering die ertoe strekte te horen zeggen voor recht dat de betekening van 16 december 1998 nietig is en van geen waarde en te horen zeggen voor recht dat de verweerdere het recht verbeurd hebben om vooralsnog over te gaan tot tenuitvoerlegging van het arrest van 21 december 1978 van het Hof van Beroep te Gent ongegrond en verwerpen het door eiser aangevoerde middel dat de beslissing van eerste verweerder tot tenuitvoerlegging van het arrest van 21 december 1978 niet gemotiveerd was, zodat de verweerdere op basis van deze beslissing niet tot tenuitvoerlegging konden overgaan, op grond van de volgende motieven :

“3.

Een partij verliest een toegekend recht niet door dit recht niet onmiddellijk uit te oefenen. De vaststelling dat het dossier een tijd in het archief heeft gelegen is dan ook niet relevant. Er bestaat geen algemeen rechtsbeginsel van rechtsverwerking.

(Eiser) wist door het tussengekomen en definitief geworden arrest wat hem te doen stond, waar hij aan toe was.

Hij had terzake rechtszekerheid.

De loutere vaststelling, dat (de eerste verweerder) jaren heeft gewacht om zijn titel ten uitvoer te brengen, maakt bovenvermelde rechtszekerheid niet ongedaan.

Van verschalking van de verwachting van de burger is hier geen sprake. (Eiser) wist maar al te goed waar hij aan toe was : wat wederrechtelijk opgericht was afbreken, de plaats herstellen in de voorgaande staat, de schade aan het algemeen belang doen ophouden” (blz. 14 van het bestreden arrest).

“5.

(De verweerdere) hebben duidelijk de bedoeling om het arrest uit te voeren overeenkomstig de bewoordingen ervan.

Het feit een gerechtelijke beslissing uit te voeren is op zich geen rechtsmisbruik maar slechts de uitoefening van een doelgebonden bevoegdheid.

De houding van de overheid in het verleden maakt het recht niet ongedaan het arrest uit te voeren.

Het blijkt ook niet dat (de eerste verweerder) in de wijze van uitvoering rechtsmisbruik zou plegen.

Aan (eiser) werd immers voldoende tijd gelaten alsnog zelf de nodige maatregelen te treffen of minstens tijdig de voorgenomen tenuitvoerlegging te betwisten (wat hier gebeurt).

De overwegingen van het vonnis en het arrest vormen ‘de’ motivering van de beslissing tot afbraak.

Deze motivering is op zich voldoende en hoeft niet te worden herhaald. Het betreft hier enkel het meewerken aan de tenuitvoerlegging van een vonnis/arrest. De aan (eiser) gegeven termijn om tot herstel over te gaan was intussen verstreken (zie P.V. vaststelling).

Het behoorde de gemachtigd ambtenaar niet te motiveren waarom er na verloop van de aan (eiser) gegeven termijn niet onmiddellijk door hem tot uitvoering werd besloten” (blz. 15-16 van het bestreden arrest).

“6.

Het is niet omdat men geruime tijd heeft gewacht vooraleer tot effectieve uitvoering van de gerechtelijke beslissing over te gaan, dat de beslissing tot uitvoering blijk geeft van willekeur, onredelijkheid of ongelijkheid scheidt. De vaststelling dat gedurende jaren onroerende voorheffing werd betaald is niet pertinent.

(Eiser) heeft op zijn beurt gedurende evenveel jaren de baten van de uitbating van het complex genoten.

Het gelijkheidsbeginsel kan slechts worden ingeroepen in situaties, die wettig zijn” (blz. 16 van het bestreden arrest).

Grievens

2.1. Eerste onderdeel

De artikelen 68, §2, van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, vóór de opheffing ervan bij artikel 171 van het Decreet van het Vlaams Parlement van 18 mei 1999, en 65, §2, van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals gewijzigd door artikel 21 van de Wet van 22 december 1970, bepalen dat voor het geval dat de plaats niet in de vorige staat wordt hersteld of dat de bouw- of aanpassingswerken niet binnen de gestelde termijn worden uitgevoerd, het vonnis beveelt dat de gemachtigde ambtenaar, het college en eventueel de burgerlijke partij van ambtswege in de uitvoering ervan kunnen voorzien.

De bevoegdheid die deze bepalingen aan de gemachtigde ambtenaar, thans de stedenbouwkundige inspecteur, toekennen, is niet doelgebonden, nu er aan de zijde van de overheid geen verplichting bestaat die voorspruit uit een norm van het objectief recht die de overheid geen keuze laat om over de toepassing in het concrete geval te beslissen. In voormelde bepalingen wordt immers uitdrukkelijk aangegeven dat het vonnis beveelt dat de gemachtigde ambtenaar van ambtswege in de uitvoering van de maatregel kan voorzien, zonder dat hij hierin dient te voorzien.

Hieruit volgt dat de appèlrechters, door te beslissen dat de uitvoering van het arrest van 21 december 1978 slechts de uitoefening van een doelgebonden bevoegdheid uitmaakt, de artikelen 68, §2, van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, voor de opheffing ervan bij artikel 171 van het Decreet van het Vlaams Parlement van 18 mei 1999, en 65, §2, van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals gewijzigd door artikel 21 van de Wet van 22 december 1970, schenden.

In zoverre de appèlrechters hieruit afleiden dat de eerste verweerder zijn beslissing tot tenuitvoerlegging niet diende te motiveren, verantwoorden zij hun beslissing niet naar recht (schending van de artikelen 1 tot 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van

bestuurshandelingen, 68, §2, van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, vóór de opheffing ervan bij artikel 171 van het Decreet van het Vlaams Parlement van 18 mei 1999, en 65, §2, van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals gewijzigd door artikel 21 van de Wet van 22 december 1970).

2.2. Tweede onderdeel

Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, moeten de bestuurshandelingen van de besturen, dit zijn eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk worden gemotiveerd. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en moet afdoende zijn (artikel 3 van voormelde Wet van 29 juli 1991).

De beslissing tot tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing door de gemachtigde ambtenaar, thans de stedenbouwkundige inspecteur, is een eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor een bestuurde. De beslissing tot tenuitvoerlegging zelf dient dan ook de juridische en feitelijke overwegingen te bevatten die aan de beslissing ten grondslag liggen. Verder moet de motivering afdoende zijn.

De appèlrechters beslissen dat het vonnis (van 12 juni 1978 van de Correctionele Rechtbank te Brugge) en het arrest (van 21 december 1978 van het Hof van Beroep te Gent), waarbij het herstel van de plaats in de vorige staat werd bevolen, de motivering vormen van de beslissing tot afbraak, dat deze motivering voldoende is en niet hoeft te worden herhaald, nu het hier enkel het meewerken aan de tenuitvoerlegging van een vonnis/arrest betreft.

Hieruit volgt dat de appèlrechters, door te beslissen dat de beslissing tot tenuitvoerlegging zelf de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen niet dient te bevatten, de artikelen 1 tot 3 van

de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen schenden.

2.3. Derde onderdeel

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur sluiten het recht op rechtszekerheid in, dat onder meer inhoudt dat de burger moet kunnen vertrouwen op wat hij niet anders kan opvatten dan als een vaste gedrags- en beleidsregel krachtens welke de openbare diensten de door hen bij hem gewekte gerechtvaardigde verwachtingen moeten inlossen. Indien de overheid afwijkt van de gewekte gerechtvaardigde verwachtingen vereist het rechtszekerheidsbeginsel minstens dat deze afwijking met redenen omkleed is.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur sluiten verder het redelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur in, die inhouden dat de overheid in redelijkheid tot haar beslissing moet komen.

De beginselen van behoorlijk bestuur sluiten tenslotte de motiveringsverplichting in, die inhoudt dat een beslissing door motieven gedragen moet worden en in bepaalde gevallen ook formeel gemotiveerd dient te zijn. Een formele motivering is ondermeer vereist ingeval de overheid terugkomt op een bestendige praktijk of een beleidslijn.

Artikel 1, aanvullend protocol EVRM, bepaalt dat alle natuurlijke of rechtspersonen recht hebben op het ongestoord genot van hun eigendom, dat niemand van zijn eigendom zal worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht en dat de voorgaande bepalingen echter op geen enkele wijze het recht zullen aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren.

Opdat een reglementering van het gebruik van goederen in overeenstemming met artikel 1, aanvullend protocol EVRM zou zijn dient deze reglementering het algemeen belang na te streven en dient er een band van

evenredigheid te bestaan tussen het nagestreefde doel en de aangewende middelen.

De beginselen van behoorlijk bestuur, die het recht op rechtszekerheid, het redelijkheidsbeginsel en de motiveringsverplichting insluiten, alsook het in artikel 1, aanvullend protocol EVRM vervatte evenredigheidsbeginsel, vereisen dat wanneer de overheid jarenlang een bepaald standpunt inneemt, de latere wijziging van dit standpunt met redenen omkleed wordt. Indien immers geen redenen opgegeven worden, kan onmogelijk nagegaan worden of deze beslissing in de gegeven omstandigheden redelijk was en of er een band van evenredigheid bestaat tussen het doel en de aangewende middelen.

Uit de vaststellingen van de appèlrechters alsook uit de stukken waarop het Hof vermag acht te slaan blijkt dat het herstel van de plaats in de vorige staat reeds werd bevolen bij arrest van 21 december 1978 en dat dit arrest pas op 16 december 1998 op verzoek van de eerste verweerder aan eiser werd betekend, hetzij haast twintig jaar later.

Eiser voerde in conclusie aan dat het beleid inzake ruimtelijke ordening een zekere continuïteit diende te vertonen, dat de verweerders jarenlang de opvatting toegedaan waren dat het algemeen belang de tenuitvoerlegging van het arrest van 21 december 1978 niet of niet langer vereiste, en dat de eerste verweerder hierop was teruggekomen zonder dat uit enig gegeven uit het dossier bleek waarom dit gebeurde en zonder dat de rechtbank kon achterhalen of die gewijzigde opvatting op rechtens pertinente motieven steunt (blz. 44 van de conclusie van eiser ingediend ter griffie van het Hof van Beroep te Gent op 11 mei 2000).

De appèlrechters beslisten evenwel dat de motivering van het arrest dat ten uitvoer wordt gelegd de motivering van de beslissing tot afbraak vormt en dat de beslissing tot tenuitvoerlegging niet afzonderlijk gemotiveerd diende te worden, zelfs ingeval de tenuitvoerlegging twintig jaar op zich liet wachten.

Aldus beslisten de appèlrechters niet enkel dat de beslissing tot uitvoering van het arrest niet formeel gemotiveerd diende te zijn, maar ook dat de beslissing tot uitvoering in de bijzondere omstandigheden van de zaak, met

name de uitvoering na twintig jaar van het arrest van 21 december 1987, evenmin door specifieke redenen diende te worden gedragen.

Hieruit volgt dat, door te beslissen dat de verweerders na verloop van twintig jaar konden terugkomen op hun initieel standpunt dat de openbare orde de tenuitvoerlegging van het arrest van 21 december 1978 niet vereiste, zonder dat deze beslissing noch materieel, noch formeel gemotiveerd diende te zijn, de appèlrechters de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die het recht op rechtszekerheid, het redelijkheidsbeginsel en de motiveringsverplichting insluiten, alsook artikel 1, aanvullend protocol EVRM schenden.

3. Derde middel

Geschonden wetsbepalingen

- *artikel 149 van de Grondwet ;*
- *de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die het recht op rechtszekerheid en het redelijkheidsbeginsel insluiten ;*
- *artikel 1 van het Aanvullend protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Parijs op 20 maart 1952 en goedgekeurd bij Wet van 13 mei 1955 (hierna artikel 1, aanvullend protocol EVRM).*

Aangevochten beslissingen

De appèlrechters verklaren de door eiser ingestelde vordering die ertoe strekte te horen zeggen voor recht dat de betekening van 16 december 1998 nietig is en van geen waarde en te horen zeggen voor recht dat de verweerders het recht verbeurd hebben om vooralsnog over te gaan tot tenuitvoerlegging van het arrest van 21 december 1978 van het Hof van Beroep te Gent ongegrond en verwerpen het door eiser aangevoerde middel dat de huidige laattijdige tenuitvoerlegging strijdig zou zijn met de beginselen van de rechtszekerheid en de redelijkheid, op grond van de volgende motieven :

“3.

Een partij verliest een toegekend recht niet door dit recht niet onmiddellijk uit te oefenen. De vaststelling dat het dossier een tijd in het archief heeft gelegen is dan ook niet relevant. Er bestaat geen algemeen rechtsbeginsel van rechtsverwerking.

(Eiser) wist door het tussengekomen en definitief geworden arrest wat hem te doen stond, waar hij aan toe was.

Hij had terzake rechtszekerheid.

De loutere vaststelling, dat (de eerste verweerder) jaren heeft gewacht om zijn titel ten uitvoer te brengen, maakt bovenvermelde rechtszekerheid niet ongedaan.

Van verschalking van de verwachting van de burger is hier geen sprake. (Eiser) wist maar al te goed waar hij aan toe was : wat wederrechtelijk opgericht was afbreken, de plaats herstellen in de voorgaande staat, de schade aan het algemeen belang doen ophouden” (blz. 14 van het bestreden arrest).

“6.

Het is niet omdat men geruime tijd heeft gewacht vooraleer tot effectieve uitvoering van de gerechtelijke beslissing over te gaan, dat de beslissing tot uitvoering blijk geeft van willekeur, onredelijkheid of ongelijkheid schept.

De vaststelling dat gedurende jaren onroerende voorheffing werd betaald is niet pertinent.

(Eiser) heeft op zijn beurt gedurende evenveel jaren de baten van de uitbating van het complex genoten.

Het gelijkheidsbeginsel kan slechts worden ingeroepen in situaties, die wettig zijn” (blz. 16 van het bestreden arrest).

Grieven

3.1. Eerste onderdeel

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur sluiten het recht op rechtszekerheid in, dat onder meer inhoudt dat de burger moet kunnen

vertrouwen op wat hij niet anders kan opvatten dan als een vaste gedrags- en beleidsregel krachtens welke de openbare diensten de door hen bij hem gewekte gerechtvaardigde verwachtingen moeten inlossen.

Eiser voerde in conclusie aan dat het beleid inzake ruimtelijke ordening een zekere continuïteit diende te vertonen, dat de verweerdere jarenlang de opvatting toegedaan waren dat het algemeen belang de tenuitvoerlegging van het arrest van 21 december 1978 niet of niet langer vereiste, en dat de eerste verweerder hierop was teruggekomen zonder dat uit enig gegeven uit het dossier bleek waarom dit gebeurde en zonder dat de rechtbank kon achterhalen of die gewijzigde opvatting op rechtens pertinente motieven steunt.

Uit de beslissing van de appèlrechters alsook uit de stukken waarop het Hof vermag acht te slaan blijkt dat het herstel van de plaats in de vorige staat reeds werd bevolen bij arrest van 21 december 1978 en dat dit arrest pas op 16 december 1998 op verzoek van de eerste verweerder aan eiser werd betekend en dat de eerste verweerder derhalve twintig jaar gewacht heeft om enig initiatief te nemen om tot uitvoering van het arrest van 21 december 1978 over te gaan.

In die omstandigheden ontstond er bij eiser een gerechtvaardigde verwachting dat het arrest niet meer tenuitvoer gelegd zou worden, vooral in het licht van het feit dat de overheid niet verplicht is het arrest dat een herstelmaatregel beveelt, uit te voeren zoals uiteengezet in het eerste onderdeel van het tweede middel.

De appèlrechters konden dan ook niet zonder schending van het recht op rechtszekerheid beslissen dat de loutere vaststelling dat de eerste verweerder jarenlang heeft gewacht om zijn titel ten uitvoer te brengen de rechtszekerheid niet ongedaan maakt, dat van verschalking van de verwachting van de burger geen sprake was en dat eiser maar al te goed wist waar hij aan toe was (schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die het recht op rechtszekerheid insluiten).

3.2. Tweede onderdeel

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur sluiten het redelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur in, die inhouden dat de overheid in redelijkheid tot haar beslissing moet komen.

Artikel 1, aanvullend protocol EVRM bepaalt dat alle natuurlijke of rechtspersonen recht hebben op het ongestoord genot van hun eigendom, dat niemand van zijn eigendom zal worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht en dat de voorgaande bepalingen echter op geen enkele wijze het recht zullen aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren.

Opdat een reglementering van het gebruik van goederen in overeenstemming met artikel 1, aanvullend protocol EVRM zou zijn dient deze reglementering het algemeen belang na te streven en dient er een band van evenredigheid te bestaan tussen het nagestreefde doel en de aangewende middelen.

Uit de vaststellingen van de appèlrechters en uit de stukken waarop het Hof vermag acht te slaan, blijkt dat eiser bij arrest van 21 december 1978 van het Hof van Beroep te Gent veroordeeld werd om de plaats in de vorige staat te herstellen. Uit de vaststellingen van de appèlrechters en uit de stukken waarop het Hof vermag acht te slaan, blijkt verder dat de verweerdere pas eind 1998 en derhalve twintig jaar later beslisten over te gaan tot uitvoering van voormeld arrest.

Eiser voerde in conclusie aan dat de beslissing om tot tenuitvoerlegging over te gaan blijk gaf van willekeur en het redelijkheidsbeginsel tarte. Eiser voerde aan dat de inrichting en de werking van het complex immers niet alleen gedoogd werd, maar zelfs door de overheid aangemoedigd werd. In die omstandigheden moest, alvorens tot tenuitvoerlegging te gaan, de gemeente volgens eiser minstens de kans gekregen hebben de mogelijkheden te

onderzoeken en toe te passen die haar geboden werden door de omzendbrief 98/05 om zogenaamde sectorale bijzondere plannen van aanleg op te maken met betrekking tot historisch gegroeide terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten, en zulks met de bedoeling de bestaande infrastructuur omwille van hun doorgaans karakter van gemeenschapsvoorziening zoveel mogelijk te behouden.

Eiser voerde meer bepaald aan dat :

“(Eiser) voerde in zijn dagvaarding aan wat volgt : (...)”

De beslissing tot tenuitvoerlegging over te gaan geeft blijk van willekeur en tart het redelijkheids- en gelijkheidsbeginsel. Niet alleen heeft het bestuur de inrichting en de werking van het complex bijna een kwarteeuw gedoogd. Bovendien heeft zij ze gestimuleerd, o.m. door er zelf activiteiten in te organiseren en er belastingen op te heffen. En op een ogenblik waarop – horresco referens – via de omzendbrief RO 98/05 de gemeentebesturen uitgelegd wordt hoe zij het moeten doen om zogenaamde sectorale BPA's op te maken met betrekking tot ten allen kante historisch gegroeide terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten, en zulks met de bedoeling de bestaande infrastructuur omwille van hun doorgaans karakter van gemeenschapsvoorziening zoveel mogelijk te behouden, wordt uitgerekend tegen verzoeker de dwanguitvoering aangevat ! Zo is in die omzendbrief ondermeer te lezen wat volgt :

‘De aanleiding voor een gecoördineerde aanpak van deze zonevreemde terreinen en gebouwen is de vrees die vandaag bestaat bij een aantal sport- en jeugdverenigingen voor de bestaanszekerheid van hun infrastructuur omdat deze ligt in een bestemmingszone van het gewestplan die daarvoor niet geschikt is.

Het gaat vooral om sport- en recreatieterreinen met hun bijbehorende gebouwen of terreinen en om gebouwen voor jeugdbewegingen en jongerenorganisaties die volgens het gewestplan gelegen zijn in de landelijke gebieden (= agrarische gebieden, groengebieden, bosgebieden, parkgebieden en bufferzones en daarmee gelijkgestelde gebieden of zones).

We hebben vastgesteld dat nog maar weinig gemeentebesturen vandaag het initiatief nemen tot het opmaken van bijzondere plannen van aanleg (B.P.A.'s) voor dergelijke zonevreemde terreinen en gebouwen. Deze omzendbrief wil de mogelijkheden van het opstellen van een B.P.A. voor bestaande zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten onder de aandacht van de gemeentebesturen brengen.

Zo'n B.P.A. biedt de mogelijkheid om op relatief korte termijn in te pikken op een aantal concrete en dringende problemen en knelpunten. Voor deze problemen is het immers niet nodig te wachten op een langetermijnvisie die in het kader van het gemeentelijk structuurplanningsproces wordt opgebouwd. Tussen het werken aan de concrete problemen op korte termijn en de opbouw van een langetermijnvisie in het kader van het gemeentelijk structuurplanningsproces, is het wel wenselijk dat een wisselwerking ontstaat zodat er geen hypotheek wordt gelegd op de ontwikkeling en de afbakening van de functies in het buitengebied'.

Waarom dit alles niet evenzeer zou gelden voor (eiser) als voor een onbenoemd 'aantal sport- en jeugdverenigingen', wordt niet begrijpelijk gemaakt en lijkt het prima facie ook niet begrijpelijk te kunnen gemaakt worden, waaruit volgt dat het besluit mangelt aan redelijkheid en het bestuur blijk geeft van willekeur en evenzeer van een disproportionele en niet door pertinente motieven gedragen ongelijke behandeling van gelijke gevallen.

Dit klemmt des te meer daar uit de rechtspraak van de Raad van State valt af te leiden dat, in bepaalde omstandigheden, de exploitatie van een manège moet worden aangezien als een 'gemeenschapsvoorziening' in de zin van art. 20 van het gewestplannenbesluit van 28 december 1972 (arrest dd. 13 maart 1992 en arrest dd. 17 augustus 1992), en alleszins wegens haar kenmerk van recreatieve en toeristische accommodatie in een recreatiegebied thuishoort, al kan ze evenzeer passen in een woongebied, gelet op de multifunctionaliteit ervan (R.v.St., nr. dd. 17 september 1982).

In die omstandigheden na meer dan twintig jaar beslissen toch uit te voeren, zonder eerste de gemeente de kans te geven de mogelijkheden, haar

geboden door de omzendbrief 98/05 te onderzoeken en desgevallend toe te passen, is onredelijk.

(...)

(Eiser) volhardt daarin” (blz. 38-39 van de conclusie van eiser ingediend ter griffie van het Hof van Beroep te Gent op 11 mei 2000).

De appèlrechters laten na dit omstandig verweer te beantwoorden en schenden dan ook artikel 149 van de Grondwet.

De appèlrechters konden verder niet zonder schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die het redelijkheidsbeginsel insluiten, alsook artikel 1, aanvullend protocol EVRM beslissen dat het niet is omdat met geruime tijd gewacht heeft vooraleer tot effectieve uitvoering van de gerechtelijke beslissing over te gaan, dat de beslissing tot uitvoering blijk geeft van willekeur of onredelijkheid, zonder hierbij rekening te houden met de concrete door eiser aangevoerde omstandigheden. Uit de door eiser aangevoerde omstandigheden bleek immers dat de beslissing tot tenuitvoerlegging onredelijk was en onevenredig met het beoogde doel.

IV. Beslissing van het Hof

1. Eerste middel

Overwegende dat, krachtens artikel 6.1 EVRM, eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, recht heeft op de behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn ;

Dat dit recht zich uitstrekt tot het recht op een tijdige uitvoering van een definitieve veroordelende rechterlijke beslissing, hetgeen impliceert dat dergelijke beslissing niet abnormaal lang zonder uitwerking mag blijven als gevolg van het handelen of stilzitten van enige interne overheid ;

Dat de partij tegen dewelke de veroordeling werd uitgesproken en die kan maar nalaat zelf de beslissing uit te voeren, zich op dat recht niet vermag te beroepen ;

Overwegende dat het arrest vaststelt dat :

1. de strafprocedure ten laste van eiser definitief werd afgesloten bij arrest van 28 december 1978 ;
2. voormelde beslissing eiser veroordeelt tot het herstel van de plaatsen in hun vorige toestand binnen een bepaalde periode ;
3. voormelde beslissing de verweerdere machtigde, in geval eiser in gebreke blijft, om zelf tot het herstel over te gaan ;

Dat het arrest de vordering van eiser afwijst op grond dat geen beslissing van de overheid vereist is, dat de redelijke termijn beoogt de partij die de titel verkreeg die ook binnen een redelijke termijn te laten realiseren, dat eiser het principe totaal omdraait en de redelijke termijn toegepast wil zien ten gunste van de partij die definitief veroordeeld werd ;

Dat het aldus zijn beslissing naar recht verantwoordt ;

2. Tweede middel

2.1. Eerste onderdeel

Overwegende dat het arrest vooreerst vaststelt dat het te dezen gaat over de “actio judicati” en vervolgens oordeelt dat een gerechtelijke beslissing uitvoeren slechts de uitoefening is van een doelgebonden bevoegdheid ;

Overwegende dat het arrest aldus niet oordeelt over de toepasselijkheid van artikel 65, §2, van de Wet op de Stedenbouw, noch over artikel 68, §2, van het gecoördineerd Decreet van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening, die betrekking hebben op het bevel van het vonnis, op vordering van de gemachtigde ambtenaar, tot herstel van de plaats in de vorige staat dat de gemachtigde ambtenaar ambtshalve kan doen uitvoeren ;

Dat het onderdeel feitelijke grondslag mist ;

2.2. Tweede onderdeel

Overwegende dat, krachtens artikel 2 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de

bestuurshandelingen van besturen bedoeld in artikel 1, uitdrukkelijk moeten gemotiveerd worden ;

Dat, krachtens artikel 1 van dezelfde wet, onder bestuurshandelingen verstaan wordt : de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor een of meer bestuursden of voor een ander bestuur ;

Overwegende dat blijkens de wetsgeschiedenis de bestuurshandeling, enkel de handeling is die bewust wordt verricht met het oog op het creëren van rechtsgevolgen of het beletten van de totstandkoming van bepaalde rechtsgevolgen, met andere woorden handelingen die gericht zijn op de wijziging van een bestaande rechtstoestand of die integendeel erop gericht zijn een wijziging in die rechtstoestand te beletten ;

Dat de betekening van een arrest tot kennisgeving dat het bestuur na het verstrijken van een bepaalde termijn zal overgaan tot de ambtshalve uitvoering van het arrest, geen bestuurshandeling is in de zin van de Wet van 29 juli 1991 ;

Dat het onderdeel faalt naar recht ;

2.3. Derde onderdeel

Overwegende dat uit de stukken waarop het Hof vermag acht te slaan, niet blijkt dat de eisers ooit zouden hebben beslist dat nooit meer uitgevoerd zou worden ;

Dat het onderdeel dat ervan uitgaat dat zij hun beslissing hebben gewijzigd, feitelijke grondslag mist ;

3. Derde middel

3.1. Eerste onderdeel

Overwegende dat het onderdeel ervan uitgaat dat er een gerechtvaardigde verwachting bij eiser was ontstaan ;

Dat het arrest dit niet vaststelt en het onderdeel aldus het Hof verplicht tot een onderzoek van feiten waarvoor het niet bevoegd is ;

Dat het onderdeel niet ontvankelijk is ;

3.2. Tweede onderdeel

Overwegende dat eiser concludeerde zoals in het middel is weergegeven, niet in het kader dat de beslissing om tot tenuitvoerlegging over te gaan blijk gaf van willekeur en het redelijkheidsbeginsel tarte, maar in verband met de motiveringsplicht ;

Dat het arrest aldus niet gehouden was te antwoorden op bedoeld verweer ;

Dat het onderdeel in zoverre niet kan worden aangenomen ;

Overwegende dat het onderdeel voor het overige opkomt tegen de feitelijke beoordeling van de redelijkheid van de uitvoering ;

Dat het onderdeel in zoverre niet ontvankelijk is ;

OM DIE REDENEN,

HET HOF,

Verwerpt het cassatieberoep ;

Veroordeelt eiser in de kosten.

De kosten begroot op de som van zevenhonderd dertig euro vijfenzeventig cent jegens de eisende partij en op de som van tweehonderd negenentwintig euro drieënveertig cent jegens de verwerende partijen.

Aldus geoordeeld door het Hof van Cassatie, eerste kamer, te Brussel, door voorzitter , de afdelingsvoorzitters

de raadsheren , en in openbare terechtzitting van zes oktober tweeduizend en vijf uitgesproken door voorzitter , in aanwezigheid van advocaat-generaal met opdracht , met bijstand van griffier .