

10 JUNI 2005

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

HET VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering,

verweerder,

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

I. Bestreden uitspraak

Het cassatieberoep is gericht tegen een arrest op 4 juni 2004 gewezen door de Raad van State, afdeling administratie.

II. Rechtspleging voor het Hof

Raadsheer heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal heeft geconcludeerd.

III. Middel

Eiser voert in zijn verzoekschrift een middel aan :

Geschonden wettelijke bepalingen

- de artikelen 10, 11, 144, 145 en 159 van de gecoördineerde Grondwet ;

- de artikelen 7, 14 en 33 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 ;

- artikel 149 van het decreet van het Vlaamse Parlement van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna te noemen DRO).

Aangevochten beslissingen

Het bestreden arrest beslist :

“Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van (eiser)”,

op grond van de motieven op pp. 2-5 :

"Wat de herstellvordering betreft

(...) dat (eiser), met betrekking tot de eerste bestreden beslissing en wat de rechtsmacht van de Raad van State betreft, in zijn verzoekschrift betoogt dat de vordering tot herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand uitgaat van de stedenbouwkundige inspecteur die beschouwd kan worden als een administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten

op de Raad van State ; dat de herstellvordering een uitvoerbare administratieve rechtshandeling is daar zij rechtsgevolgen beoogt ; dat (eiser) verder omstandig verhaalt dat de procedure van de herstellvordering grote gelijkenissen vertoont met de procedure tot onteigening en derhalve een zelfde toepassing moet worden gemaakt van de rechtspraak ter zake, dat (eiser) opwerpt dat hij tot op heden 'nog steeds niet (werd) gedagvaard voor de gewone rechter, (dat) derhalve (...) Uw Raad zich (dient) bevoegd te verklaren om kennis te nemen van het annulatieberoep gericht tegen de herstellvorderingen van de gemachtigde ambtenaar, zolang de zaak niet aanhangig is gemaakt voor de gewone rechter', dat er anders over oordelen tot gevolg zou hebben dat (eiser) wordt uitgesloten 'van enig verweermiddel tegen een onwettige administratieve rechtshandeling, in casu de vordering tot herstel van de plaats in de vorige staat, en dit zolang (h)ij niet word(t) gedagvaard voor de gewone rechter, en zonder dat (h)ij ter zake een initiatiefrecht (heeft), he(m) toegekend door de Grondwet en het Europees Verdrag van de rechten van de mens, (dat) dergelijke vaststelling strijdt met het gelijkheidsbeginsel' ;

(...) dat (verweerder) in zijn memorie van antwoord bij wege van exceptie de rechtsmacht van de Raad van State betwist om kennis te nemen van een herstellvordering ;

(...) dat de partijen in hun navolgende procedurestukken niets wezenlijks toevoegen aan hetgeen zij reeds hebben uiteengezet ;

(...) dat de eerste bestreden beslissing tot voorwerp heeft de vordering van de gemachtigde ambtenaar om de plaats in de vorige staat te herstellen zoals bedoeld in het thans opgeheven artikel 68, § 1, eerste lid, a, van het coördinatiedecreet ; dat deze herstellvordering thans wordt geregeld door artikel 149, § 1, eerste lid, DRO ;

(...) dat artikel 149, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, 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 voor 1 mei 2000 is voorafgaand een eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid vereist ;

(...)

§ 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. (...)’ ;

(...) dat de vordering van de stedenbouwkundige inspecteur tot herstel in de vorige toestand een maatregel is van burgerlijke aard die tot de strafvordering behoort ; dat het tot de bevoegdheid van de rechter van de rechterlijke macht behoort de vordering bedoeld in artikel 149 op haar externe en interne wettigheid te toetsen en te onderzoeken of ze strookt met de wet dan wel of ze op machtsoverschrijding berust ; dat de rechtsmacht van deze rechter die van de Raad van State uitsluit ; dat de door de (eiser) gemaakte vergelijking met de rechtsmacht van de Raad inzake onteigeningsbesluiten en machtiging tot onteigening niet opgaat ; dat de procedure inzake de

herstelvordering geen twee van elkaar te onderscheiden administratieve en gerechtelijke fases kent ; dat immers, in tegenstelling tot de procedure in onteigeningen, de afdoening van de herstelvordering buiten de rechter om, bij wijze van minnelijke schikking tussen de bestuurlijke overheid en de overtreder van de strafwet en voor elke gerechtelijke handeling, niet wettig mogelijk is ; dat ook de omstandigheid dat de strafrechter nog niet is geadieerd en de herstelvordering afhankelijk is van de beslissing van het parket om het misdrijf al dan niet te vervolgen, op zich niet volstaat om tot de rechtsmacht van de Raad van State te besluiten ; dat het de Raad van State niet toekomt van het beroep tot nietigverklaring van de herstelvordering kennis te nemen ; dat de exceptie van (verweerder) ten aanzien van de eerste bestreden beslissing gegrond is”.

Grieven

1. Eerste onderdeel

Binnen de bevoegdheidsverdeling van de artikelen 144 en 145 van de gecoördineerde Grondwet doet de Raad van State, luidens artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de verscheidene administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken.

Deze bevoegdheid is algemeen en wordt vastgesteld naar het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep.

De Raad van State is bevoegd om de nietigverklaring uit te spreken wanneer tegen de akte van de administratieve overheid een objectief beroep wordt ingesteld dat als werkelijk en rechtstreeks voorwerp heeft de vernietiging in de rechtsorde van de bestreden beslissing.

De Raad van State is daarentegen niet bevoegd wanneer het beroep er werkelijk en rechtstreeks toe strekt het bestaan van een subjectief, burgerlijk of

politiek recht te doen vastleggen, of de eerbiediging van een dergelijk recht te doen naleven.

De bevoegdheid van de Raad van State versus die van de gewone rechtbanken aldus afhangt van wat het rechtstreeks en werkelijk voorwerp is van de vordering die door de aanleggende partij wordt gevorderd.

Wordt aldus voor de gewone rechter niet de erkenning, de vastlegging of eerbiediging gevorderd van een subjectief, burgerlijk of politiek recht, maar wel de onwettigheid van een administratieve akte, dan is de gewone rechter onbevoegd.

Omgekeerd is de Raad van State niet bevoegd, wanneer de bestreden individuele handeling bestaat in de weigering of toekenning door een administratieve overheid van de uitvoering van een verplichting die overeenstemt met een subjectief recht van de verzoeker, nl. het recht van de betrokkene om van de overheid zodanig recht te bekomen als de wettelijke voorwaarden ertoe vervuld zijn.

Het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de herstellvordering voorzien in artikel 149 van het decreet van het Vlaamse Parlement van 18 mei 1999, zo zij door een bevoegde instantie of een benadeelde derde wordt aanhangig gemaakt voor de gewone rechtbanken in de concreet gevorderde herstelmaatregel bestaat en niet het herstel in abstracto. Gevat door deze vordering de gewone rechtbanken zich uitspreken omtrent de erkenning, de vastlegging en/of eerbiediging van subjectieve rechten en plichten van de er bij betrokken partijen.

De omstandigheid dat de gewone rechtbanken bij de beoordeling van deze subjectieve rechten gemachtigd en zelfs verplicht zijn ingevolge artikel 159 van de Grondwet om op incidentele wijze de interne en externe wettigheid van de administratieve beslissing te onderzoeken teneinde deze gebeurlijk buiten toepassing te laten wegens strijdigheid met een hogere norm, niet impliceert dat de Raad van State zijn bevoegdheid ontbeert om de vernietiging van dergelijke administratieve beslissing uit te spreken zolang voormelde vordering niet aanhangig werd gemaakt voor de gewone rechter.

Hieruit volgt dat het bestreden arrest de beslissing, dat de Raad van State zonder rechtsmacht is op de vordering tot vernietiging ingesteld door eiser tegen de beslissing van de gemachtigde ambtenaar van 6 mei 1999 dat hij

het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand kiest op grond van artikel 149 van het decreet van het Vlaams Parlement van 18 mei 1999, houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, niet naar recht verantwoordt op het motief dat het tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoort de vordering zoals bedoeld in voormeld artikel 149 op haar externe en interne wettigheid te toetsen en te onderzoeken of ze strookt met de wet dan wel of ze op machtsoverschrijding berust, vermits de rechterlijke macht ten allen tijde gemachtigd en verplicht is deze toetsing te verrichten op grond van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet uit te voeren, wanneer zij zal gevat worden door een vordering er toe strekkende zich uit te spreken over de subjectieve rechten van eiser (schending van de artikelen 144, 145 en 159 van de gecoördineerde Grondwet, de artikelen 7, 14 en 33 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 149 van het aangehaalde decreet van het Vlaamse Parlement van 18 mei 1999), noch op het motief dat die herstellvordering tot de rechtsmacht behoort van de rechter van de rechterlijke macht, nu dit slechts zo is vanaf het tijdstip dat deze er door gevat is (schending van de artikelen 144, 145 en 159 van de gecoördineerde Grondwet, de artikelen 7, 14 en 33 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 149 van het aangehaalde decreet van het Vlaamse Parlement van 18 mei 1999).

2. Tweede onderdeel

De grondwettelijke regels in de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet omtrent de gelijkheid en van niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van rechtssubjecten wordt ingesteld, voor zover voor het criterium van dat onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de bij de ter beoordeling staande norm. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel geen redelijke verband van evenredigheid bestaat.

De herstelmaatregelen voorzien door artikel 149 van het decreet van het Vlaamse Parlement van 18 mei 1999 zijn ingevoerd in het algemeen belang met het oog op de vrijwaring van een goede ruimtelijke ordening.

De rechten van de benadeelden van een stedenbouwmisdrijf zijn evenwel niet beperkt tot de door de overheid gekozen wijze van herstel.

Deze benadeelden beschikken derhalve, als belanghebbenden, over de mogelijkheid de vernietiging te verzoeken op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van de beslissing van de gemachtigde ambtenaar op grond van artikel 149 van het decreet van het Vlaamse Parlement van 18 mei 1999 waarbij deze een keuze doet uit het voorziene arsenaal en ook als hij kiest voor het herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat. Dit annulatieverzoek bij de Raad van State kan onmiddellijk worden ingediend vanaf het ogenblik waarop de gemachtigde ambtenaar dergelijke beslissing neemt, zonder dat en vooraleer enige vordering is ingesteld voor de gewone rechter.

In de interpretatie die de Raad van State geeft, wordt aan de overtreder van de stedenbouwreglementering het recht ontzegd bij de Raad van State onmiddellijk een direct beroep in te stellen tegen de administratieve handeling van de gemachtigde ambtenaar omtrent zijn keuze van herstel, terwijl andere derden wel zulk beroep kunnen instellen.

Dat verschil in behandeling inzake rechtsbescherming is ten opzichte van het door de wetgever nagestreefde doel discriminerend in die zin dat het doel kan worden verwezenlijkt zonder de overtreder de mogelijkheid te ontzeggen, vóór de aanvang van de gerechtelijke fase met het daadwerkelijk instellen van een vordering voor de gewone rechter, de beslissing omtrent de keuze van de in te stellen herstellenvordering bij wege van een rechtstreeks beroep aan te vechten voor de Raad van State.

Immers artikel 149 van het decreet van het Vlaamse Parlement van 18 mei 1999 en artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, verhinderen niet, dat vóór het ogenblik waarop de gewone rechter gevat wordt met enige vordering omtrent de subjectieve rechten, de overtreder bij de Raad van State een direct beroep tot vernietiging instelt tegen de door de gemachtigde ambtenaar genomen beslissing omtrent de gekozen herstelmaatregel. Dit is immers enerzijds een administratieve akte die de

overtreder meer rechtstreeks benadeelt dan een derde en anderzijds wordt, op het beschouwde tijdstip, de bevoegdheid van de Raad van State niet uitgesloten door het openstaan van een vordering of enig ander rechtsmiddel bij de justitiële rechter.

Hieruit volgt dat het bestreden arrest eiser onwettig de mogelijkheid ontzegt om onmiddellijk een direct beroep tot vernietiging van de beslissing van de gemachtigde ambtenaar van 6 mei 1999 in te stellen, omdat in die uitlegging de artikelen 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en 149 van het decreet van het Vlaamse Parlement van 18 mei 1999 de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet schenden (schending van de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, de artikelen 7, 14 en 33 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 149 van het aangehaalde decreet van het Vlaamse Parlement van 18 mei 1999).

IV. Beslissing van het Hof

1. Eerste onderdeel

Overwegende dat, krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de afdeling administratie bij wijze van arrest uitspraak doet over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden ;

Overwegende dat, krachtens artikel 149, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, naast de straf, 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, beveelt 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 ;

Dat, krachtens § 2 van hetzelfde artikel, de herstellenvordering bij gewone brief bij het parket wordt ingeleid, 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 ;

Dat de herstellvordering een civielrechtelijke maatregel is die krachtens voornoemd artikel 149, § 1, voor de strafrechter en krachtens artikel 151 van hetzelfde decreet voor de burgerlijke rechter kan gevorderd worden ;

Dat de herstellvordering op zichzelf geen rechtsgevolgen sorteert maar onlosmakelijk deel uitmaakt van de gerechtelijke procedure ;

Dat de bevoegdheid van de rechtbank om te oordelen over de herstellvordering, de bevoegdheid van de Raad van State uitsluit ;

Overwegende dat het bestreden arrest dat beslist dat het de Raad van State niet toekomt kennis te nemen van het beroep tot nietigverklaring, de aangewezen wetsbepalingen niet schendt ;

Dat het onderdeel niet kan worden aangenomen ;

2. Tweede onderdeel

Overwegende dat het onderdeel ervan uitgaat dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden doordat, enerzijds, derde benadeelden de mogelijkheid hebben om op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de vernietiging te verzoeken van de beslissing van de gemachtigde ambtenaar genomen op grond van artikel 149 van het decreet van 18 mei 1999, anderzijds, de overtreder van de stedenbouwreglementering van het recht wordt uitgesloten om bij de Raad van State onmiddellijk en direct beroep in te stellen ;

Overwegende dat uit het antwoord op het eerste onderdeel blijkt dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van het beroep tot nietigverklaring van de herstellvordering ;

Dat het onderdeel faalt naar recht ;

Overwegende dat nu het onderdeel uitgaat van een onjuiste juridische onderstelling, er geen aanleiding bestaat tot het stellen van een daarop gegronde prejudiciële vraag aan het Arbitragehof ;

10 JUNI 2005

**OM DIE REDENEN,
HET HOF,**

Verwerpt het cassatieberoep.

Veroordeelt eiser in de kosten.

De kosten begroot op de som van zeshonderd zesentwintig euro zevenenzeventig cent jegens de eisende partij en op de som van honderd vierenzestig euro tweeëndertig cent jegens de verwerende partij.

Aldus geoordeeld door het Hof van Cassatie, verenigde kamers, te Brussel,
door voorzitter , afdelingsvoorzitters ,
de raadsheren

, en in openbare terechtzitting van tien juni tweeduizend en vijf
uitgesproken door voorzitter , in aanwezigheid van
advocaat-generaal , met bijstand van hoofdgriffier