

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.288 van 29 november 2010
in de zaak A. 185.920/X-13.535.**

In zake : 1. de b.v.b.a. IMMO BRUGGE OOSTKUST
 2. Dominique VAN CAEYZEELE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sigfried Sergeant
 kantoor houdend te 8000 BRUGGE
 Zwijnstraat 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 OOSTENDE
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 november 2007, strekt tot de
nietigverklaring van de besluiten van 18 september 2007 van de gewestelijke
stedenbouwkundige inspecteur, afdeling bouwinspectie van het ministerie van de
Vlaamse Gemeenschap waarbij aan elk van de verzoekende partijen een
administratieve geldboete wordt opgelegd van 2.000 euro wegens de op 10 juli
2007 vastgestelde doorbreking van het bekrachtigde stakingsbevel van 31 mei
2007.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Pierrot T'Kindt heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 mei 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carl Alexander, die loco advocaat Sigfried Sergeant verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Nick De Wint, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Pierrot T'Kindt heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De eerste verzoekende partij is eigenaar van een perceel gelegen aan de Julius Dooghelaan 70 te Brugge, kadastraal bekend sectie C, nr. 619/a/6. De tweede verzoeker is haar zaakvoerder.

4. Op 20 oktober 2006 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge aan de eerste verzoekende partij een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor de verbouwing van het op het betrokken perceel aanwezige gebouw.

5. Op 31 mei 2007 wordt door een ambtenaar van de stad Brugge een proces-verbaal opgemaakt wegens niet-naleving van de stedenbouwkundige vergunning. Het proces-verbaal bevat onder meer de volgende omschrijving van de vastgestelde inbreuken:

“Op de 1^o verdieping, aan de achtergevel werd een terras aangelegd, over de volledige breedte van het perceel, 1m18 diep. De volledige achtergevel aan het terras werd opengemaakt tussen vloer en plafond (het goedgekeurd plan voorziet in twee ramen van 2m40 x 1m20).

Op de dakverdieping werden twee dakvlakramen geplaatst in het achterste dakvlak; het goedgekeurd plan voorziet in het plaatsen van een dakkapel van 3m30 breed en 1m50 hoog”.

De ambtenaar geeft aan de tweede verzoeker een mondeling bevel tot staking van de werken. De volgende dag stelt hij een schriftelijk bevel van stopzetting op.

Op 12 juni 2007 bekrachtigt de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur het stakingsbevel ten opzichte van de verzoekende partijen.

6. Op 10 juli 2007 stelt de voormelde ambtenaar opnieuw een proces-verbaal op, waarin hij vaststelt “dat alle schrijnwerk in de straatgevel vervangen werd, en dat een aanvang gemaakt werd om de ramen in de achtergevel (op de 1e verdieping) te plaatsen”.

De ambtenaar geeft aan de ter plaatse aanwezige aannemer een mondeling bevel tot staking van de werken. Op 16 juli 2007 stelt hij een schriftelijk bevel van stopzetting op.

Op 17 juli 2007 bekrachtigt de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur het bevel tot staking ten opzichte van de verzoekende partijen.

7. Op 26 juli 2007 beslist de rekenplichtige van het Herstelfonds om aan elk van de verzoekende partijen een administratieve geldboete van 5.000 euro op te leggen wegens het voortzetten van de werken in strijd met een bekrachtigd stakingsbevel.

8. Op 31 juli 2007 dagvaarden de verzoekende partijen de verwerende partij voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brugge, zetelend in kort geding, teneinde de opheffing van de voormelde stakingsbevelen te verkrijgen.

9. Op 8 augustus 2007 dienen de verzoekende partijen bij de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur een verzoek in tot kwijtschelding van de opgelegde administratieve geldboeten.

10. Op 18 september 2007 wijst de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur voor elk van de beide verzoekende partijen het verzoek tot kwijtschelding af. Hij vermindert evenwel de administratieve geldboete in beide gevallen tot 2.000 euro. Dit zijn de twee bestreden besluiten.

11. Op 26 november 2007 vaardigt de rekenplichtige van het Herstelfonds voor elk van de beide verzoekende partijen een dwangbevel uit, dat wordt door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur geïgnaard en wordt op 12 december 2007 bij deurwaardersexploot betekend.

12. Op 19 december 2007 stelt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brugge, zetelend in kort geding, het verval vast van het stakingsbevel van 31 mei 2007 en beveelt hij de opheffing van het stakingsbevel van 10 juli 2007.

Tegen die beschikking heeft de verwerende partij hoger beroep ingesteld.

13. Op 11 januari 2008 hebben de beide verzoekende partijen verzet aangetekend tegen de voormelde dwangbevelen bij de rechtbank van eerste aanleg te Brugge.

IV. Bevoegdheid van de Raad van State

Standpunten van de partijen

14. De verwerende partij betwist de bevoegdheid van de Raad van State om van het beroep tot nietigverklaring kennis te nemen. Ze stelt dat de artikelen 156 en 157 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) voorzien in de mogelijkheid om de beslagrechter te adiëren omtrent de geldigheid van het dwangbevel en om zich tot de rechtbank van eerste aanleg te wenden voor de controle in volle rechtsmacht van de administratieve geldboete. Het is niet vereist om te wachten tot er een dwangbevel wordt uitgevaardigd om zich al tot de laatstgenoemde rechter te wenden. Aangezien de decreetgever aldus uitdrukkelijk de rechtbank van eerste aanleg bevoegd heeft gemaakt om kennis te nemen van geschillen met betrekking tot de wettigheid van de bestreden beslissingen en die rechtbank in tegenstelling tot de Raad van State bovendien de opgelegde administratieve geldboetes kan verminderen, is de Raad van State ter zake onbevoegd.

15. De verzoekende partijen stellen dat een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State van een heel andere aard is dan de mogelijkheid van verzet voor de burgerlijke rechter. De bestreden beslissingen zijn uitvoerbare administratieve rechtshandelingen die onder het toepassingsgebied vallen van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: de gecoördineerde wetten op de Raad van State). In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, zou het aantekenen van verzet vóór de betekening van een dwangbevel als voortijdig worden afgewezen, zoals duidelijk kan worden afgeleid uit artikel 157, § 4 DRO.

De beslissing waarmee een administratieve geldboete wordt opgelegd, moet door de Raad van State op haar wettigheid getoetst kunnen worden. De hypothetische mogelijkheid dat de burgerlijke rechter tot een andere uitspraak zou kunnen komen, is geen principieel argument tegen de dubbele bescherming die wordt geboden tegen onwettig overheidsoptreden. Indien de Raad van State trouwens de bestreden beslissingen vernietigt, bindt het gezag van gewijsde van zijn arrest ook de burgerlijke rechter, die het dwangbevel dan onwettig moet verklaren.

Beoordeling

16. De in het toentertijd geldende artikel 148 DRO bedoelde ambtenaren, agenten of officieren van de gerechtelijke politie kunnen de onmiddellijke staking bevelen van werken, handelingen of wijzigingen die een inbreuk vormen op het toentertijd geldende artikel 146 DRO of wanneer niet voldaan is aan de verplichting bedoeld in het toentertijd geldende artikel 114, § 2 DRO. Indien de betrokken werken, handelingen of wijzigingen nadien worden voortgezet in strijd met een door de stedenbouwkundig inspecteur bekrachtigd bevel tot staking, wordt overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 156 DRO een administratieve geldboete opgelegd.

De toentertijd geldende artikelen 156 en 157 DRO luiden als volgt:

“Art. 156. §1. Onverminderd de bepalingen van afdeling 1, wordt een administratieve geldboete van 5.000 euro opgelegd aan de persoon die handelingen, werken of wijzigingen voortzet in strijd met een door de stedenbouwkundige inspecteur bekrachtigd bevel tot staking, bedoeld in artikel 154, vijfde lid.

De bekrachtigingsbeslissing vermeldt de bepalingen van het eerste lid.

§2. De administratieve geldboete wordt opgelegd door de door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren.

De betrokkene wordt van de beslissing tot het opleggen van de administratieve geldboete in kennis gesteld bij aangetekende brief met bericht van ontvangst.

De Vlaamse regering stelt hieromtrent de nadere regels vast.

§3. De ambtenaren daartoe aangewezen door de Vlaamse regering beslissen over de gemotiveerde verzoeken om kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling van de in § 1 bedoelde geldboeten die de betrokkene bij aangetekende brief tot hen richt.

Het verzoek schorst de bestreden beslissing.

§4. De in § 3 bedoelde verzoeken worden binnen vijftien dagen, te rekenen vanaf de datum van de afgifte ter post van de in § 2, tweede lid bedoelde aangetekende brief, gericht aan de daartoe door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren.

§5. De ambtenaren daartoe aangewezen door de Vlaamse regering nemen een beslissing binnen 30 dagen, te rekenen vanaf de datum van de afgifte ter post van het in § 4 bedoelde verzoek.

De beslissing van de bevoegde ambtenaren wordt bij aangetekende brief, met bericht van ontvangst, ter kennis gebracht van de indiener van het verzoekschrift.

Bij met redenen omkleed aangetekend schrijven, gericht aan de indiener van het verzoek, kan de bevoegde ambtenaar de voormelde termijn eenmalig verlengen met 30 dagen.

§6. Indien binnen de beslissing niet is verzonden binnen de in § 5 gestelde termijn, wordt het verzoek geacht te zijn ingewilligd.

§7. De administratieve geldboete moet worden betaald binnen zestig dagen na de kennisgeving van de definitieve beslissing.

§8. De vordering tot voldoening van de administratieve geldboete verjaart door verloop van vijf jaar, te rekenen vanaf de dag waarop zij is ontstaan.

De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden bepaald bij de artikelen 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Art. 157. §1. Bij gebrek aan voldoening van de administratieve geldboete en toebehoren, wordt door de met de invordering belaste ambtenaar een dwangbevel uitgevaardigd.

Dit dwangbevel wordt geviséerd en uitvoerbaar verklaard door de daartoe door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaar.

§2. De betekening van het dwangbevel gebeurt bij gerechtsdeurwaarderexploot of bij aangetekend schrijven.

§3. Op het dwangbevel zijn de bepalingen van toepassing van deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging.

§4. Binnen een termijn van 30 dagen na de betekening van het dwangbevel kan de betrokkene bij gerechtsdeurwaarderexploot een met redenen omkleed verzet doen, houdende dagvaarding van het Vlaamse Gewest, bij de rechtbank van het arrondissement van de plaats waar de goederen gelegen zijn.

Dit verzet schorst de tenuitvoerlegging van het dwangbevel”.

17. De bestreden beslissingen zijn beslissingen in de zin van het hiervoor vermelde artikel 156, § 5, eerste lid DRO, die zijn genomen over een gemotiveerd verzoek vanwege de verzoekende partijen overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 156, §§ 3 en 4 DRO, nadat eerder aan hen een administratieve geldboete van 5.000 euro was opgelegd overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 156, § 2 DRO. De bestreden beslissingen verklaren

het gemotiveerde verzoek ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond en verminderen de opgelegde administratieve geldboete tot 2.000 euro.

18. Overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 157, § 4 DRO kan de particulier aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, bij wege van verzet tegen een dwangbevel tot betaling van de administratieve geldboete, het Vlaamse Gewest dagvaarden bij de burgerlijke rechtbank.

In de parlementaire voorbereiding werd over deze mogelijkheid van verzet voor de burgerlijke rechtbank het volgende gesteld (Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, nr. 1332/8, 13):

“De rechtbank van eerste aanleg oefent een controle met volle rechtsmacht uit op de administratieve geldboete. De administratie heeft de mogelijkheid om de omvang van de sanctie te moduleren en de rechtbank kan een volledige controle uitoefenen op alles wat onder de beoordeling van de administratie valt. Een rechterlijke controle met volle rechtsmacht garandeert dat het systeem van administratieve geldboeten in overeenstemming is met artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zoals onlangs nog in een arrest van het Arbitragehof over de BTW-geldboeten bevestigd werd”.

Hieruit kan worden opgemaakt dat het de bedoeling was van de decreetgever om te voorzien in een omvattend systeem van rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter. Die rechtsbescherming omvat de bevoegdheid om de weigering van kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling te controleren in volle rechtsmacht, aangezien deze elementen behoren tot “wat onder de beoordeling van de administratie valt”.

Aldus heeft de decreetgever aan een rechter van de rechterlijke orde de bevoegdheid opgedragen om kennis te nemen van geschillen met betrekking tot deze geldboeten, onder meer voor wat betreft de weigering tot kwijtschelding en de beslissing om de geldboete te verminderen.

Te dezen werd aan de verzoekende partijen op 12 december 2007 bij deurwaardersexploot een dwangbevel betekend, waartegen zij bij de rechtbank van eerste aanleg te Brugge verzet hebben aangetekend.

De bevoegdheid waarover de gewone rechter aldus op grond van artikel 157, § 4 DRO beschikt om, als eenmaal de zaak bij hem aanhangig is gemaakt, uitspraak te doen zowel over de interne als de externe wettigheid van de

beslissingen waarmee een administratieve geldboete wordt opgelegd, sluit de annulatie- en de schorsingsbevoegdheid van de Raad van State uit.

19. De Raad van State is bijgevolg onbevoegd om van het annulatieberoep kennis te nemen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig november 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens