

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.707 van 7 december 2011
in de zaak A. 201.552/X-14.757.**

In zake : 1. Viviane GOYENS
 2. Paul ROBBEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Martin Denys
 kantoor houdend te 1560 HOEILAART
 de Quirinilaan 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
2. de HOGE RAAD VOOR HET HANDHAVINGSBELEID
 woonplaats kiezend te 1030 BRUSSEL
 Koning Albert II-laan 35, bus 80

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 26 augustus 2011, strekt tot de
schorsing van de tenuitvoerlegging van “de beslissing van de Hoge Raad voor het
Handhavingsbeleid dd 17 juni 2011 (...) waarbij (de) aanvraag werd verworpen
tot vermindering/opschorting van dwangsommen opgelegd door het Hof van
Beroep te Antwerpen met arrest van 14 november 2007”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag
opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 november 2011.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Martin Denys, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en Andy De Backer, adjunct van de directeur, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend 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. Bij arrest van 14 november 2007 van het hof van beroep te Antwerpen worden de verzoekende partijen schuldig verklaard aan de hen ten laste gelegde feiten, meer bepaald de instandhouding in de periode van 26 november 2001 tot 11 maart 2005 van “de aanzienlijke uitbreiding m.n. de uitbreiding aan de basiswoning met een oppervlakte van ca. 57m², een aparte constructie in hout met een oppervlakte van ca. 9m x 6m waarin drie garages zijn ondergebracht en een gemetselde muur die beide constructies verbindt”, aan de Vrunvijver 23 te Heusden-Zolder.

Het hof van beroep beveelt de verzoekende partijen in dat arrest “de plaats in de vorige staat te herstellen, hetgeen impliceert de afbraak van de uitbreiding van de chalet in hout en bakstenen inclusief de verwijdering van de

vloerplaat, een en ander omvattende ca. 57m², het verwijderen van de houten garages inclusief het verwijderen van de eventuele vloerplaat en het verwijderen van de verbindingsmuur inclusief de fundering, binnen de termijn van een jaar ingaande vanaf het in kracht van gewijsde gaan van huidig arrest” en veroordeelt hen “voor het geval dat aan de veroordeling tot herstel niet wordt voldaan, solidair tot betaling aan de stedenbouwkundige inspecteur van een dwangsom van honderd vijftwintig euro per dag vertraging indien niet vrijwillig door de beklagden wordt overgegaan tot het herstel van de plaats in zijn vorige toestand, zoals boven aangegeven, en dit binnen de opgelegde hersteltermijn, met dien verstande dat die dwangsom zal opvorderbaar zijn vanaf de eerste dag na de hoger vermelde hersteltermijn in zoverre het huidig arrest vooraf werd betekend”.

4. Bij arrest van 1 april 2008 verwerpt het Hof van Cassatie het cassatieberoep dat de verzoekende partijen instelden tegen het voormelde arrest van 14 november 2007.

5. Op 13 juni 2008 wordt het laatstvermelde arrest in opdracht van de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur (hierna: de inspecteur) betekend aan de verzoekende partijen.

6. De in het arrest van 14 november 2007 bepaalde hersteltermijn van één jaar vangt in de gegeven omstandigheden aan op 1 april 2008 en verstrijkt op 1 april 2009.

7. De inspecteur laat de wettelijke hypotheek op 7 augustus 2008 inschrijven overeenkomstig de bepalingen in de hoofdstukken IV en V van de hypotheekwet en meldt zulks aan de verzoekende partijen op 5 september 2008.

8. De verzoekende partijen leggen op 25 september 2008 een verzoekschrift neer voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg. De zaak is nog hangende.

9. Op 24 december 2008 dagvaarden de verzoekende partijen de inspecteur voor de rechtbank van eerste aanleg te Hasselt teneinde te doen zeggen voor recht “dat de dwangsom niet vervalt zolang de Hoge Raad voor het Herstelbeleid geen advies heeft uitgebracht en het Europees Hof van de Rechten van de Mens geen definitieve uitspraak heeft gedaan”. Bij beschikking van 6 maart 2009 wordt deze zaak door de voorzitter van deze rechtbank toebedeeld aan de beslagrechter die bevoegd is inzake de tenuitvoerlegging van een dwangsom. De zaak is nog hangende.

10. Op 23 maart 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de eerste verzoekster een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning “voor het bouwen van een garage” op het betrokken perceel.

In de bij de aanvraag gevoegde beschrijvende nota wordt onder meer het volgende gesteld:

“1. Beschrijving van de ruimtelijke context van de geplande werken:

Het perceel is deels gelegen in een woongebied met landelijk karakter, deels in natuurgebied, volgens het hoger vernoemde gewestplan.

De bestaande woning is gelegen langs de Vrunvijver, terwijl de nieuw op te richten garage zich bevindt langs de Vrunstraat, en de toegang tot deze garage ook langs deze weg ingepland wordt. De opdrachtgever stelt dat deze losstaande garage deel kan uitmaken van een eventueel later op te richten woning langs de Vrunstraat

2. De overeenstemming en de (verenigbaarheid) van de aanvraag met de wettelijke en ruimtelijke context.

De opdrachtgever heeft nood aan een extra garage en wat extra tuinberging. Aangezien de zone langs de Vrunstraat bebouwing met landelijk karakter toelaat, wordt dan ook geopteerd om de garage aan deze zijde van het terrein in te planten.

In de bosrijke omgeving, waar zich vooral dennen bevinden, wordt de garage op de meest open zone in het bos geplant, om zo weinig mogelijk schade aan de bebossing en het straatbeeld aan te brengen.

De bijkomende regenwaterafvoer van garage zal afgeleid worden naar de riolering van de bestaande woning”.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat deze aanvraag geen betrekking heeft op de constructie met drie garages die bij het voormelde arrest van 14 november 2007 moet worden afgebroken.

11. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heusden-Zolder weigert bij besluit van 12 oktober 2009 de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De deputatie van de provincieraad van Limburg verwerpt bij besluit van 20 januari 2010 het beroep van de eerste verzoekster ingesteld tegen het voormelde besluit van 12 oktober 2009. Op 12 februari 2010 stelt de eerste verzoekster tegen het besluit van 20 januari 2010 beroep in bij de Raad voor vergunningsbetwistingen. De zaak is nog hangende.

12. De inspecteur geeft aan de verzoekende partijen op 3 september 2009, 22 februari 2010 en 17 december 2010 bevel tot betaling van de inmiddels verbeurde dwangsommen.

13. Met een verzoekschrift van 13 november 2009 vragen de verzoekende partijen de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (hierna: HRH) “de invordering van de dwangsommen op te schorten totdat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uitspraak zal hebben gedaan”. De HRH verwerpt het verzoek op 23 november 2009 omdat het procedure- en werkingsreglement nog niet is vastgesteld.

14. Op 25 juni 2010 geeft de inspecteur aan de verzoekende partijen bevel voorafgaand aan onroerend beslag en op 14 juli 2010 legt hij uitvoerend beslag op de onroerende goederen van de verzoekende partijen. De verzoekende partijen tekenen op 27 juli 2010 verzet aan tegen dit uitvoerend beslag bij de beslagrechter te Hasselt. De zaak is nog hangende.

15. Op 18 augustus 2010 vordert de inspecteur voor de rechtbank van eerste aanleg te Hasselt de uit onverdeeldheidstreding van de onroerende goederen die mede-eigendom zijn van de eerste verzoekster en drie andere personen. De zaak is nog hangende.

16. Op 28 oktober 2010 vorderen de verzoekende partijen voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel vergoeding van in hoofddorde de Belgische Staat en in ondergeschikte orde hun toenmalige raadsman voor “de schade die

(zij) lijden door het arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen dd. 14 november 2007 en het arrest van het Hof van Cassatie van 1 april 2008”.

17. Bij besluit van 8 november 2010 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heusden-Zolder de eerste verzoekster “een aanvraag tot regulariseren van een uitbreiding bij een bestaande woning” te vergunnen. Deze aanvraag betreft de volgens het arrest van 14 november 2007 af te breken constructies. Op 7 december 2010 stelt de eerste verzoekster tegen dit weigeringsbesluit administratief beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Limburg.

18. Twee van de drie voormelde andere personen tegen wie de uit onverdeeldheidtrekking wordt gevorderd, tekenen op 21 december 2010 voor het hof van beroep te Antwerpen derdenverzet aan tegen het voormelde arrest van 14 november 2007. De zaak is nog hangende.

19. Op 17 januari 2011 dienen de verzoekende partijen bij de HRH een verzoek in om “de invordering van de dwangsommen zoals opgelegd in het arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen dd 14 november 2007 te verminderen tot 0 € daar recent is komen vast te staan dat het Hof van Beroep zich in haar (sic) arrest heeft vergist” en om “alleszins de invordering van de dwangsommen op te schorten totdat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uitspraak zal hebben gedaan”.

20. Met de bestreden beslissing van 17 juni 2011 verwerpt de HRH het verzoek.

IV. Aanduiding van de verwerende partij

21. De verzoekende partijen duiden de HRH aan als verwerende partij.

22. Het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering en de HRH stellen in een gezamenlijk opgestelde nota dat zij beiden als verwerende partij kunnen optreden in deze zaak.

23. De HRH is een bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Hij is door de Vlaamse decreetgever belast met een eigen, autonome opdracht (artikelen 6.1.6 tot en met 6.1.40 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). Als zodanig is de HRH het best geplaatst om de bestreden beslissing te verdedigen. De HRH zal toch, uit hoofde van de voormelde eigen autonome opdracht, in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de correcte uitvoering van het arrest van de Raad van State, maar dit belet niet dat alleen het Vlaamse Gewest de juridische verantwoordelijkheid draagt voor de handelingen van zijn organen. In die optiek dienen het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering en de HRH als verwerende partijen aangewezen te blijven.

V. Onderzoek van de vordering

24. Overeenkomstig artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

25. Ter adstruering van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel voeren de verzoekende partijen aan wat volgt:

“De tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing houdt in dat beroepers geen enkele mogelijkheid hebben om de betaling van de dwangsommen te vermijden. Beroepers zijn geconfronteerd met een toestand waarin de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid de enige is die een catastrofe kan vermijden door de dwangsommen op te schorten c.q. te beperken tot 0 EUR.

Beroepers hebben bij alle mogelijke instanties geprocedeerd namelijk de beslagrechter te Hasselt, de Raad voor Vergunningsbetwistingen, de rechtbank, het Hof voor de Mensenrechten te Straatsburg, etc...

Op dit ogenblik belopen de dwangsommen reeds meer dan 120.000 EUR. Zij verkeren in de morele onmogelijkheid om over te gaan tot de afbraak van de garages omdat zij nog geen uitspraak hebben van de Raad voor Vergunningsbetwistingen om de garages te verplaatsen naar het woongedeelte van hun eigendom. De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid had dit probleem kunnen oplossen door de dwangsommen op te schorten of te verminderen tot 0 EUR.

Beroepers ondergaan dus een moeilijk te herstellen ernstig nadeel door de beslissing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Indien de Raad de dwangsommen zou geschorst hebben, minstens gereduceerd zou hebben tot 0 EUR dan hadden zij deze schade kunnen vermijden”.

26. De verwerende partijen repliceren samengevat dat het nadeel dat de verzoekende partijen doen gelden “een financieel nadeel (is) dat niet kan worden aangenomen”, “niet voort(vloeit) uit de bestreden beslissing”, maar uit het verzuim hun rechtsplicht na te komen om de door het arrest van 14 november 2007 bevolen herstelmaatregel vrijwillig uit te voeren, “gedistilleerd (wordt) uit een preciaire toestand die verzoekers aan zichzelf hebben te wijten” en “een morele onmogelijkheid (is) die ter adstructie van hun nadeel niet dienstig kan worden aangevoerd, minstens geen onmogelijkheid kan zijn zoals bedoeld in artikel 1385quinquies Ger.W.”.

27. In zoverre de “(on)mogelijkheid (...) om de betaling van de dwangsommen te vermijden” die “reeds meer dan 120.000 EUR” belopen, als een nadeel moet worden beschouwd, betreft het een financieel nadeel, waarvan de verzoekende partijen niet aantonen dat het moeilijk te herstellen zou zijn.

28. In zoverre “de morele onmogelijkheid om over te gaan tot de afbraak van de garages” ook als een nadeel moet worden beschouwd, moet worden vastgesteld dat het krachtens artikel 1385quinquies van het Gerechtelijk Wetboek aan de rechter die een dwangsom heeft opgelegd, toekomt om de blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de verzoekende partijen om aan het arrest van 14 november 2007 te voldoen vast te stellen teneinde de dwangsom op te heffen, de looptijd ervan op te schorten gedurende de door hem te bepalen termijn, of de dwangsom te verminderen.

Aangezien de verzoekende partijen niet beweren dat zij een dergelijk verzoek hebben ingediend bij het hof van beroep, is hun beweerde staat van morele onmogelijkheid het gevolg van hun verzuim om dat te doen.

29. De ingeroepen nadelen vloeien bovendien niet voort uit de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, maar uit de houding van de verzoekende partijen zelf die hun rechtsplicht uit kracht van het definitief geworden arrest van 14 november 2007 verzuimen.

30. Het valt tot slot niet in te zien hoe de schorsing van de bestreden beslissing de nadelen die er volgens de verzoekende partijen uit voortvloeien, meer bepaald de onmogelijkheid om de betaling van de – te dezen verbeurde – dwangsommen te vermijden en de morele onmogelijkheid om over te gaan tot de – te dezen door de strafrechter definitief bevolen – afbraak van de garages, zou kunnen verhinderen of ongedaan maken.

31. Er is, daargelaten de bevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van de bestreden beslissing, niet voldaan aan één van de bij artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van
zeven december 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens