

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 225.241 van 24 oktober 2013
in de zaken A. 204.029/X-15.034. (I)
A. 204.030/X-15.035 (II)
A. 204.031/X-15.036. (III)
A. 204.032/X-15.037. (IV)

In zake : Herlinde VANDEWYNCKEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Ghysels
kantoor houdend te 1170 BRUSSEL
Terhulpssteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Declercq
kantoor houdend te 3320 HOEGAARDEN
Gemeenteplein 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 maart 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de stedenbouwkundig inspecteur van 16 januari 2012 houdende ongegrondverklaring van het verzoek van verzoekster van 18 november 2011 tot kwijtschelding – “vermindering van de administratieve geldboete die [haar] door de rekenplichtige van het herstelfonds op 03/11/2011 werd opgelegd wegens de op 28/05/2011 vastgestelde doorbreking van het bekrachtigd stakingsbevel van 05/05/2011” (zaak A. 204.029/X-15.034).

Het beroep, ingesteld op 15 maart 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de stedenbouwkundig inspecteur van 16 januari 2012 houdende ongegrondverklaring van het verzoek van verzoekster

van 18 november 2011 tot kwijtschelding – “vermindering van de administratieve geldboete die [haar] door de rekenplichtige van het herstelfonds op 03/11/2011 werd opgelegd wegens de op 12/06/2011 vastgestelde doorbreking van het bekrachtigd stakingsbevel van 05/05/2011” (zaak A. 204.030/X-15.035).

Het beroep, ingesteld op 15 maart 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de stedenbouwkundig inspecteur van 16 januari 2012 houdende ongegrondverklaring van het verzoek van verzoekster van 18 november 2011 tot kwijtschelding – “vermindering van de administratieve geldboete die [haar] door de rekenplichtige van het herstelfonds op 03/11/2011 werd opgelegd wegens de op 18/06/2011 vastgestelde doorbreking van het bekrachtigd stakingsbevel van 05/05/2011” (zaak A. 204.031/X-15.036).

Het beroep, ingesteld op 15 maart 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de stedenbouwkundig inspecteur van 16 januari 2012 houdende ongegrondverklaring van het verzoek van verzoekster van 18 november 2011 tot kwijtschelding – “vermindering van de administratieve geldboete die [haar] door de rekenplichtige van het herstelfonds op 03/11/2011 werd opgelegd wegens de op 08/08/2011 vastgestelde doorbreking van het bekrachtigd stakingsbevel van 05/05/2011” (zaak A. 204.032/X-15.037).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord in de zaken *sub* I, II, III en IV ingediend en de verzoekster heeft in de voornoemde zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag in de voornoemde zaken opgesteld.

De verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie in de voornoemde zaken ingediend.

De partijen zijn in de voornoemde zaken opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 september 2013.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft in de voornoemde zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Ghysels, die verschijnt voor de verzoekster in de voornoemde zaken, en advocaat Giovanni Havet, die *loco* advocaat Philippe Declercq verschijnt voor de verwerende partij in de voornoemde zaken, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft in de voornoemde zaken een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de kosten betreft.

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. Voeging

3. De zaken zijn dermate verknocht dat ze dienen te worden gevoegd.

IV. Feiten

4.1. Verzoekster is mede-eigenaar van een perceel gelegen aan de Brusselsestraat 28 te Lennik, kadastraal bekend sectie E, nr. 0112/R/3.

4.2. Op 6 december 2005 verleent de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening aan verzoekster, als zaakvoerder van de bvba Licence to Build, een gedeeltelijke stedenbouwkundige vergunning voor de verbouwing van de woning, de inrichting van het architectenbureau en vergaderruimte op het voormelde perceel. De realisatie van een ingenieursbureau

in de achterliggende berging met een uitbreiding en de aanleg van een parking worden geweigerd. Verder wordt vermeld dat de gebruikswijziging van de schuur tot feestzaal pas verantwoord is en voor vergunning vatbaar indien er parkeerplaatsen op het perceel zelf zullen vergund en gerealiseerd zijn. De in de aanvraag voorziene parkeerplaatsen in de tuinzone dienen op een andere plaats op het terrein te worden aangelegd, dit om overlast voor de omgeving tegen te gaan. Het inplantingsplan van de parking dient bij het college van burgemeester en schepenen ter goedkeuring te worden ingediend.

4.3. Op 4 mei 2011 wordt door een inspecteur bij de lokale politie Pajottenland een proces-verbaal opgemaakt wegens de aanleg van een niet vergunde parking achter een feestzaal.

4.4. De volgende dag, op 5 mei 2011, stelt de inspecteur een schriftelijk bevel tot onmiddellijke staking van de werken/handelingen/gebruik op.

4.5. Op 19 mei 2011 bekrachtigt de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur het stakingsbevel ten opzichte van onder meer verzoekster.

4.6. Meermaals en in het bijzonder op 28 mei 2011 (zaak *sub* I), 12 juni 2011 (zaak *sub* II), 18 juni 2011 (zaak *sub* III) en op 8 augustus 2011 (zaak *sub* IV) worden door de lokale politie inbreuken op het bekrachtigde stakingsbevel vastgesteld.

4.7. Bij afzonderlijke beslissingen van 3 november 2011 legt de rekenplichtige van het Herstelfonds aan verzoekster telkens een administratieve geldboete van 5.000 euro op wegens de onder randnummer 4.6 vermelde inbreuken op het bekrachtigd stakingsbevel.

4.8. Op 17 november 2011 dient verzoekster bij de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur een verzoek in tot kwijtschelding, en in

ondergeschikte orde tot vermindering, van de opgelegde administratieve geldboetes.

4.9. Bij afzonderlijke beslissingen van 16 januari 2012 wijst de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur het verzoek tot kwijtschelding en vermindering van de onder randnummer 4.7 vermelde geldboetes af.

Dit zijn de bestreden besluiten in de zaken *sub I tot IV*.

4.10. Op 7 november 2012 vaardigt de rekenplichtige van het Herstelfonds in de zaken *sub I tot IV* een dwangbevel uit, dat door de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur wordt gevisieerd en op 15 november 2012 bij deurwaardersexploot aan verzoekster wordt betekend.

4.11. Op 14 december 2012 tekent verzoekster verzet aan tegen de voormelde dwangbevelen bij de rechtbank van eerste aanleg.

V. Rechtsmacht van de Raad van State (zaken sub I tot IV)

A. Standpunt van de partijen

5.1. Verzoekster wijst er in haar verzoekschrift, onder verwijzing naar rechtsleer op, dat de beslissing over de al dan niet kwijtschelding/vermindering van een administratieve geldboete principieel griefhoudend is. De gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur kan immers niet terugkomen op de beslissing van de rekenplichtige en, op het bezwaar van de schuldenaar, vaststellen dat er geen redenen waren om een geldboete op te leggen, bijvoorbeeld omdat het stakingsbevel of de bekrachtiging onwettig zijn of de inbreuken erop niet vaststaan. Een “kwijtschelding, vermindering of uitstel” is immers enkel denkbaar als de verschuldigdheid op basis van een regelmatige vestiging van de boete vaststaat. Daarom is het mogelijk dat verzoekster de beslissing aanvecht bij de Raad van State.

Dat de Raad van State te dezen bevoegd is, kan bijkomend mede worden afgeleid uit zijn bevoegdheid ten aanzien van de beslissingen van de directeur van de belastingen inzake vrijstellingen van nalatigheidsinteressen en ten aanzien van de beslissingen van de Commissie voor vrijstelling van de sociale bijdragen als zelfstandige.

Uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving blijkt dat de beslissing over de administratieve geldboete principieel aanvechtbaar is voor de afdeling Bestuursrechtspraak. Volgens recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (GwH, 17 januari 2007, nr. 14/2007, B.5.3) en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, moet de Raad van State worden geacht om in het kader van zijn vernietigingscontentieux te kunnen beslissen met volle rechtsmacht.

5.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de Raad van State reeds in verschillende arresten heeft beslist dat als de rechtbanken van de rechterlijke orde door de wetgever bevoegd zijn gemaakt om betwistingen omtrent de administratieve geldboete te beslechten, de Raad van State niet meer bevoegd is. In dezelfde logica, maar andersom, werd de Raad bevoegd geacht in die gevallen waarin er geen bevoegdheid is van de jurisdictionele rechter. Specifiek met betrekking tot het opleggen van een administratieve geldboete wegens het doorbreken van een bekrachtigd stakingsbevel heeft de Raad van State reeds geoordeeld in een arrest nr. 209.288 van 29 november 2010 inzake de bvba Immo Brugge Oostkust e.a. De Raad van State haalt in het arrest de artikelen 156 en 157 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) aan. Diezelfde regeling is nu terug te vinden in de artikelen 6.1.49 en 6.1.50 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO), zodat de redenering van het aangehaalde arrest onverminderd geldt.

5.3. Verzoekster dupliceert in haar memorie van wederantwoord dat haar vordering bij de Raad van State erop gericht is de onwettigheid van het bestreden besluit te doen vaststellen en dus niet strekt tot de erkenning van

subjectieve rechten in de zin van artikel 144 van de Grondwet, in welk geval uitsluitend de hoven en rechtbanken bevoegd zouden zijn. In dat verband dient erop te worden gewezen dat de stedenbouwkundig inspecteur bij het beoordelen van het verzoek tot kwijtschelding/vermindering niet over een gebonden bevoegdheid maar over een ten dele discretionaire bevoegdheid beschikt. In de mate de rechtsonderhorige zich bij de uitoefening van deze bevoegdheid beroept op een schending van rechtsregels is de Raad van State wel degelijk bevoegd. Immers is het pas wanneer de administratieve overheid over een gebonden bevoegdheid beschikt en de burger titularis is van een werkelijk subjectief recht, dat deze over een vordering van volle rechtsmacht beschikt bij een rechter die uitspraak zal doen over het al dan niet aanwezig zijn van de voorwaarden waarvan het bestaan van het recht afhangt. Er dient in dat verband op te worden gewezen dat de VCRO geen georganiseerde beroepsprocedure voorziet om de eindbeslissing van de stedenbouwkundige inspecteur inzake het verzoek tot kwijtschelding/vermindering aanhangig te maken bij de rechtbank. Artikel 6.1.50 VCRO bepaalt enkel dat wanneer de administratieve geldboete niet wordt voldaan, een dwangbevel kan worden uitgevaardigd dat aangevochten kan worden voor de rechtbank. Het is dus pas wanneer er een dwangbevel wordt uitgevaardigd dat de VCRO voorziet in een beroepsmogelijkheid voor de rechtbank. In voorliggende geval werd verzoekster tot op heden overigens geen dwangbevel betekend.

De eindbeslissing van de stedenbouwkundig inspecteur is een uitvoerbare rechtshandeling - artikel 6.1.49, § 7 VCRO bepaalt dat de administratieve geldboete moet worden betaald binnen zestig dagen na kennisgeving van de definitieve beslissing - zonder dat er een dwangbevel wordt gevestigd. Derhalve is deze beslissing overeenkomstig artikel 14 R.v.St-Wet wel degelijk aanvechtbaar voor de Raad van State.

5.4. Verzoekster laat in haar laatste memorie nog gelden dat de beroepen tot nietigverklaring werden ingesteld op 15 maart 2012 en dat het dwangbevel pas werd betekend op 15 november 2012. Op 14 december 2012 werd hiertegen verzet ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg. Op het

ogenblik dat de annulatieberoepen werden ingesteld kon verzoekster zich dus niet tot de justitiële rechter wenden, omdat er op dat ogenblik nog geen dwangbevel was betekend. Minstens moet dan ook worden aangenomen dat de Raad van State bevoegd was om van de annulatieberoepen kennis te nemen tot op het ogenblik van betekening van het dwangbevel.

B. Beoordeling

6.1. De in artikel 6.1.47 VCRO bedoelde ambtenaren, agenten of officieren van de gerechtelijke politie kunnen de onmiddellijke staking bevelen van het werk, van de handelingen of van het gebruik indien zij vaststellen dat het werk, de handelingen of de wijzigingen een inbreuk vormen, vermeld in artikel 6.1.1 VCRO, of wanneer niet voldaan is aan de verplichting van artikel 4.7.19, § 4 VCRO.

Indien de betrokken werken, handelingen of wijzigingen worden voortgezet in strijd met een door de stedenbouwkundig inspecteur bekrachtigd bevel tot staking, wordt overeenkomstig artikel 6.1.49 VCRO een administratieve geldboete opgelegd.

De artikelen 6.1.49 en 6.1.50 VCRO luiden als volgt:

“Art. 6.1.49. § 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 stedenbouwkundig inspecteur bekrachtigd bevel tot staking, vermeld in artikel 6.1.47, 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 bedoelde geldboeten vermeld in § 1, die de betrokkene bij aangetekende brief tot hen richt.

Het verzoek schorst de bestreden beslissing.

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

§ 5. De ambtenaren daartoe aangewezen door de Vlaamse regering nemen een beslissing binnen dertig dagen, te rekenen vanaf de datum van het overmaken van het verzoek, vermeld in § 4.

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 dertig dagen.

§ 6. Indien [...] de beslissing niet is overgemaakt 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. 6.1.50. § 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 gevisieerd 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 dertig 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.”

6.2. De bestreden beslissingen zijn beslissingen in de zin van het hiervoor vermelde artikel 6.1.49, § 5, eerste lid VCRO, die zijn genomen over een gemotiveerd verzoek van de verzoekster overeenkomstig artikel 6.1.49, §§ 3 en 4 VCRO, nadat eerder aan haar de onder randnummer 4.7 vermelde geldboetes werden opgelegd overeenkomstig artikel 6.1.49, § 1 VCRO. De bestreden beslissingen verklaren het gemotiveerde verzoek ongegrond.

6.3. Overeenkomstig artikel 6.1.50, § 4 VCRO 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 voor 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 is geweest van de decreetgever om te voorzien in een rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter, die ook de bevoegdheid omvat 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 vanaf de betekening van het dwangbevel 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. De bevoegdheid waarover de rechter van de rechterlijke orde op grond van artikel 6.1.50, § 4 VCRO beschikt, sluit de annulatie- en de schorsingsbevoegdheid van de Raad van State uit.

De decreetgever heeft de justitiële rechter enkel bevoegd gemaakt in de gevallen waarin een dwangbevel wordt betekend aan de in artikel 6.1.49, § 1, eerste lid, VCRO bedoelde persoon die daartegen dan een met reden

omkleed verzet kan doen bij de in artikel 6.1.50, § 4, VCRO bedoelde justitiële rechter. In de andere gevallen, waarin geen dwangbevel werd betekend, wordt de bevoegdheid van de Raad van State door de decreetgever niet uitgesloten.

6.4. Te dezen werd aan verzoekster op 15 november 2012 bij deurwaardersexploot een dwangbevel betekend, waartegen verzoekster beweert op 14 december 2012 verzet bij de rechtbank van eerste aanleg te hebben aangetekend. Gelet op wat voorafgaat, is de Raad van State niet langer bevoegd om van de huidige beroepen kennis te nemen.

7. Gezien de omstandigheden van de zaak, past het om de kosten van de beroepen ten laste van de verwerende partij te leggen.

BESLISSING

1. De zaken A. 204.029/X-15.034, A. 204.030/X-15.035, A. 204.031/X-15.036 en A. 204.032/X-15.037 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt het beroep in de zaken *sub* I, II, III en IV.

3. De verwerende partij wordt in de zaken *sub* I, II, III en IV verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig oktober 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust