

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.243 van 24 oktober 2013
in de zaak A. 207.282/X-15.276.**

In zake : Ria VAN DIJCK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Yves Loix en Jo Van Lommel
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johan Claes
 kantoor houdend te 2550 KONTICH
 Mechelsesteenweg 160
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 december 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 11 oktober 2012 van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur waarbij het verzoek tot kwijtschelding-vermindering van de administratieve geldboete die haar door de rekenplichtige van het Herstelfonds op 13 september 2012 is opgelegd wegens de bij proces-verbaal van 25 mei 2010 vastgestelde doorbreking van het bekrachtigd stakingsbevel van 20 januari 2010 “onontvankelijk en deels ongegrond” wordt verklaard en de opgelegde administratieve geldboete van 5.000,00 euro wordt verminderd tot 1.500,00 euro.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft 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 27 september 2013.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Van Lommel, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Giovanni Havet, die *loco* advocaat Johan Claes verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een 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

3.1. Verzoekster is mede-eigenaar van een perceel gelegen te Brecht over Kraaijenhorst 11, kadastraal bekend sectie D, nr. 470/d, door het gewestplan Turnhout ingekleurd als agrarisch gebied.

3.2. Op 22 januari 2010 stelt de stedenbouwkundig inspecteur een proces-verbaal op met betrekking tot het voormelde perceel, lastens Paul Van Rompaey, de bvba Service Plus en Maria Janssens. Als bijlage is een stakingsbevel strekkende tot “het staken van het gewoonlijk gebruik van het perceel voor het opslaan van materiaal en materieel, afval alsook het gebruik ervan als parking”, gevoegd.

Op 25 januari 2010 bekrachtigt de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur het stakingsbevel.

3.3. Het proces-verbaal van vaststelling met stakingsbevel en de bekrachtigingsbeslissing worden op 26 januari 2010 ter kennis gebracht van Maria Janssens, Paul Van Rompaey en de bvba Service Plus.

Op 4 maart 2010 dagvaarden Maria Janssens, Paul Van Rompaey en de bvba Service Plus het Vlaamse Gewest in kort geding teneinde de opheffing van het stakingsbevel van 25 januari 2010 te horen en zien bevelen:

“[...]

Aangezien verzoeksters van oordeel zijn dat de betrokken percelen reeds voor de Stedenbouwwet van 1961 als parking en stockeerplaats werden gebruikt, toen op de percelen aan de voorzijde een transportbedrijf gevestigd was.

[...]

Aangezien er een onweerlegbaar vermoeden van vergunning bestaat voor bestaande constructies gebouwd voor de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet van 22/03/1962, nl. op 22/04/1962.

[...]

Dat er dan ook geen sprake is van enige bouwovertreiding en het gepast voorkomt het stakingsbevel van 25 januari 2010 op te heffen.”

Deze procedure is hangende.

3.4. Op 25 mei 2010 stelt de stedenbouwkundig inspecteur een proces-verbaal op wegens het doorbreken van het stakingsbevel. Daarin wordt onder meer het volgende gesteld :

“[...]

Vaststellingen:

[...]

De verharding is nog aanwezig net zoals de inrit die zich deels op perceel afd. 4, sectie D, nr. 469c bevindt. Tijdens ons plaatsbezoek staan er geen voertuigen geparkeerd. Wel wordt het terrein nog steeds gebruikt als opslagplaats voor allerlei bouwmaterialen (paletten met bakstenen, bielzen, stalen rekken gevuld met materiaal, hout, ...) en afval.

[...] Aangezien de toestand nagenoeg ongewijzigd is ten opzichte van de voorgaande vaststelling, stellen wij de doorbreking van het stakingsbevel van 20/01/2010 vast en leggen een nieuw stakingsbevel op.

Rechtzetting

In het proces-verbaal van 22/01/2010 wordt mevrouw Maria Janssens (Klein Lepelstraat 15, 2940 Stabroek) als eigenaar aangeduid. Hoewel zij volgens de door ons geraadpleegde databanken tot op heden als eigenaar wordt beschouwd, heeft zij het kwestieuze perceel reeds sedert 1997 aan Paul Van Rompaey en Ria Van Dyck verkocht. Uit navraag bij de diensten van het kadaster en het registratiekantoor blijkt dat deze eigendomsoverdracht incorrect verwerkt is waardoor mevrouw Janssens heden nog steeds als eigenaar geregistreerd staat.

[...]

Stakingsbevel:

[...]

Omvang staking: het staken van het gewoonlijk gebruik van het perceel voor het opslaan van materiaal, materieel en afval alsook het gebruik ervan als parking.

[...].”

3.5. Op 27 mei 2010 bekrachtigt de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur het stakingsbevel.

3.6. Per aangetekende brieven van 13 september 2012 legt de rekenplichtige van het Herstelfonds aan verzoekster, de bvba Service Plus en Paul Van Rompaey een administratieve geldboete van 5.000 euro op wegens verderzetting van het gewoonlijk gebruik van het kwestieuze perceel voor het opslaan van materiaal, materieel en afval alsook het gebruik ervan als parking in strijd met het stakingsbevel.

3.7. Op 27 september 2012 dienen verzoekster, Paul Van Rompaey en de bvba Service Plus bij de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur een verzoek in tot kwijtschelding/vermindering van de opgelegde administratieve geldboeten :

“[...]

2.1) Positie Ria Van Dyck en de in ons bezit zijnde documenten
[...]

Wat echter wel belangrijk is, betreft de positie van Mevrouw Ria Van Dyck. Zoals aangehaald, is er in het bevel van 20 mei 2010 ingegaan op de positie van Mevrouw Ria Van Dyck. Het stakingsbevel voorziet immers in een rechtzetting. Het initiële stakingsbevel, zoals ter kennis gebracht per schrijven van 25 januari 2010, is niet gericht geweest aan Mevrouw Ria Van Dyck maar aan Mevrouw Maria Janssens. Het eerste stakingsbevel is dan ook nooit opgelegd geweest ten aanzien van de partij Van Dyck zodat er op 20 mei 2010 ook geen doorbreking van het stakingsbevel kan vastgesteld worden ten aanzien van Mevrouw Ria Van Dyck. Er wordt verwezen naar een vermeende fout op het kadaster doch hieromtrent kan cliënten niets verweten worden.

Er kan dan ook op 20 mei 2010 geen doorbreking [worden] vastgesteld ten aanzien van Mevrouw Ria Van Dyck zodat zij ook de geldboete voor deze doorbreking niet verschuldigd kan zijn.
[...].”

3.8. Op 11 oktober 2012 wijst de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur het verzoek tot kwijtschelding van de administratieve geldboete van onder meer verzoekster af. Hij vermindert evenwel de opgelegde administratieve geldboete van 5.000 euro tot 1.500 euro :

“[...]
Positie van mevrouw Ria Van Dyck
[...]

Dat verzoekster aanhaalt dat het stakingsbevel d.d. 20/01/2010 verkeerdelijk vermeldt dat mevrouw Janssens eigenaar is van de kwestieuze percelen. Dat hierover een rechtzetting werd gedaan in het proces-verbaal van 25/05/2010. Dat verzoekster ten onrechte meent dat er in haren hoofde op 25/05/2010 geen vaststelling van doorbreking kon worden gedaan omdat het stakingsbevel d.d. 20/01/2010 en de bekrachtiging ervan haar niet expliciet ter kennis werden gebracht.

Deze stelling kan niet worden gevolgd. Zoals hiervoor reeds aangehaald geldt het stakingsbevel erga omnes. Verzoekster kon of mocht geen handelingen toelaten die in strijd waren met het bekrachtigd stakingsbevel.

Dat verzoekster ook op de hoogte van het stakingsbevel zal geweest zijn daar dit werd overgemaakt aan haar echtgenoot de heer Van Rompaey en de BVBA Service Plus waarvan zij medezaakvoerder is.

Dat verzoekster dan ook wist, of minstens diende te weten wat haar rechten en plichten waren. Dat er bij proces-verbaal d.d. 25/05/2010 terecht een doorbreking in haren hoofde werd vastgesteld.”

Dit is het bestreden besluit.

3.9. Op 16 oktober 2012 betaalt verzoekster naar eigen zeggen de administratieve geldboete onder voorbehoud.

A. Standpunt van de partijen

4.1. Verzoekster wijst er in haar verzoekschrift op dat de bestreden beslissing een eenzijdige administratieve rechtshandeling is waartegen in beroep kan worden gekomen bij de Raad van State. Tegen deze beslissing is geen georganiseerd administratief beroep voorzien en de bevoegdheid van de Raad van State wordt in casu niet uitgesloten door een bijzonder gerechtelijk beroep, zoals dit bijvoorbeeld wel het geval is bij de opheffing van het stakingsbevel.

4.2. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de bevoegdheid van de Raad van State om van het annulatieberoep kennis te nemen. Ze stelt dat artikel 6.1.50 VCRO in de mogelijkheid voorziet om zich voor de controle in volle rechtsmacht van de administratieve geldboete tot de rechtbank van eerste aanleg te wenden. Het is niet vereist om te wachten tot er een dwangbevel wordt uitgevaardigd om zich al tot deze rechter te wenden. Dit verzet voor de rechtbank van eerste aanleg heeft schorsende werking. Hieruit volgt dat de Raad van State niet bevoegd is.

4.3. Verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord dat, wat artikel 6.1.50, § 4 VCRO betreft, de decreetgever expliciet heeft bepaald dat de betrokkene binnen een termijn van dertig dagen na de betekening van het dwangbevel een met redenen omkleed verzet kan doen bij de rechtbank. De decreetgever heeft zeer duidelijk te kennen gegeven binnen welke grenzen de betrokkene een procedure kan opstarten bij de rechtbank. Indien de decreetgever de betekening van het dwangbevel niet nodig achtte, had deze hier geen melding van gemaakt, zoals dit gebeurde in artikel 6.1.47 VCRO. De regelgeving voorziet in een duidelijk onderscheid. Indien er bijgevolg geen sprake is van de betekening van een dwangbevel, kan de betrokkene geen procedure conform artikel 6.1.50, § 4 VCRO bij de rechtbank van eerste aanleg inleiden. In de parlementaire voorbereidende werken bij artikel 149 van het decreet van 18 mei

1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wordt weliswaar verwezen naar de “volle rechtsmacht” waarover de rechtbank van eerste aanleg beschikt. Dit betekent uiteraard niet dat de rechtbank van eerste aanleg exclusief bevoegd is, doch enkel dat in het geval de rechtbank bevoegd is, deze rechtbank “een volledige controle [kan] uitoefenen op alles wat onder de beoordeling van de administratie valt”. Indien de decreetgever wenste dat ook zonder betekening van een dwangbevel een procedure voor de rechtbank zou kunnen worden ingeleid, had deze geen melding gemaakt van de vermelde betekening en dus geen bewust onderscheid gemaakt inzake. Het arrest van de Raad van State van 29 november 2010, nr. 209.288, inzake de bvba Immo Brugge Oostkust a.e., is inzake niet relevant aangezien in vermeld dossier een betekening van dwangbevel plaatsvond. In onderhavig dossier is, gelet op de betaling onder voorbehoud door verzoekster, geen betekening van een dwangbevel gebeurd, zodat zij niet in aanmerking komt om conform artikel 6.1.50, § 4 VCRO een procedure bij de rechtbank van eerste aanleg in te leiden.

4.4. Verzoekster laat in haar laatste memorie nog gelden dat de uitdrukkelijke toewijzing aan de rechterlijke orde in geval van betekening van het dwangbevel, en derhalve de uitsluiting van de bevoegdheid van de Raad van State, vast staat en door haar niet wordt betwist. Bij het uitblijven van een dwangbevel is er echter geen decretaal voorziene toewijzing aan de rechterlijke orde en is er geen uitsluiting van de bevoegdheid van de Raad van State. De omstandigheid dat de rechtsonderhorige in voorkomend geval kan kiezen welke de bevoegde instantie is, vloeit voort uit het decreet en betreft wettigheidskritiek waarvoor de Raad van State niet bevoegd is. Volledigheidshalve wordt verwezen naar de bevoegdheid van de Raad van State in de onteigeningsprocedure, waarbij het al dan niet opstarten van een procedure bepalend is voor de bevoegdheid van de Raad van State. Of deze procedure wordt ingeleid is afhankelijk van de partijen en er wordt niet ingezien waarom dit in voorliggend geval anders zou zijn.

B. Beoordeling

5.1. 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 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.”

5.2. De bestreden beslissing is een beslissing in de zin van het hiervoor vermelde artikel 6.1.49, § 5, eerste lid VCRO, die is genomen over een gemotiveerd verzoek van verzoekster overeenkomstig artikel 6.1.49, §§ 3 en 4 VCRO, nadat eerder aan haar een administratieve geldboete van 5.000 euro was opgelegd overeenkomstig artikel 6.1.49, § 1 VCRO. De bestreden beslissing verklaart het gemotiveerde verzoek deels ongegrond.

5.3. 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., VI. 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.

5.4. Te dezen werd aan de verzoekster, die de administratieve geldboete onder voorbehoud heeft betaald, geen dwangbevel betekend. De Raad van State is dan ook bevoegd om van het huidig beroep kennis te nemen.

De exceptie is ongegrond.

6. Voor de oplossing van het geschil is het noodzakelijk dat de zaak verder door een lid van het auditoraat wordt onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht. Er is derhalve reden om het debat te heropenen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat wordt gelast met een aanvullend onderzoek.

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