

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.217 van 29 april 2014
in de zaak A. 203.231/X-14.984.**

In zake : Christiaan DE WANDELEER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Nick Schellemans
 kantoor houdend te 2580 Putte
 Waversesteenweg 81
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door :
1. de Vlaamse regering
2. de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid
beiden woonplaats kiezend bij
de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid
gevestigd te 1030 Brussel
Koning Albert II-laan 35/80

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 januari 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing nr. 000536 van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid van 21 oktober 2011 waarbij het verzoek van verzoeker “tot tijdelijke opschorting dd. 04/05/2011, minstens gedeeltelijke invordering van een opeisbaar geworden dwangsom bij toepassing van artikel 6.1.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening m.b.t. het perceel, eigendom van verzoeker, gelegen te 2580 Putte, Grensstraat 33, met kadastrale gegevens: 1^{ste} afdeling, sectie C, nummers 580E2”, wordt verworpen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 226.308 van 31 januari 2014 heropent de Raad van State het debat, worden de partijen in de gelegenheid gesteld een aanvullende

memorie in te dienen en wordt bepaald dat de zaak opnieuw ter terechtzitting wordt opgeroepen op 4 april 2014.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een aanvullende memorie ingediend.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Maarten Van der Aa, die *loco* advocaat Nick Schellemans verschijnt voor verzoeker, en Andy De Backer, adviseur, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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. Bij arrest van 5 juni 2002 van het hof van beroep te Antwerpen wordt verzoeker schuldig verklaard aan de hem ten laste gelegde feiten, meer bepaald het opstapelen van bouwmaterialen, aanbrengen van tuindecoratie, wijzigen van het reliëf, storten van puin, aanbrengen van verhardingen, het uitvoeren van verbouwings- en vernieuwingswerken aan een bestaande hoeve, het doorbreken van een stakingsbevel en het instandhouden van deze werken op een onroerend goed te Putte aan de Grensstraat 33.

In datzelfde arrest beveelt het hof van beroep op vordering van de gemachtigde ambtenaar (thans de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur) aan verzoeker de plaats in de vorige staat te herstellen door “het slopen van de wederrechtelijke constructie, d.w.z. de volledige afbraak van de hoeve” en “het verwijderen van de aangelegde tuin, parking, toegangsweg, verharding, puin,

bouwmaterialen, uitgestalde materialen voor tuinaanleg en –decoratie, het ongedaan maken van de reliëfwijziging (ophoging terrein, talud)” binnen een termijn van “één jaar na het in kracht van gewijsde treden van het arrest”.

Het hof van beroep legt op vordering van de gemachtigde ambtenaar “de uitvoering van de herstelmaatregelen op[...] onder verbeurte van een dwangsom van 247,89 euro, per dag vertraging [...], voor wat betreft het verwijderen van de aangelegde tuin, parking, toegangsweg, verharding, puin, bouwmaterialen, uitgestalde materialen voor tuinaanleg en –decoratie, het ongedaan maken van de reliëfwijziging (ophoging terrein, talud)” en “onder verbeurte van een dwangsom van 49,58 euro, per dag vertraging [...], voor wat betreft het slopen van de wederrechtelijke constructie, d.w.z. de volledige afbraak van de hoeve”.

Het voormelde arrest bevestigt op deze punten het vonnis van 17 november 1999 van de rechtbank van eerste aanleg van Mechelen.

4. Bij arrest van 18 februari 2003 verwerpt het Hof van Cassatie het cassatieberoep dat verzoeker instelde tegen het voormelde arrest van 5 juni 2002.

Verzoeker dient de opgelegde herstelmaatregelen aldus uit te voeren tegen uiterlijk 18 februari 2004.

5. Op 29 maart 2003 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Putte aan verzoeker een voorwaardelijke regularisatievergunning voor de voormelde hoeve.

6. Op 22 november 2005 wordt het arrest van 18 februari 2003 van het Hof van Cassatie samen met het arrest van 5 juni 2002 van het hof van beroep te Antwerpen en het vonnis van 17 november 1999 van de rechtbank van eerste aanleg van Mechelen op verzoek van de stedenbouwkundige inspecteur door de gerechtsdeurwaarder betekend aan verzoeker.

7. Op regelmatige tijdstippen geeft de stedenbouwkundige inspecteur bevel tot betaling van de sinds 22 november 2005 verbeurde dwangsommen.

8. Op 18 juni 2007 wordt op verzoek van de stedenbouwkundige inspecteur uitvoerend onroerend beslag gelegd op diverse onroerende goederen van verzoeker.

Bij beschikking van 1 februari 2008 van de beslagrechter in de rechtbank van eerste aanleg te Mechelen wordt het verzet van verzoeker tegen het uitvoerend onroerend beslag verworpen.

Het uitvoerend onroerend beslag wordt hernieuwd op 6 mei 2010.

9. Op 2 juli 2007 dagvaardt verzoeker de stedenbouwkundige inspecteur en het Openbaar Ministerie voor de rechtbank van eerste aanleg te Mechelen op grond van artikel 1385*quinquies* Ger.W. teneinde “te zeggen voor recht dat de dwangsommen opgelegd bij vonnis d.d. 17.11.1999 (...) opgeheven zijn, minstens deze te beperken”.

Bij vonnis van 7 januari 2009 en vervolgens, in hoger beroep, bij arrest van 3 maart 2010 wordt de vordering van verzoeker afgewezen.

10. Bij proces-verbaal van 20 mei 2010 stelt de stedenbouwkundige inspecteur vast dat “het arrest van 05/06/2002 van het Hof van Beroep van Antwerpen werd uitgevoerd. De verbouwde hoeve, waarvan de afbraak werd bevolen werd inmiddels geregulariseerd bij collegebesluit van 29/09/2003. De aangelegde tuin, parking, toegangsweg, verharding, puin, bouwmaterialen, uitgestalde materialen voor tuinaanleg en –decoratie, het ongedaan maken van de reliëfwijziging (ophoging terrein, talud) werden verwijderd overeenkomstig het arrest van 05/06/2002”.

11. Op 7 juni 2010, 15 november 2010 en 14 april 2011 wordt op verzoek van de stedenbouwkundige inspecteur het bevel tot betaling van de tussen 22 november 2005 en 20 april 2010 verbeurde dwangsommen betekend.

12. Bij beschikking van 17 november 2010 van de voormelde beslagrechter wordt op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur een notaris aangesteld “om over te gaan tot de veiling van de inbeslaggenomen goederen”.

13. Op 4 mei 2011 verzoekt verzoeker de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (hierna: HRH) “[d]e invordering van de dwangsom [...] verbeurd van 22/11/2005 tot 04/05/2010, te beperken tot € 10.000,00”.

14. In een advies van 19 mei 2011 tot verwerping van het verzoek stelt de stedenbouwkundige inspecteur vast dat “[d]e motieven van het verzoek [...] in essentie reeds in bovenvermelde procedures aan bod gekomen [zijn] en door de rechterlijke macht weerlegd” en besluit hij dat verzoeker “geen handelingen ([heeft] gesteld of engagementen genomen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling. Dit kan onder meer [worden] afgeleid uit de rechterlijke beslissingen in het kader van art. 1385quinquies Ger.W. Verzoeker heeft bewust gespeculeerd om de illegale vermogensvoordelen en het daarbij behorend concurrentieel voordeel jarenlang verder te genieten. Niettemin wenst hij vandaag grotendeels te worden vrijgesteld van betaling van de verbeurde dwangsommen. Volgens verzoeker zou de samenleving hem dus een gunst moeten verlenen omdat hij verder profijt heeft gehaald uit het willens en wetens negeren van een rechterlijk bevel. Het is evident dat de stedenbouwkundig inspecteur van oordeel is dat op dit verzoek niet kan worden ingegaan”.

15. Met de bestreden beslissing van 21 oktober 2011 verwerpt de HRH het verzoek van verzoeker.

IV. Standpunten in verband met de ontvankelijkheid van het beroep

16. Ter ondersteuning van zijn belang, stelt verzoeker wat volgt:

“Enkel mits verzoek aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid bij toepassing van artikel 6.1.21 VCRO kan verzoeker bekomen dat de opgelegde en verbeurde dwangsom slechts gedeeltelijk wordt ingevorderd.

Nu dit verzoek door de Hoge Raad bij de bestreden beslissing van 21/10/2011 werd verworpen, kan slechts bezwaarlijk worden betwist dat verzoeker belang heeft bij de vernietiging van deze beslissing.”

17. De verwerende partij gaat in de memorie van antwoord voorbij aan de ontvankelijkheid van het beroep van verzoeker.

18. In het auditoraatsverslag wordt ambtshalve besloten tot de onontvankelijkheid van het beroep wegens ontstentenis van belang bij de gevorderde vernietiging:

“4.3. Het grondwettelijk principe van de scheiding der machten en het fundamentele beginsel van onze rechtsorde dat de rechterlijke beslissingen alleen kunnen worden gewijzigd door de aanwending van rechtsmiddelen (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 5/2009, 15 januari 2009, arrest nr. 3/2011, 13 januari 2011) raken de openbare orde. Deze beginselen verzetten er zich tegen dat de uitvoerende macht, in casu de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, na het voormelde arrest van 3 maart 2010 en ondanks advies van de stedenbouwkundig inspecteur in die zin, alsnog de invordering door deze laatste van de opeisbare dwangsom zou inperken, zoals gevraagd door verzoekende partij.

Noch de bepalingen van de VCRO, noch enige beleidsregel, noch enig beginsel van behoorlijk bestuur, door verzoekende partij geschonden geacht, kunnen worden ingeroepen tegen deze fundamentele beginselen in.

Hieruit volgt dat de gebeurlijke gegrondeheid van de/een middel(en) verzoekende partij geen voordeel kan opleveren. Bij heroverweging van het verzoek zal de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid niet anders kunnen dan vaststellen dat alle rechtsmiddelen voor de rechter van de rechterlijke orde waren uitgeput en dat het verzoek moet worden afgewezen wil hij niet in strijd komen met de beginselen vermeld onder randnummer 4.3.”

19. Verzoeker repliceert in de laatste memorie dat hij “wel degelijk [...] het vereiste belang” heeft. Het feit dat het hof van beroep te Antwerpen zijn vordering op grond van artikel 1385*quinquies* Ger.W. heeft afgewezen “staat er absoluut niet aan in de weg dat de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid de

vordering van verzoeker onderzoekt en desgevallend toekent” omdat deze wettelijke bepaling “louter en alleen betrekking [heeft] op de opheffing, vermindering of tijdelijke opschorting van een dwangsom ‘in geval van blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de veroordeelde om aan de hoofdveroordeling te voldoen’. De rechterlijke macht heeft derhalve uitsluitend geoordeeld over de vraag of verzoeker aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek voldoet. Dat zulks niet het geval blijkt te zijn, neemt niet weg dat verzoeker op andere gronden gerechtigd kan zijn op een vermindering of afschaffing van de dwangsom. De bevoegdheid die de [HRH] met betrekking tot de dwangsommen kreeg toegewezen van de decreetgever, is immers veel ruimer en strekt zich bijvoorbeeld ook uit tot het oordelen over de opportuniteit van de dwangsommen. [...]. De [HRH] kan het beroep van verzoeker derhalve behandelen zonder zich hierbij op het terrein van de rechterlijke macht te begeven. De [HRH] kan enkel niet oordelen over het feit of verzoeker wel aan de voorwaarden van artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek voldoet, gezien de rechterlijke macht hierover inderdaad reeds definitief uitspraak heeft gedaan. Dat de motieven van het verzoek bij de [HRH] in essentie een herhaling zouden zijn van de middelen die opgeworpen werden in de procedure ex artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek, is in deze niet relevant. De rechter kon immers maar rekening houden met de middelen van verzoeker in zoverre deze betrekking hadden op de vraag of verzoeker zich bevond in een situatie van blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid om aan de hoofdveroordeling te voldoen. [...]. De [HRH] heeft [...] evenwel een andere, ruimere beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot de dwangsommen”. Uit artikel 6.1.6, § 2 en 6.1.21 VCRO en artikel 22 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 oktober 2010 houdende de vaststelling van het procedure- en werkingsreglement van de HRH “blijkt eveneens dat het de uitdrukkelijke bedoeling is geweest van de wetgever om de [HRH] de meest uitgebreide bevoegdheid te geven voor wat betreft de invordering van dwangsommen. De [HRH] dient *in casu* niet te oordelen over de vraag of verzoeker in de onmogelijkheid verkeert om aan de veroordeling te voldoen, doch zij dient na te gaan of er motieven voorhanden zijn die de gedeeltelijke invordering of tijdelijke

opschorting van de invordering, kunnen verantwoorden, waarbij zij haar beslissing onder meer kan steunen op motieven van opportuniteit, de beginselen van behoorlijk bestuur, de weerslag van de inbreuken op de rechten van derden,... De [HRH] dient niet na te gaan of verzoeker in de onmogelijkheid verkeerde om aan de veroordeling te voldoen, maar, integendeel, of verzoeker voldoende inspanningen heeft geleverd om aan de veroordeling te voldoen [...]. Aangezien de [HRH] wel degelijk bevoegd is om kennis te nemen van het beroep van verzoeker, zonder hierbij afbreuk te doen aan het beginsel van de scheiding der machten, dient vastgesteld te worden dat verzoeker wel degelijk over het vereiste belang beschikt”.

20. De verwerende partij voert in de laatste memorie een “declinatoire exceptie [...] zoals bedoeld in artikel 33 RvS-wet” aan. Zij stelt dat “[d]e verdeling van de rechtsmacht tussen buitengerechtelijke rechtscolleges, waaronder de Raad van State [...] en de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht [...] van openbare orde” is, “[m]instens [...] aan de fundamentele belangen van de rechtsorde” raakt. “[D]e beslissing van de [HRH] kadert in de uitvoering van een gerechtelijke beslissing en [heeft] dus betrekking [...] op het recht van het invorderende bestuur, te dezen de stedenbouwkundige inspecteur, de dwangsommen, gekoppeld aan de niet-naleving van de hoofdveroordeling, in te vorderen”. Wanneer de HRH een verzoek bij toepassing van artikel 6.1.21 VCRO inwilligt dan “verhindert zulke beslissing het invorderende bestuur de uitvoering na te streven van de gerechtelijke beslissing wat betreft de verbeurde dwangsommen”. In geval van verwerping van zo’n verzoek “kan het invorderende bestuur, te dezen de stedenbouwkundige inspecteur, onverkort de uitvoering nastreven van de gerechtelijke beslissing wat betreft de verbeurde dwangsommen”. In beide gevallen gaat het om “een geschil over de tenuitvoerlegging van een vonnis of arrest in de zin van artikel 569, 5° Ger.W, wat behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg. [...]. Krachtens de artikelen 568 en 569, 5° Ger.W. neemt de rechtbank van eerste aanleg kennis van geschillen over de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten en krachtens artikel 1395 Ger.W. is de beslagrechter bevoegd inzake middelen tot tenuitvoerlegging. [...]. [H]et geschil gebracht door verzoeker voor de Raad van

State [behoort] tot de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg. Het is de rechtbank van eerste aanleg, eventueel de beslagrechter, die exclusief bevoegd is en door de wet is aangewezen om geschillen inzake tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten te beslechten en die derhalve op grond van artikel 159 Gw. de wettigheid van de beslissing van de [HRH] moet nagaan. Dit sluit de rechtsmacht van Uw Raad uit”.

De verwerende partij stelt “daarnaast” dat “[d]e beslissingsbevoegdheid van de [HRH] [...] enkel betrekking [heeft] op het niveau van de invordering van de dwangsom [...] bijgevolg [...] op de concrete uitoefening door het invorderende bestuur van het subjectief recht om op grond van de gerechtelijke veroordeling dwangsommen in te vorderen”. Een geschil over dit subjectief recht behoort “krachtens artikel 144 Gw. tot de exclusieve bevoegdheid van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht”.

“Zelfs indien Uw Raad zou besluiten dat het geschil niet gaat om de uitoefening van een subjectief recht, maar om de uitoefening van een politiek recht, nl. het recht om de verbeurde dwangsommen in te vorderen (vanuit het standpunt van het invorderende bestuur) c.q. het ‘recht’ om verbeurde dwangsommen te betalen (vanuit het standpunt van de verzoeker), dan zijn nog steeds de hoven en de rechtbanken bevoegd om kennis te nemen van het geschil, omdat te dezen er geen bij wet gestelde uitzondering is in de zin van artikel 145 Gw”. De Raad van State is enkel bevoegd voor beroepen tegen een administratieve rechtshandeling en “[d]e bestreden beslissing komt niet voor als een administratieve rechtshandeling” maar “is een ‘gratificatie ten laste van de staatskas,’ of een ‘liberaliteit’, zoals bedoeld in artikel 179 Gw. [...]. De bestreden beslissing moduleert in essentie de wijze waarop een (dwangsom)schuld door het invorderende bestuur wordt ingevorderd. Het werkelijke en rechtstreeks voorwerp van de bestreden beslissing betreft dan ook de invordering van een schuld en de modaliteiten waaronder deze schuld wordt ingevorderd. De invordering van een schuld, betreft de uitoefening van een vorderingsrecht door het Vlaamse Gewest. Betwistingen omtrent de uitoefening van een vorderingsrecht, dat een subjectief recht is, komen overeenkomstig

artikel 144 en 145 Gw. exclusief toe aan de hoven en de rechtbanken. Zij behoren niet tot het objectief contentieux [...], voor zover een beslissing omtrent een ‘gratificatie’ of een ‘liberaliteit’ in de zin van artikel 179 Gw. al als een contentieuze beslissing kan worden beschouwd”. De bestreden beslissing is geen voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling omdat deze 1) “niets [wijzigt] aan de rechtstoestand van verzoeker en [...] daaraan ook niets [kan] wijzigen” aangezien de stedenbouwkundige inspecteur “nog steeds over een uitvoerbare titel [beschikt] en kan [...] opteren voor de ambtshalve uitvoering”, “de invordering van de opeisbare dwangsommen noch tijdelijk wordt opgeschort noch dat werd beslist tot gedeeltelijke invordering”, “de verbeurde dwangsommen onverkort invorderbaar” blijven en “[o]ok de rechtstoestand van verzoeker blijft wat hij is: een definitief veroordeelde bouwovertreder op wie de rechtsplicht rustte een rechterlijk bevolen herstelmaatregel uit te voeren onder verbeurde van een [...] dwangsom [...] en die eerst besliste tot het integraal herstel over te gaan nadat een planinitiatief niet het verhoopte resultaat opleverde”, 2) “een ‘gratificatie ten laste van de staatskas’, of een ‘liberaliteit’, zoals bedoeld in artikel 179 Gw.” is die te dezen werd geweigerd, 3) “geen rechtstreeks en onmiddellijk nadeel aan verzoeker” berokkent maar “een louter financieel gevolg” dat “een noodzakelijke doch voldoende oorzaak [vindt] in de hoofdveroordeling bij het [...] arrest van het hof van beroep [...] en de bijkomende veroordeling als corrolarium daarvan” waaromtrent “[v]erzoeker wist of behoorde te weten” dat bij niet-uitvoering “deze dwangsom [...] begon te verbeuren” en bij niet-betaling “het invorderende bestuur, te dezen de stedenbouwkundige inspecteur, via reële executie hem op zijn goederen zou kunnen uitwinnen” zodat “[e]lk nadeel [...] voldoende en rechtstreeks voort[vloeit] uit het arrest [...] en de niet-uitvoering ervan door verzoeker ondanks de rechtsplicht die [...] op hem rustte”.

De verwerende partij voegt toe dat *in casu* “de bestreden beslissing niet de toepassing [verhindert] van artikel 6.1.56 VCRO” dat bepaalt dat de door de stedenbouwkundig inspecteur geïnde dwangsom wordt toegewezen aan het Herstelfonds.

Zij stelt nog dat “[d]eze beslissingsbevoegdheid van de [HRH] [...] geen uitstaans [heeft] met de opheffing van een dwangsom, de vermindering ervan, etc., waartoe [de] dwangsomrechter krachtens artikel 1385quinquies Ger.W. kan beschikken” omdat “[h]et verzoek ex artikel 6.1.21 § 1, eerste lid VCRO [...] zich duidelijk [onderscheidt] van de vordering ex artikel 1385quinquies Ger.W. op volgende punten:” 1) het verzoek aan de HRH “is *per impossibile* ingegeven door de onmogelijkheid (van welke aard ook) om de dwangsommen te betalen”, de HRH kan “een vermeende onmogelijkheid in de zin van artikel 1385quinquies Ger.W. niet [...] betrekken op zijn beslissing” en het verzoek van verzoeker was “niet gebaseerd [...] op motieven die verband hielden met een onmogelijkheid zoals bedoeld in artikel 1385quinquies Ger.W.”, 2) de beslissing van de HRH “moet [...] steunen op motieven die verband houden met de goede ruimtelijke ordening” hetgeen een criterium “van een andere aard [is] dan het criterium van de onmogelijkheid zoals bedoeld in artikel 1385quinquies Ger.W.”, 3) de HRH niet de bevoegdheid heeft “om de looptijd van de dwangsom op te schorten”.

De verwerende partij laat verder gelden dat “de inzichten van een rechtsonderhorige die een bepaald rechtsmiddel al dan niet aanwendt”, te dezen een verzoek aan de HRH op grond van artikel 6.1.21 VCRO en een rechtsvordering op grond van artikel 1385quinquies Ger.W., geen “uitstaans [...] hebben met de openbare orde” en dus de bevoegdheid van de HRH en de dwangsomrechter niet kunnen moduleren.

Zij besluit dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft en dat er anders over oordelen “de artikelen 13, 144, 145 en 159 Gw., de artikelen 7 en 14, § 1, 1° RvS-Wet, en de artikelen 568, 569, 5° en 1395 Ger.W.” schendt.

In ondergeschikte orde, wanneer de Raad van State de declinatoire exceptie verwerpt, verwijst de verwerende partij “naar het auditorsverslag” waarin “wordt voorgesteld het beroep als onontvankelijk te verwerpen, omdat de verzoeker niet getuigt van het rechtens vereiste belang”.

V. Prejudiciële vraagstelling

21. De verwerende partij neemt het standpunt in dat een geschil over een welkdanige beslissing van de HRH in de zin van artikel 6.1.6, § 2, tweede lid, VCRO samen gelezen met artikel 6.1.21, § 1, VCRO “een geschil over de tenuitvoerlegging van een vonnis of arrest in de zin van artikel 569, 5° Ger.W.” is. Wanneer zo’n beslissing van de HRH een verzoek bij toepassing van artikel 6.1.21 VCRO inwilligt dan – nog steeds volgens de verwerende partij – “verhindert zulke beslissing het invorderende bestuur de uitvoering na te streven van de gerechtelijke beslissing wat betreft de verbeurde dwangsommen”. Te dezen is de bestreden beslissing van de HRH een afwijzende beslissing die volgens de verwerende partij aanleiding geeft tot een geschil over de tenuitvoerlegging van het voormelde arrest van 5 juni 2002 tussen verzoeker en het invorderende bestuur (de stedenbouwkundig inspecteur).

22. Dit doet de prejudiciële vraag rijzen of de voormelde decretale bepalingen afbreuk doen aan de bevoegdheid of bevoegdheden van de rechtscolleges, wat een aangelegenheid is die in beginsel tot de voorbehouden bevoegdheid van de federale wetgever behoort en derhalve in strijd is met de bevoegdheidsverdelende regels.

23. Gelet op de vaststelling dat het optreden van de HRH overeenkomstig de voormelde decretale bepalingen gesitueerd is in de fase na een rechterlijke veroordeling en derhalve onder het toepassingsgebied van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) valt, rijst tevens de vraag of deze specifieke bevoegdheid van de HRH te verenigen valt met 1) de verplichting van het bestuur die voortvloeit uit artikel 6.1 EVRM, *in casu* de verwerende partij, om zich te schikken naar een definitieve gerechtelijke uitspraak (EHRM 29 juli 2008, nr. 38196/05), 2) de positieve verplichting die voortvloeit uit artikel 1 van het Aanvullend Protocol (EHRM 25 november 2008, nr. 41760/04) en 3) het grond- of fundamenteel beginsel van de Belgische rechtsorde (GwH 25/90, 5 juli 1990; GwH 36/90, 22 november 1990; GwH 84/93, 7 december 1993; GwH 5/94, 20 januari 1994; GwH 86/98,

15 juli 1998; GwH 27/2003, 19 februari 2003; GwH 95/2003, 2 juli 2003; GwH 98/2003, 2 juli 2003; GwH 72/2009, 5 mei 2009; GwH 151/2009, 30 september 2009; GwH 31/2010, 30 maart 2010; GwH 49/2010, 29 april 2010; GwH 3/2011, 13 januari 2011) volgens hetwelk de rechterlijke beslissingen alleen door de aanwending van rechtsmiddelen kunnen worden gewijzigd (GwH 5/2009, 15 januari 2009 en GwH 3/2011, 13 januari 2011; GwH 160/2013, 21 november 2013).

In dat verband past het in herinnering te brengen wat volgt:

- de invoering van de dwangsom beantwoordt aan de behoefte aan een efficiënt middel om de uitvoering van rechterlijke bevelen af te dwingen, wanneer geen specifieke middelen daartoe voorhanden zijn, onder meer ter versteviging van de autoriteit van de rechter (Benelux Gerechtshof, 17 december 1998, A97/3);
- de dwangsom wordt verbeurd door de niet-naleving van de hoofdveroordeling, anders gezegd door de inbreuk op de rechterlijke uitspraak die de dwangsom oplegt (Benelux Gerechtshof 16 december 2004, A04/1);
- het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand (artikel 6.1.41, § 1, VCRO) onder het toepassingsgebied valt van de Eenvormige wet betreffende de dwangsom, waarmee de artikelen 1385*bis-nonies* van het Gerechtelijk Wetboek overeenstemmen, aangezien de dwangsom niet wordt uitgesloten wanneer de hoofdveroordeling op het algemeen belang betrekking heeft (Benelux Gerechtshof, 6 februari 1992, A90/1);
- de stedenbouwkundig inspecteur en het college van burgemeester en schepenen, die een dwangsom vorderen (artikel 6.1.41, § 3, VCRO), moeten worden beschouwd als een der partijen bedoeld in artikel 1, lid 1, van de Eenvormige wet betreffende de dwangsom, waarmee artikel 1385*bis* van het Gerechtelijk Wetboek overeenstemt, op wier vordering de wederpartij tot betaling van een dwangsom kan worden veroordeeld, en hieraan niets afdoet dat de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen geen “partij” is in het geding voor de nationale rechter (Benelux Gerechtshof 12 februari 1996, A94/4);
- artikel 3 van de Eenvormige wet betreffende de dwangsom, waarmee artikel 1385*quater* van het Gerechtelijk Wetboek overeenstemt, bepaalt dat de

partij aan wie de dwangsom, eenmaal verbeurd, toekomt, haar ten uitvoer kan leggen krachtens de titel waarbij zij is vastgesteld; de dwangsom vindt haar grondslag in de rechterlijke uitspraak waarbij zij is opgelegd en is op grond van die uitspraak ten volle verschuldigd en kan zonder nieuwe rechterlijke uitspraak ten uitvoer worden gelegd (Benelux Gerechtshof 14 april 1983, A82/8);

- uit de samenhang van de artikelen 1, 3 en 4, lid 1, van de Eenvormige wet betreffende de dwangsom, waarmee de artikelen 1385*bis*, *quater* en *quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek overeenstemmen, blijkt dat aan de dwangsomrechter de exclusieve bevoegdheid wordt verleend de dwangsom, als geldelijke prikkel tot uitvoering van de hoofdveroordeling, op te heffen of aan te passen, indien de gehele of gedeeltelijke dan wel blijvende of tijdelijke onmogelijkheid voor de schuldenaar om aan de hoofdveroordeling te voldoen, vaststaat – d.w.z. indien het onredelijk zou zijn meer inspanning en zorgvuldigheid te vergen dan de veroordeelde heeft betracht (Benelux Gerechtshof 29 april 2008, A06/5) of nog, indien zich een situatie voordoet waarin de dwangsom als dwangmiddel zijn zin verliest (Benelux Gerechtshof 25 mei 1999, A97/2 en 25 september 1986, A84/5) – en zonder daarbij de uitvoering van de hoofdveroordeling te kunnen onderzoeken met het oog op de vaststelling dat de veroordeling tot de dwangsom geen voorwerp meer heeft, doordat de hoofdveroordeling reeds is uitgevoerd aangezien dat onderzoek toekomt aan de rechter die te oordelen heeft over een executiegeschil (Benelux Gerechtshof 27 juni 2008, A07/2) en die op zijn beurt geen uitspraak over de dwangsom zelf kan doen en niet kan beslissen dat, ook al heeft de veroordeelde de hoofdveroordeling niet uitgevoerd, de dwangsom niet is verbeurd (Benelux Gerechtshof 12 februari 1996, A94/3).

Indien de eerder vermelde decretale bepalingen meebrengen dat rechterlijke beslissingen – zowel de hoofdveroordeling als de dwangsombepaling – die in kracht van gewijsde zijn gegaan, in het geding worden gebracht *in casu* voor de HRH, doen deze bepalingen, gelet op het voornoemde essentiële beginsel van de rechtsstaat, de vraag rijzen of ze de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden doordat ze aan een categorie van personen het voordeel van rechterlijke

beslissingen die definitief zijn geworden, ontzeggen, wat door geen enkele omstandigheid zou kunnen worden verantwoord (GwH 107/2011, 16 juni 2011).

24. Deze vraag is des te meer acuut als bovendien reeds de dwangsomrechter overeenkomstig artikel 1385*quinquies* Ger.W. heeft beschikt.

25. De antwoorden op de prejudiciële vragen houden, zoals de verwerende partij terecht opmerkt in haar aanvullende memorie, verband met haar declinatoire exceptie en komen, anders dan verzoeker dat blijkbaar ziet, toe aan het Grondwettelijk Hof.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan het Grondwettelijk Hof worden de volgende prejudiciële vragen gesteld :

“Schenden de artikelen 6.1.6, § 2, tweede lid, en 6.1.21, § 1, VCRO

1) de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten

2) de artikelen 10, 11, 13 en/of 179 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 13 EVRM, artikel 1 van het Aanvullend Protocol EVRM en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

Door aan een orgaan van het actief bestuur, de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (artikel 6.1.6, § 2, eerste lid, VCRO), de bevoegdheid te verlenen tot het nemen van ‘beslissingen’ in de fase van een rechterlijke veroordeling, die te allen tijde moeten steunen op motieven bedoeld in artikel 6.1.6, § 2, tweede lid, VCRO – meer bepaald de in Titel VI van de VCRO bedoelde ‘specifieke bevoegdheid inzake de invordering van dwangsommen’ waarbij de Hoge Raad op gemotiveerd verzoek kan beslissen dat een opeisbaar geworden dwangsom – die op vordering van de stedenbouwkundig inspecteur en/of het college van burgemeester en schepenen door de rechtbank wordt bepaald voor het geval dat aan de door die besturen gevorderde hoofdveroordeling bedoeld in artikel 6.1.41 VCRO niet wordt voldaan – slechts gedeeltelijk wordt ingevorderd of dat deze invordering tijdelijk wordt opgeschort na overeenkomstig artikel 6.1.21, § 1, eerste lid, VCRO ‘in het bijzonder’ rekening te hebben gehouden met de door

de veroordeelde overtreder gestelde handelingen en genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling, en in voorkomend geval, na een negatief of ongunstig schriftelijk advies of bij ontstentenis van een advies van het bestuur dat instaat voor de invordering van de dwangsom (artikel 6.1.21, § 3, VCRO)?”

3. Het door de auditeur-generaal aangeduide lid van het Auditoraat wordt belast met het verdere onderzoek van de zaak, na de ontvangst van het arrest van het Grondwettelijk Hof.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig april 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust