

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.219 van 29 april 2014
in de zaak A. 205.507/X-15.143.**

In zake : 1. Brigitte VERMER
 2. Jean Francois VERMER
 3. Hubertina VANDE VELDE
 4. Marie France VERMER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Roland Timmermans
 kantoor houdend te 3010 Kessel-Lo
 Martelarenlaan 139/19
 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 5 juli 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing nr. 00880 van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid van 20 april 2012 waarbij vraag van de verzoekers “te zeggen voor recht dat vanaf de eerste betekening van het vonnis van de correctionele rechtbank van Leuven dd 29.01.2002, het arrest van het Hof van Beroep te Brussel dd 20.11.2007 en het arrest van het Hof van Cassatie van 8.4.2008, minstens vanaf 13 oktober 2008, de hoger vermelde dwangsommen voor de periode van 13.01.2009 tot en met 15.2.2010 niet verschuldigd zijn, minstens de eisbare dwangsommen vanaf die datum tot en met heden op te schorten”, wordt verworpen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 226.309 van 31 januari 2014 heropent de Raad van State het debat, worden de partijen in de gelegenheid gesteld een aanvullende laatste memorie in te dienen en wordt bepaald dat de zaak opnieuw ter terechtzitting wordt opgeroepen op 4 april 2014.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een aanvullende memorie ingediend.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Andy De Backer, adviseur, die verschijnt voor de verwerende partij, is 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 20 november 2007 van het hof van beroep te Brussel worden de verzoekers schuldig verklaard aan de hen onder meer ten laste gelegde instandhouding van bepaalde constructies aan de Kleinstraat 30 in Oud-Heverlee.

In datzelfde arrest beveelt het hof van beroep op vordering van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur aan de verzoekers “het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand binnen een termijn van zes maanden, niet zijnde een dwangsomtermijn in de zin van artikel 1385bis Ger.W.” door “het afbreken en het verwijderen” van de bedoelde constructies “met verwijdering van

de afbraakmaterialen”, telkens (per constructie) onder verbeurte van een dwangsom van 125 euro per dag vertraging.

4. Bij arrest van 8 april 2008 verwerpt het Hof van Cassatie de cassatieberoepen die de verzoekers instelden tegen het voormelde arrest van 20 november 2007.

De verzoekers dienden de opgelegde herstelmaatregelen aldus uit te voeren tegen uiterlijk 18 oktober 2008.

5. Op 12 januari 2009 wordt het arrest van 8 april 2008 van het Hof van Cassatie samen met het arrest van 20 november 2007 van het hof van beroep te Brussel door de stedenbouwkundige inspecteur betekend aan de verzoekers.

6. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de stedenbouwkundige inspecteur diverse bevelen tot betaling van de verbeurde dwangsommen geeft.

7. Daaruit blijkt ook dat het voormelde hof van beroep bij arrest van 3 november 2009 heeft besloten dat de verzoekers “zich niet in de onmogelijkheid bevinden om uitvoering te verlenen aan de bevolen herstelmaatregelen” en dat bij arrest van 25 mei 2010 “de cassatieberoepen (daartegen) van de eisers, dagende partijen tot opheffing van een hen bij arrest opgelegde dwangsom” niet ontvankelijk werden verklaard.

8. Op 18 februari 2012 vragen de verzoekers aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (hierna HRH) “te zeggen voor recht dat vanaf de eerste betekening van het vonnis van de correctionele rechtbank van Leuven dd 29.01.2002, het arrest van het Hof van Beroep te Brussel dd 20.11.2007 en het arrest van het Hof van Cassatie van 8.4.2008, minstens vanaf 13 oktober 2008, de hoger vermelde dwangsommen voor de periode van 13.01.2009 tot en met

15.2.2010 niet verschuldigd zijn, minstens de eisbare dwangsommen vanaf die datum tot en met heden op te schorten”.

9. Op 20 maart 2012 verleent de stedenbouwkundige inspecteur een negatief advies aan de HRH over het voormelde verzoek van de verzoekers.

10. Met de bestreden beslissing van 20 april 2012 verwerpt de HRH het verzoek van de verzoekers.

De betekening aan de verzoekers van de bestreden beslissing gaat gepaard met de mededeling dat zij “tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring [kunnen] indienen bij de Raad van State wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht”.

IV. Standpunten in verband met de ontvankelijkheid van het beroep

11. Ter ondersteuning van hun belang stellen de verzoekers dat zij “de personen [zijn] aan wie de stedenbouwkundig[e] inspecteur exploten heeft laten betekenen waarin dwangsommen eisbaar gesteld worden” en dat “uitvoerend beslag aangekondigd” wordt.

12. De verwerende partij werpt op dat de Raad van State “geen rechtsmacht (bevoegdheid) [heeft] om kennis te nemen van het beroep”. “Een beslissing van de [HRH] in de zin van artikel 6.1.21, § 1, eerste lid [VCRO] 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 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, in *casu* 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 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”. Ondergeschikt merkt de verwerende partij op dat de bestreden beslissing geen voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling is omdat deze 1) “de rechtstoestand van verzoekers” niet wijzigt en “aan het feit dat verzoekers niet uit de onwettigheid waren getreden, niets [kon] veranderen” aangezien een beslissing van de HRH “enkel het niveau van de uiteindelijke invordering van een schuld [kan] moduleren”, 2) “enkel als feitelijk gevolg [heeft] dat de (nog) opeisbare dwangsommen integraal kunnen worden ingevorderd door de stedenbouwkundige inspecteur” hetgeen “juridisch op noodzakelijke doch voldoende wijze gebaseerd [is] op de hoofdveroordeling van [...] het voornoemde arrest van 20 november 2007”. Uit dit laatste arrest vloeit de rechtsplicht voor de verzoekers voort om “aan het concreet bevolen herstel, correct en dus volledig uitvoering te geven. Zolang verzoekers niet integraal aan deze rechtsplicht voldeden, bleven en blijven verzoekers dwangsommen verbeuren en bleven en blijven deze dwangsommen opeisbaar door de stedenbouwkundige inspecteur. [...]. Het enige wat in *casu* [...] de [HRH] vermocht te beslissen was het eventueel matigen van het niveau van de invordering van de opeisbare dwangsommen”, 3) “een ‘gratificatie ten laste van de staatskas’ of een ‘liberaliteit’, zoals bedoeld in artikel 179 Gw” en dus “niet-contentieus”.

13. De verzoekers laten in de memorie van wederantwoord gelden dat de HRH “een orgaan van het actief bestuur” is dat bevoegd is “wat de invordering van dwangsommen betreft [...] om te beslissen over de matiging of het uitstel” en dat “het aan de decreetgever toekomt om conform artikel 179 G.W. de regelen te bepalen op grond waarvan de ‘liberaliteit’ van de beperking, het uitstel of de afstand van de invordering van een dwangsom kan worden toegekend”. Zij stellen voorts dat de bestreden beslissing “vanzelfsprekend [...] een aanvechtbare rechtshandeling” is en dat de HRH “zich niet alleen [moet] beperken tot het onderzoek van de wettigheid van de voorgelegde dossiers, maar

deze ook beleidsmatig [moet] beoordelen” en in de bestreden beslissing heeft meegedeeld dat tegen de bestreden beslissing een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State kan worden ingediend.

14. In de laatste memorie stellen de verzoekers nog “dat inzake matiging van de invordering van opeisbare dwangsommen de bevoegdheden van de [HRH] buiten de reikwijdte van artikel 1385quinquies [Ger].W. worden geplaatst” en dat de stelling dat het tot de bevoegdheid van de rechter van de rechterlijke macht behoort om de bestreden beslissing op haar externe en interne wettigheid te toetsen en te onderzoeken of zij strookt met de wet, dan wel of zij op machtsoverschrijding berust, “juridische verwarring [creëert] daar de verzoekende partijen zich [...] zouden moeten wenden tot de dwangsomrechter terwijl de decreetgever de specifieke bevoegdheid inzake dwangsommen aan de [HRH] heeft toevertrouwd”.

15. De verwerende partij voegt in de laatste memorie toe dat de VCRO “niet voorschrijft welk rechtscollege rechtsmacht heeft om kennis te nemen van een geschil omtrent een beslissing van de [HRH] in de zin van artikel 6.1.21, § 1, eerste lid [VCRO]” en er “niet [valt] in te zien waarom het houden van de beslissingsbevoegdheid van de [HRH] buiten de reikwijdte van de dwangsomrechter [...] zou uitsluiten dat de rechter van de rechterlijke macht rechtsmacht heeft om kennis te nemen van een geschil omtrent een beslissing van de [HRH]”.

V. Prejudiciële vraagstelling

16. Wat voorafgaat 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.

17. 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).

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

19. De antwoorden op de prejudiciële vragen houden, zoals de verwerende partij terecht opmerkt in de aanvullende memorie, verband met haar declinatoire exceptie en komen toe aan het Grondwettelijk Hof.

20. De door de verzoekende partijen in de aanvullende memorie voorgestelde aanvullende prejudiciële vragen houden geen verband met het geschil naar aanleiding van de declinatoire exceptie van de verwerende partij. Ter zitting waarop de verzoekende partijen afwezig bleven, werden deze voorgestelde aanvullende prejudiciële vragen niet toegelicht. Er is in die omstandigheden geen aanleiding tot het stellen van die aanvullende prejudiciële vragen.

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 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 gelast 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