RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 232.532 van 13 oktober 2015
in de zaak A. 211.581/X-15.671.

In zake : Patrick VAN DE VYVER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Greg Jacobs
kantoor houdend te 1210 Brussel
Kunstlaan 1
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 4 februari 2014, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 6 december 2013 van de stedenbouwkundige inspecteur waarbij het verzoekschrift tot kwijtschelding van een administratieve geldboete die haar door de rekenplichtige van het Herstelfonds op 26 september 2013 is opgelegd wegens de bij proces-verbaal vastgestelde doorbreking van het bekrachtigd stakingsbevel van 4 april 2013 ongegrond wordt verklaard, en waarbij de opgelegde administratieve geldboete van 5000 euro integraal wordt bevestigd”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij 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 18 september 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Greg Jacobs, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dennis Muñiz Espinoza, die *loco* advocaat Philippe Declercq verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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 proces-verbaal van 4 april 2013 wordt door een verbalisant vastgesteld dat op de percelen gelegen te Huldenberg aan de Hoevestraat 66, kadastraal bekend 5de afdeling, sectie A, nr. 166/l2 en 166/p2, aanmerkelijke

reliëfwijzigingen worden uitgevoerd en materialen zonder vergunning worden opgeslagen.

De staking ervan wordt bevolen en door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur op 9 april 2013 bekrachtigd.

4. Bij proces-verbaal van 3 september 2013 stelt een verbalisant ter plaatse het uitvoeren van handelingen in strijd met het bekrachtigde stakingsbevel en het gedeeltelijk afbreken en terug bouwen van een constructie vast.

Op 30 augustus 2013 geeft de verbalisant opnieuw een stakingsbevel dat op 3 september 2013 wordt bekrachtigd door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur.

5. Op 26 september 2013 legt de rekenplichtige van het Herstelfonds verzoeker een administratieve geldboete ten bedrage van 5.000 euro op wegens het doorbreken van het bekrachtigde stakingsbevel van 4 april 2013.

6. Op 27 september 2013 dagvaardt verzoeker het Vlaamse Gewest voor de kortgedingrechter. Hij vordert de onwettigverklaring van de stakingsbevelen evenals de opheffing van voormelde stakingsbevelen.

7. Op 7 oktober 2013 vraagt verzoeker om de kwijtschelding/vermindering van de administratieve geldboete.

8. Met het bestreden besluit van 6 december 2013 verklaart de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur het verzoek ongegrond.

9. Op 25 april 2014 betekent de rekenplichtige van het Herstelfonds bij gebrek aan voldoening van de administratieve geldboete een dwangbevel aan verzoeker om onmiddellijk een bedrag van 5.000 euro te betalen.

10. Verzoeker dagvaardt vervolgens het Vlaamse Gewest voor de beslagrechter. Hij vordert bij wege van verzet de onwettigverklaring van het dwangbevel.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

11. De verwerende partij werpt met verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State de onbevoegdheid van de Raad van State op.

12. Verzoeker repliceert met verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Cassatie en andere kamers van de Raad van State.

Hij merkt op dat de bestuurshandeling van het opleggen van de administratieve geldboete en het uitvaardigen van een dwangbevel twee onderscheiden bestuurshandelingen uitmaken. Het nadeel vloeit voort uit het opleggen van de administratieve geldboete zelf waardoor deze bestuurshandeling reeds aanvechtbaar is voor de Raad van State, zonder dat men een eventueel dwangbevel moet afwachten. Artikel 6.1.50 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) voorziet enkel dat de bevoegdheid om te oordelen over het dwangbevel wordt opgedragen aan de burgerlijke rechter, maar zegt verder niets over de bevoegdheid om te oordelen over de onderliggende bestuurshandeling die de administratieve geldboete oplegt. Artikel 6.1.50 VCRO handelt enkel over het verzet tegen het dwangbevel, waaruit men kan afleiden dat de Raad van State wel nog bevoegd is kennis te nemen van de vorderingen met betrekking tot de bestuurshandeling die de administratieve geldboete oplegt, maar niet bevoegd is te oordelen over het verzet tegen het dwangbevel. De bevoegdheid om te oordelen over de administratieve geldboete wegens het doorbreken van een bekrachtigd stakingsbevel en die aan de grondslag ligt van een dwangbevel, werd immers niet opgedragen aan een rechtbank van de rechterlijke orde. De Raad van State is derhalve op grond van zijn algemene bevoegdheid om kennis te nemen van beroepen ingesteld tegen

bestuurshandelingen nog steeds bevoegd om de administratieve geldboete en de beslissing tot het opleggen van de administratieve geldboete te beoordelen. Een en ander wordt bevestigd door de rechtspraak en rechtsleer. De Raad van State heeft zich naar het arrest van het Hof van Cassatie van 15 oktober 2009 (C.09.0019.N) gevoegd door in zijn arrest nr. 221.638 van 6 december 2012 de wettigheid van een administratieve geldboete in verband met energieprestaties en binnenklimaten te hebben beoordeeld. Verzoeker leidt uit het arrest van het Hof van Cassatie van 18 maart 2010 (P.09.0149.N) af dat enkel de bevoegdheid om te oordelen over geschillen over het dwangbevel aan de burgerlijke rechter werd opgedragen. Indien de Raad van State niet bevoegd zou zijn, rijst de vraag welke instantie dan wel bevoegd is om te oordelen over de geldigheid van de bestuurshandeling die de administratieve geldboete oplegt, aangezien de wet niet expliciet bepaalt welke rechter bevoegd is en bovendien enkel de bevoegdheid om te oordelen over het dwangbevel aan de burgerlijke rechter heeft toegekend. Er wordt enkel gesteld dat de burgerlijke rechtbank bevoegd is om van het verzet tegen het dwangbevel kennis te nemen, maar er wordt niet gespecificeerd welke rechter dit zou zijn. Hierdoor ontstaat grote rechtsonzekerheid.

Verder heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State recent nog geoordeeld in het kader van het optimalisatiedecreet tot wijziging van het energiedecreet dat, wanneer er onduidelijkheid bestaat in de tekst, men moet rekening houden met hetgeen letterlijk gelezen kan worden in de tekst van het decreet zelf en men niet kan terugvallen op de voorbereidende werken. Deze redenering kan men *mutatis mutandis* toepassen op het voorliggend geval. In de tekst van de VCRO wordt de burgerlijke rechter niet aangeduid als bevoegde rechter om te oordelen over de administratieve geldboete, ook al wordt hier wel naar verwezen in de voorbereidende werken. De bedoeling van de decreetgever staat dus niet weerspiegeld in de tekst van het decreet.

Men dient dan ook te besluiten dat de Raad van State op basis van een letterlijke lezing van de VCRO de enige bevoegde rechter is om te oordelen over de administratieve geldboete en de beslissing die de administratieve geldboete oplegt. Het feit dat inmiddels een dwangbevel werd

betekend doet daar niets aan af, nu het voorwerp van het aanvechten van een administratieve geldboete en het aanvechten van een dwangbevel fundamenteel verschillend zijn. Bovendien dient te worden benadrukt dat op het moment van het instellen van het beroep tot nietigverklaring aan verzoeker nog geen dwangbevel was betekend zodat de Raad van State op dat moment alleszins bevoegd was en dat nog steeds is. Het dwangbevel werd aan verzoeker pas betekend op 25 april 2014.

Beoordeling

13. De in het 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 het artikel 6.1.1 VCRO, of wanneer niet voldaan is aan de verplichting van het 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 het 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 stedenbouwkundige 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 geviseerd en uitvoerbaar verklaard door de daartoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaar.

§ 2. De betekening van het dwangbevel gebeurt bij gerechtsdeurwaardersexploot 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 gerechtsdeurwaardersexploot 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."

14. De bestreden beslissing is een beslissing in de zin van het hiervoor vermelde artikel 6.1.49, § 5, eerste zin, VCRO, die is genomen over een gemotiveerd verzoek van verzoeker overeenkomstig het voormelde artikel 6.1.49, §§ 3 en 4, VCRO, nadat eerder aan hem een administratieve geldboete van

5.000 euro was opgelegd overeenkomstig het voormelde artikel 6.1.49, § 1, VCRO. De bestreden beslissing verklaart het gemotiveerde verzoek ongegrond.

15. Overeenkomstig het voormelde 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 [de] 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".

Deze bedoeling van de decreetgever volgt afdoende uit de tekst van het decreet zelf. Enerzijds wordt aan de persoon die de stilgelegde werken heeft voortgezet, een betalingstermijn van zestig dagen verleend vanaf de kennisgeving van de administratieve geldboete en anderzijds wordt, bij gebrek aan voldoening van de administratieve geldboete en toebehoren, aan het bevoegde bestuur het middel van een dwangbevel gegeven teneinde de administratieve geldboete te kunnen invorderen met daaraan gekoppeld de mogelijkheid voor de betrokkene om daartegen een met redenen omkleed verzet te doen bij de justitiële rechter.

Aan deze vaststellingen doet de bevoegdheid van de beslagrechter op grond van de artikelen 1395, eerste lid, en 1498 Ger.W. niets af.

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 (gehele) kwijtschelding en de beslissing om de geldboete (geheel) te verminderen. De bevoegdheid waarover de rechter van de rechterlijke orde op grond van het voormelde 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 het voormelde artikel 6.1.49, § 1, eerste lid, VCRO bedoelde persoon die daartegen dan een met reden omkleed verzet kan doen bij de in het voormelde 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.

16. Te dezen werd aan verzoeker op 25 april 2014 bij deurwaardersexploot een dwangbevel betekend.

Gelet op wat voorafgaat, is de Raad van State niet langer bevoegd om van het huidige beroep kennis te nemen.

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

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien oktober 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Johan Lust**