

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.954/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 februari 2003 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996", heeft op 8 mei 2003 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996. Enerzijds gaat het om een aantal technisch-juridische aanpassingen, anderzijds om een aantal "inhoudelijk-operationele aanpassingen", zoals ze in de memorie van toelichting worden genoemd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 11

In artikel 11 van het ontwerp is sprake van "het decreet houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid". Aangezien dat decreet dateert van 5 april 1995, dient melding te worden gemaakt van die datum.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 13 en 15.

Artikel 12

Artikel 12, 5°, van het ontwerp beoogt aan artikel 42, § 7, van het decreet van 18 mei 1999 een tweede lid toe te voegen waarin wordt bepaald dat de termijn om het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast te stellen, wordt opgeschort gedurende de volledige duur van de behandeling van de adviesaanvraag door de afdeling wetgeving van de Raad van State "met een maximum van 30 dagen".

Vraag is of de toevoeging van dit maximum nog nodig is, gelet op de door de wet van 2 april 2003 in artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ingevoerde waarborg dat, indien de overheid vraagt dat het advies wordt medegedeeld binnen een termijn van dertig dagen, bij ontstentenis van mededeling van het advies binnen die termijn, de adviesaanvraag aan de Raad van State wordt onttrokken en wordt afgevoerd van de rol.

.../...

Artikel 20

Het op te heffen artikel 59 van het decreet van 18 mei 1999 is gewijzigd bij decreet van 26 april 2000. Men stelde artikel 20 van het ontwerp daarom als volgt :

"In hetzelfde decreet worden de volgende artikelen opgeheven :

- 1° de artikelen 57 en 58;
- 2° artikel 59, gewijzigd bij het decreet van 26 april 2000;
- 3° artikel 60".

Artikel 21

De redactie van artikel 21, 1° en 3°, moet worden aangepast, rekening houdend met het bepaalde in artikel 99, § 1, eerste lid, 1° en 6°, van het decreet van 18 mei 1999. Daartoe dient het woord "realiseren", dat onvoldoende accuraat is, te worden vervangen door de woorden "bouwen of een functiewijziging door te voeren". Verder moet worden geschreven "artikel 99, § 1, eerste lid, 1° of 6°" (niet : "artikel 99, § 1, 1° of 6°").

Artikel 23

In artikel 23 van het ontwerp wordt melding gemaakt van "het Rubiconfonds, bedoeld in het decreet houdende oprichting van het Rubiconfonds". Dat fonds zal worden opricht bij het, thans nog in ontwerpvorm verkerende decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2003 ⁽¹⁾, zodat naar dat decreet zal dienen te worden verwezen.

Eenzelfde opmerking geldt voor artikel 24, in verband met het ontworpen artikel 91, § 2.

⁽¹⁾ Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1690/1.

Artikel 26

Uit de ontworpen bepaling opgenomen in artikel 26, 3°, blijkt niet wie, de bouwheer, de architect of de aannemer, de financiële waarborg dient te verlenen, en evenmin wie moet instaan voor het afgeven van het stedenbouwkundig conformiteitsattest.

Artikel 28

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de beperkte afwijkingen waarvan sprake in het ontworpen artikel 111bis niet strijdig mogen zijn met de goede ruimtelijke ordening. Deze voorwaarde zou moeten worden opgenomen in artikel 111bis zelf, in plaats van in de toelichting bij dit artikel.

Artikel 37

In de inleidende zin van artikel 37 dient te worden vermeld dat artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 is ingevoegd het bij het decreet van 13 juli 2001.

Artikel 39

Artikel 39, 1°, van het ontwerp strekt tot vervanging van artikel 149, § 1, vijfde lid, van het decreet van 18 mei 1999 door de volgende tekst :

"De rechtbank bepaalt een termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregel en, op vordering van de stedenbouwkundig inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen, een dwangsom per dag vertraging in de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel".

Uit deze bepaling zou kunnen worden afgeleid dat de rechter, in geval van een vordering van de stedenbouwkundig inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen tot het opleggen van een dwangsom, verplicht is een dwangsom op te leggen indien hij besluit tot het bevelen van de bedoelde

.../...

herstelmaatregel. Aldus geïnterpreteerd zou de bepaling strijden met artikel 1, eerste lid, van de eenvormige wet betreffende de dwangsom, die als bijlage gevoegd is bij de Benelux-overeenkomst van 26 november 1973, volgens hetwelk de rechter, op vordering van een partij, de wederpartij tot betaling van een dwangsom "kan" veroordelen ⁽²⁾. De gemachtigde van de Vlaamse regering heeft echter verklaard dat dit geenszins de bedoeling is.

Om duidelijker aan te geven dat de rechter niet verplicht is een dwangsom op te leggen, wordt ter overweging gegeven de betrokken bepaling als volgt te redigeren :

"De rechtbank bepaalt een termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregel en kan, op vordering van de stedenbouwkundig inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen, eveneens een dwangsom bepalen per dag vertraging in de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel".

Dit tekstvoorstel kan geen afbreuk doen aan de mogelijkheid voor de andere partijen in het geding om het opleggen van een dwangsom te vorderen (Cass., 20 april 1993, Arr. Cass. 1993, 376; Cass., 18 januari 1994, Arr. Cass., 1994, 64) maar dan op grond van artikel 1385bis van het Gerechtelijk Wetboek.

Artikel 45

De ontworpen bepaling neemt de inhoud over van het opgeheven ⁽³⁾ besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen. Daardoor zal die regeling kracht van

⁽²⁾ P. BOLS, "De dwangsomvordering volgens het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening", R.W., 2002-2003, 1161-1170; K. WAGNER, Dwangsom, A.P.R., 2003, pp. 19-20, nrs. 17-19, die het heeft over de "onaantastbare beoordelingsbevoegdheid van de rechter". Zie ook : Arbitragehof, nr. 57/2002, 28 maart 2002, B.6.6; Arbitragehof, nr. 152/2002, 15 oktober 2002, B.6.6.

⁽³⁾ Met ingang van 1 mei 2000 opgeheven bij besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

decreet krijgen met terugwerkende kracht vanaf 9 september 1984, dit is de dag van inwerkingtreding van voormeld besluit. Het niet naleven van de vergunningsplicht voor de in de ontworpen bepaling vermelde functiewijzigingen, zal derhalve geacht moeten worden strafbaar te zijn met ingang van dezelfde datum. Aldus zullen strafrechterlijke vervolgingen op grond van het, door het hof van beroep van Antwerpen ⁽⁴⁾ onwettig bevonden, besluit van 17 juli 1984, voor wettig moeten worden gehouden.

De decreetgever zou aldus ingrijpen in sommige hangende gedingen. Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof is dergelijke inmenging slechts toelaatbaar voor zover buitengewone omstandigheden verantwoorden dat de decreetgever ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan fundamentele jurisdictionele waarborgen ⁽⁵⁾.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet niet welke zeer zwaarwichtige maatschappelijke belangen dit ingrijpen zouden kunnen verantwoorden, waarbij de mogelijkheid wordt ontnomen om de onwettigheid van het besluit van 17 juli 1984 aan te voeren teneinde aan vervolging te ontsnappen. Alvast de in de memorie van toelichting aangevoerde omstandigheid "dat een aantal overtreders op loutere procedurele gronden aan veroordeling en aan het opleggen van een herstelmaatregel zouden kunnen ontsnappen, hoewel ze op ieder ogenblik konden weten in overtreding te handelen", noch de continuïteit van het bestuur, doen ervan blijken dat zeer zwaarwichtige maatschappelijke belangen dit ingrijpen van de decreetgever verantwoorden.

Artikel 50

Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat de in het ontworpen artikel 199, § 2, vijfde lid, van het decreet van 18 mei 1999 bedoelde beperkte informatieplicht in werking zou treden op het ogenblik dat voorliggend ontwerp van decreet wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Zulks dient uitdrukkelijk te worden bepaald in artikel 58 van het ontwerp, dat de inwerkingtreding van de ontworpen regeling vaststelt.

⁽⁴⁾ Antwerpen, 18 oktober 1999, R.W., 2000-2001, 1087.

⁽⁵⁾ Arbitragehof, nr. 86/98, 15 juli 1998, B.11.

Vraag is echter of de onmiddellijke inwerkingtreding gehandhaafd moet worden. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels. Dit geldt in dit geval des te meer daar artikel 146, eerste lid, 4°, van het decreet van 18 mei 1999, een inbreuk op de informatieplicht bedoeld in artikel 137 strafbaar stelt.

Artikel 57

Het besluit van de Vlaamse regering van 9 november 1994 tot vaststelling van de vormvoorschriften na te leven door de aanvrager van een bouw- of verkavelingsvergunning bij de verzending van de rappelbrief bedoeld in artikel 53, § 2, vierde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, is door de Raad van State vernietigd ⁽⁶⁾. Door deze vernietiging is voormeld besluit met terugwerkende kracht uit de rechtsorde verwijderd, zodat het geacht moet worden nooit te hebben bestaan.

Bedoeling van de ontworpen regeling blijkt te zijn dat het erin opgenomen vormvoorschrift met terugwerkende kracht geldt voor de rappelbrieven die zijn verstuurd vanaf de inwerkingtreding van voormeld besluit van 9 november 1994, dit is 26 januari 1995.

Die terugwerkende kracht zal tot gevolg hebben dat ook de rappelbrieven die zijn verstuurd na de vernietiging van het besluit, moesten beantwoorden aan de vormvoorschriften die thans worden opgelegd. Het is echter duidelijk dat degene die dergelijke rappelbrief heeft verstuurd onmogelijk kon weten dat hij aan deze vormvoorschriften diende te voldoen. Het verlenen van terugwerkende kracht doet bijgevolg, zeker voor de periode na de vernietiging van het besluit, afbreuk aan het rechtszekerheidsbeginsel op grond waarvan, onder meer, de inhoud van het recht voorzienbaar moet zijn zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een

⁽⁶⁾ R.v.St., Putzeys en consorten, nr. 86.003, 15 maart 2000.

welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht ⁽⁷⁾. Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk welke de uitzonderlijke omstandigheden zijn op grond waarvan het noodzakelijk wordt geacht af te wijken van het beginsel van de voorzienbaarheid van het recht.

⁽⁷⁾ Zie o.m. Arbitragehof, nr. 25/90, 5 juli 1990, 8.B.7.2; Arbitragehof, nr. 10/93, 11 februari 1993, B.9.3; Arbitragehof, nr. 28/96, 30 april 1996, B.3.8; Arbitragehof, nr. 49/96, 12 juli 1996, B.3.8; Arbitragehof, nr. 49/98, 20 mei 1998, B.4; Arbitragehof, nr. 17/2000, 9 februari 2000, B.4.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME