

Rolnummer 5269
Arrest nr. 43/2012 van 8 maart 2012

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek (vóór de wijziging ervan bij de wet van 21 februari 2010), gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 25 november 2011 in zake de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur bevoegd voor het grondgebied van de provincie Oost-Vlaanderen tegen Didier Heyndrickx, Wilfried Heyndrickx, Philippe Heyndrickx en Jessy Cordemans, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 december 2011, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek (vóór de wijziging ervan bij de wet van 21 februari 2010) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de burgerlijke rechter krachtens dit artikel een rechtsplegingsvergoeding kan opleggen aan het Vlaamse Gewest, vorderend of handelend in naam van het algemeen belang, terwijl dit conform artikel 162*bis* Sv. onmogelijk is voor de strafrechter ? ».

Op 21 december 2011 hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J. Spreutels, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

De Ministerraad heeft een memorie met verantwoording ingediend.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil*

De Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde verklaart een door de stedenbouwkundig inspecteur ingestelde herstellvordering ongegrond. Wat de rechtsplegingsvergoeding betreft, verwijst de Rechtbank naar de arresten nrs. 135/2009, 23/2010 en 83/2011 van het Grondwettelijk Hof. Daaruit blijkt dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden geschonden doordat een rechtsplegingsvergoeding ten laste van de Belgische Staat kan worden gelegd wanneer het arbeidsauditoraat in het ongelijk wordt gesteld bij zijn rechtsvordering ingesteld op grond van artikel 138*bis*, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek (arrest nr. 83/2011). Daaruit blijkt eveneens dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet worden geschonden doordat de gemachtigde ambtenaar van het Bestuur van stedenbouw en ruimtelijke ordening die handelt op grond van artikel 155 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (arrest nr. 135/2009) en het Waalse Gewest dat vrijwillig tussenkomt in de strafrechtspleging tegen de overtreder van de bepalingen van het Waalse decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning (arrest nr. 23/2010), geen rechtsplegingsvergoeding kunnen verkrijgen ten laste van de beklagde en de burgerrechtelijk aansprakelijke personen die zijn veroordeeld. In de twee laatstvermelde arresten oordeelde het Hof dat de wetgever, wegens de opdracht die respectievelijk aan de gemachtigde ambtenaar en aan het Waalse Gewest werd toegewezen, die lijkt op die van het openbaar ministerie, redelijkerwijs kon oordelen dat het niet aangewezen was om in hun voordeel de regeling van de verhaalbaarheid uit te breiden, die hij op strafrechtelijk vlak uitdrukkelijk beperkt wilde zien tot de verhouding tussen de beklagde en de burgerlijke partij.

De Rechtbank stelt vast dat het « tot op heden nog niet duidelijk is of de gemachtigde ambtenaar die een herstelmaatregel vordert voor de burgerlijke rechter en in het ongelijk wordt gesteld, kan worden veroordeeld tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding daar waar de gemachtigde ambtenaar in het geval hij in het gelijk wordt gesteld, wordt verondersteld geen recht te hebben op een rechtsplegingsvergoeding daar hij in het algemeen belang optreedt ». Alvorens over de kosten van het geding uitspraak te doen, stelt de Rechtbank de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad merkt in zijn memorie met verantwoording op dat bij wet van 21 februari 2010 een lid werd toegevoegd aan artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, naar luid waarvan geen enkele vergoeding verschuldigd is ten laste van de Staat wanneer het openbaar ministerie of de arbeidsauditeur optreden overeenkomstig artikel 138*bis* van hetzelfde Wetboek. De wetgever heeft aldus in een uitzondering op het principe van de verhaalbaarheid van de rechtspleging voorzien in het voordeel van de Staat, vertegenwoordigd door het openbaar ministerie (waarvan de arbeidsauditeur deel uitmaakt). *In casu* betreft het evenwel een vordering van de stedenbouwkundig inspecteur, die geen lid is van het openbaar ministerie maar deel uitmaakt van de uitvoerende macht.

A.2. Volgens de Ministerraad wenst de verwijzende rechter te weten of, in het kader van de regelgeving inzake de rechtsplegingsvergoeding, het gemaakte onderscheid tussen de stedenbouwkundig inspecteur die optreedt in burgerlijke zaken, enerzijds, en de stedenbouwkundig inspecteur die optreedt in strafzaken, anderzijds, strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De wijze van aanhangig maken van de herstelvordering verschilt in beide gevallen. Voor de burgerlijke rechter wordt de vordering ingeleid door een dagvaarding bij gerechtsdeurwaardersexploot, waardoor de stedenbouwkundig inspecteur als een formele procespartij wordt beschouwd. Een strafprocedure wordt ingeleid door het openbaar ministerie en niet door de stedenbouwkundig inspecteur, die daardoor niet als een formele procespartij zou kunnen worden beschouwd. Hij dient de herstelvordering bij gewone brief in bij het parket en zou veeleer als een soort van burgerlijke partij moeten worden beschouwd. Beide situaties zouden derhalve onvergelijkbaar zijn, hetgeen volgens de Ministerraad reeds een voldoende reden is om de prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden.

A.3. Het openbaar ministerie bestaat naar het oordeel van de Ministerraad uit magistraten, die tot de rechterlijke macht behoren en mee instaan voor de goede werking van justitie, terwijl de stedenbouwkundig inspecteurs ambtenaren zijn, die tot de uitvoerende macht behoren. In een democratische rechtsstaat, met scheiding der machten, zou het niet aangewezen zijn om op het vlak van de rechtsplegingsvergoeding een vorm van immuniteit aan de uitvoerende macht te verlenen, wanneer die zelfstandig een formele vordering instelt voor de hoven en rechtbanken. Het criterium van vertegenwoordiging van het algemeen belang zou niet als een geldige verantwoording kunnen worden beschouwd aangezien de uitvoerende macht steeds in het algemeen belang dient op te treden. De Ministerraad ziet ten slotte niet in waarom de onafhankelijkheid van de stedenbouwkundig inspecteur in het gedrang zou komen indien hij tot een rechtsplegingsvergoeding wordt veroordeeld wanneer hij in het ongelijk wordt gesteld. De rechtsplegingsvergoeding kan immers door de hoven en rechtbanken sterk worden gemilderd indien daarom wordt verzocht.

- B -

B.1. Artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, vóór de wijziging ervan bij de wet van 21 februari 2010, bepaalde :

« De rechtsplegingsvergoeding is een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en erelonen van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij.

Na het advies te hebben ingewonnen van de Orde van Vlaamse Balies en van de Ordre des barreaux francophones et germanophone, stelt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de basis-, minimum- en maximumbedragen vast van de rechtsplegingsvergoeding, onder meer in functie van de aard van de zaak en van de belangrijkheid van het geschil.

Op verzoek van een van de partijen, dat in voorkomend geval wordt gedaan na ondervraging door de rechter, kan deze bij een met bijzondere redenen omklede beslissing ofwel de vergoeding verminderen, ofwel die verhogen, zonder de door de Koning bepaalde maximum- en minimumbedragen te overschrijden. Bij zijn beoordeling houdt de rechter rekening met :

- de financiële draagkracht van de verliezende partij, om het bedrag van de vergoeding te verminderen;
- de complexiteit van de zaak;
- de contractueel bepaalde vergoedingen voor de in het gelijk gestelde partij;
- het kennelijk onredelijk karakter van de situatie.

Indien de in het ongelijk gestelde partij van de tweedelijns juridische bijstand geniet, wordt de rechtsplegingsvergoeding vastgelegd op het door de Koning vastgestelde minimum, tenzij in geval van een kennelijk onredelijke situatie. De rechter motiveert in het bijzonder zijn beslissing op dat punt.

Wanneer meerdere partijen de rechtsplegingsvergoeding ten laste van dezelfde in het ongelijk gestelde partij genieten, bedraagt het bedrag ervan maximum het dubbel van de maximale rechtsplegingsvergoeding waarop de begunstigde die gerechtigd is om de hoogste vergoeding te eisen aanspraak kan maken. Ze wordt door de rechter tussen de partijen verdeeld.

Geen partij kan boven het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding worden aangesproken tot betaling van een vergoeding voor de tussenkomst van de advocaat van een andere partij ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre een rechtsplegingsvergoeding ten laste van het Vlaamse Gewest kan worden gelegd, meer bepaald, zoals blijkt uit de gegevens van de zaak, wanneer de stedenbouwkundig inspecteur in het ongelijk wordt gesteld bij zijn op grond van artikel 6.1.43 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voor de burgerlijke rechtbank ingestelde herstellvordering.

De verwijzende rechter vergelijkt die situatie met die welke voortvloeit uit artikel 162*bis* van het Wetboek van strafvordering.

B.3. Artikel 162*bis* van het Wetboek van strafvordering, vóór de wijziging ervan bij de wet van 21 februari 2010, bepaalde :

« Ieder veroordelend vonnis, uitgesproken tegen de beklaagde en tegen de personen die voor het misdrijf burgerrechtelijk aansprakelijk zijn, veroordeelt hen tot het betalen aan de burgerlijke partij van de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek.

De burgerlijke partij die rechtstreeks heeft gedagvaard en die in het ongelijk wordt gesteld, zal veroordeeld worden tot het aan de beklaagde betalen van de vergoeding bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek. De vergoeding wordt bepaald door het vonnis ».

Uit die bepaling vloeit voort dat geen enkele rechtsplegingsvergoeding van de Belgische Staat kan worden geëist wanneer het openbaar ministerie een strafvordering instelt die eindigt met een buitenvervolginstelling of een vrijspraak. Uit die bepaling vloeit tevens voort dat geen enkele rechtsplegingsvergoeding van het Vlaamse Gewest kan worden geëist wanneer in het kader van de voormelde strafprocedure een herstellvordering werd ingediend door de stedenbouwkundig inspecteur.

B.4. Volgens de Ministerraad is het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur voor de burgerlijke rechter niet vergelijkbaar met het optreden van dezelfde inspecteur voor de strafrechter. In het eerste geval dient de stedenbouwkundig inspecteur zijn herstellvordering in door een dagvaarding, waardoor hij partij wordt in het geding. In het tweede geval leidt hij zijn herstellvordering in door een gewone brief aan het parket, waardoor hij geen partij zou worden in het geding.

Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen evenwel niet worden verward. De verschillende wijze waarop een vordering wordt ingeleid kan weliswaar een element zijn in de beoordeling van een verschil in behandeling, maar zij kan niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

Uit de motivering van het verwijzingsvonnis moet overigens worden afgeleid dat het optreden van de stedenbouwkundig inspecteur voor de burgerlijke rechter niet louter moet worden vergeleken met diens optreden voor de strafrechter, maar met het optreden voor de strafrechter in het algemeen, dus in de eerste plaats met het optreden van het openbaar ministerie. Het verschillende statuut van de stedenbouwkundig inspecteurs en van de leden van het openbaar ministerie kan evenmin volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten.

B.5. In zijn arrest nr. 182/2008 van 18 december 2008 met betrekking tot de beroepen tot vernietiging van de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat heeft het Hof geoordeeld dat de fundamentele verschillen tussen het openbaar ministerie en de burgerlijke partij kunnen verantwoorden dat de in de wet van 21 april 2007 bedoelde forfaitaire vergoedingsregeling niet wordt toegepast ten laste van de Staat. Door het openbaar ministerie en de burgerlijke partij verschillend te behandelen, heeft de wetgever het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie bijgevolg niet geschonden.

B.6. In zijn arrest nr. 83/2011 van 18 mei 2011 heeft het Hof op een prejudiciële vraag geantwoord dat artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, vóór de inwerkingtreding van de wet van 21 februari 2010, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre een rechtsplegingsvergoeding ten laste van de Belgische Staat kan worden gelegd wanneer het arbeidsauditoraat in het ongelijk wordt gesteld bij zijn rechtsvordering ingesteld op grond van artikel 138*bis*, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek.

Het Hof was met name van oordeel dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vereist dat die rechtsvorderingen, die in naam van het algemeen belang en in alle onafhankelijkheid door een publiek orgaan zijn ingesteld, op dezelfde wijze worden behandeld als de strafvorderingen.

B.7. Bij de wet van 21 februari 2010 « tot wijziging van de artikelen 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en 162*bis* van het Wetboek van strafvordering en tot opheffing van artikel 6 van de wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties » werd in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek een achtste lid ingevoegd, dat bepaalt :

« Geen enkele vergoeding is verschuldigd ten laste van de Staat :

1° wanneer het openbaar ministerie bij wege van rechtsvordering in burgerlijke procedures tussenkomt overeenkomstig artikel 138*bis*, § 1;

2° wanneer het arbeidsauditoraat een rechtsvordering instelt voor de arbeidsgerechten overeenkomstig artikel 138*bis*, § 2 ».

Krachtens artikel 6 van de wet van 21 februari 2010, zal die nieuwe bepaling in werking treden op een datum die de Koning zal bepalen.

Uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt dat de wetgever een aantal tekortkomingen van de voormelde wet van 21 april 2007, die aanleiding geven tot een aantal onbillijke situaties, heeft willen rechtzetten (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2313/004, p. 4), en dat hij rekening heeft willen houden met het voormelde arrest nr. 182/2008. Hij heeft onder meer in twee nieuwe vrijstellingen voorzien « om het openbaar ministerie, [dat] het algemeen belang verdedigt, toe te staan zijn rechtsvordering uit te oefenen in volle onafhankelijkheid, zonder rekening te houden met het financieel risico verbonden aan het proces » (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2313/001, p. 6).

B.8. De thans in het geding zijnde herstellvordering wordt door de stedenbouwkundig inspecteur uitsluitend ingesteld in het algemeen belang, met het oog op het vrijwaren van de goede ruimtelijke ordening.

Weliswaar zijn de leden van het openbaar ministerie magistraten van de rechterlijke orde, terwijl de stedenbouwkundig inspecteurs ambtenaren zijn die tot de uitvoerende macht behoren, zoals de Ministerraad terecht opmerkt. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 151 van de Grondwet, dat de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie in de individuele opsporing en vervolging waarborgt, blijkt evenwel dat :

« het openbaar ministerie onafhankelijk is wanneer het de strafvordering instelt en dus bij het vervolgen van misdrijven, weze het dat het openbaar ministerie hier [...] geen rechterlijk ambt uitoefent maar veeleer een ambt van de uitvoerende macht en aldus onderworpen is aan het gezag en het toezicht van de minister van Justitie. Vandaar dat paragraaf één verwijst naar de mogelijkheid van de minister van Justitie om de strafvervolgning te bevelen (artikel 274 en volgende : het positief injunctierecht), evenals naar de bevoegdheid van de minister van Justitie om de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te stellen » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1675/1, p. 4).

Het verschillende statuut van de stedenbouwkundig inspecteurs en van de leden van het openbaar ministerie kan derhalve niet volstaan om het in het geding zijnde verschil in behandeling te verantwoorden.

Zoals de leden van het openbaar ministerie dienen de stedenbouwkundig inspecteurs hun vordering in volle onafhankelijkheid te kunnen uitoefenen, zonder rekening te houden met het financieel risico verbonden aan het proces.

B.9. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, vóór de inwerkingtreding van de wet van 21 februari 2010, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre een rechtsplegingsvergoeding ten laste van het Vlaamse Gewest kan worden gelegd wanneer de stedenbouwkundig inspecteur in het ongelijk wordt gesteld bij zijn op grond van artikel 6.1.43 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voor de burgerlijke rechtbank ingestelde herstellvordering.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 8 maart 2012.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt