

Rolnummer 5190
Arrest nr. 96/2012 van 19 juli 2012

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals vervangen bij artikel 7 van de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat en gewijzigd bij de wet van 22 december 2008, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 12 juni 2011 in zake Jean-Paul Labruyère tegen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (DBDMH), waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 26 juli 2011, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, in die zin geïnterpreteerd dat het niet van toepassing zou zijn op de rechtsplegingen voor de Raad van State en niet van rechtswege recht zou geven op ten minste de gemiddelde rechtsplegingsvergoeding waarin die bepaling voorziet (volgens het in het koninklijk besluit van 21 april 2007 vastgestelde barema), en in samenhang gelezen met artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de tegenpartij die in het gelijk wordt gesteld in het raam van een rechtspleging voor de Raad van State niet kan worden vergoed voor de in het raam van die rechtspleging gemaakte kosten terwijl, indien het geschil bij de gewone rechtscolleges aanhangig was gemaakt, zij de forfaitaire terugbetaling zou hebben verkregen van de voor haar verdediging gemaakte kosten en betaalde erelonen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Jean-Paul Labruyère, wonende te 1020 Brussel, Richard Neyberghlaan 174/2;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (DBDMH), met zetel te 1000 Brussel, Helihavenlaan 15;
- de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie », met maatschappelijke zetel te 1030 Brussel, Paleizenstraat 154;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 26 juni 2012 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. P.-E. Pâris *loco* Mr. P. Levert, advocaten bij de balie te Brussel, voor Jean-Paul Labruyère;
 - . Mr. B. Lombaert, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (DBDMH) en voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;
 - . Mr. M. Kaiser, tevens *loco* Mr. V. Letellier, advocaten bij de balie te Brussel, voor de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie »;
 - . Mr. F. Tulkens, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. De Groot verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

J.-P. Labruyère, tewerkgesteld bij de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (hierna : DBDMH) van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, heeft bij de Raad van State verschillende beroepen ingediend tot nietigverklaring van beslissingen tot bevordering van derden in ambten waarvoor hij zich kandidaat had gesteld. In het kader van die geschillen heeft de Raad van State verschillende arresten gewezen. Bepaalde arresten, die J.-P. Labruyère in het gelijk stellen, verklaren de betwiste bevorderingen nietig. Andere arresten daarentegen verwerpen bepaalde beroepen omdat zij zijn gericht tegen handelingen waartegen geen beroep mogelijk is.

Voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel vordert J.-P. Labruyère de veroordeling van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de DBDMH tot de betaling van een schadevergoeding voor het verlies van een kans om te worden bevorderd en tot de betaling van een bedrag van 6 427,71 euro als schadevergoeding voor de erelonen van zijn advocaat in de rechtsplegingen voor de Raad van State. Het Gewest en de DBDMH vorderen voor de Rechtbank, bij wege van tegenvordering, de veroordeling van J.-P. Labruyère tot de betaling van een bedrag van 2 400 euro dat hun advocatenkosten vertegenwoordigt in de twee rechtsplegingen voor de Raad van State waarin de beroepen zijn verworpen. In ondergeschikte orde verzoeken zij de Rechtbank een prejudiciële vraag te stellen over de verhaalbaarheid van de verweerkosten voor de Raad van State.

De Rechtbank stelt vast dat, aangezien het gaat om verweerkosten voor de Raad van State, artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek de grondslag blijft van de vordering tot terugbetaling, hetgeen het bewijs van een fout veronderstelt. Zij merkt op dat, buiten het geval van tergend en roekeloos geding, geen enkele fout kan worden verweten aan de verzoeker voor de Raad van State wiens beroep is verworpen. Zij beslist bijgevolg de uitspraak over de tegenvordering aan te houden en de hiervoor weergegeven vraag aan het Hof te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomst van de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie »

A.1.1. De vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » is van mening dat zij doet blijken van een belang om voor het Hof tussen te komen, ook al is zij geen partij bij de rechtspleging voor de verwijzende rechter. Zij herinnert aan de ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof in verband met het belang om tussen te komen in een procedure op prejudiciële vraag en verwijst in dat opzicht naar het arrest nr. 44/2008. Zij onderstreept dat de versoepeling van de rechtspraak in verband met de ontvankelijkheid van de tussenkomsten verband houdt met het feit dat, naar aanleiding van een procedure op prejudiciële vraag, het Hof wordt verzocht rekening te houden met andere situaties dan die welke aan het Hof is voorgelegd. Zij voegt eraan toe dat het feit dat een afkeuringsarrest gewezen op prejudiciële vraag het mogelijk kan maken het bestaan van een fout van de Staat vast te stellen, het aan een dergelijk arrest toe te kennen gezag nog versterkt en de uitbreiding van het begrip van belang om tussen te komen in een prejudiciële procedure des te meer verantwoordt.

A.1.2. De vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » herinnert eraan dat het beroep dat zij had ingesteld tegen de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat door het Hof ontvankelijk is verklaard, en leidt daaruit af dat zij, in het licht van haar maatschappelijk doel, beschikt over het vereiste belang om de grondwettigheid te betwisten van een wet die op die materie betrekking heeft en die de toegang tot het gerecht kan beperken. Zij voert aan dat het antwoord van het Hof op de onderhavige prejudiciële vraag concrete gevolgen zal hebben voor de doelen die zij nastreeft op het vlak van de toegang tot het gerecht.

A.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de DBDMH zijn van mening dat, aangezien de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » niet kan doen blijken van een belang in de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak en niet uiteenzet partij in een vergelijkbare zaak te zijn, haar belang om tussen te komen in de prejudiciële procedure louter theoretisch is, aangezien haar persoonlijke situatie niet dreigt te worden geraakt door het te wijzen arrest. Zij voeren aan dat, aangezien het Hof de tussenkomst van een vereniging in een prejudiciële procedure met het oog op het verdedigen van het collectieve belang dat zij beoogt na te streven, niet aanvaardt, het maatschappelijk doel van de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » te dezen zonder belang is.

Ten gronde

A.3. J.-P. Labruyère leidt uit het arrest nr. 118/2009 van het Hof af dat, bij ontstentenis van een reglementering inzake de verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van de advocaat voor de Raad van State, moet worden verwezen naar het gemeen recht van de aansprakelijkheid, namelijk artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. Hij onderstreept dat hem geen enkele fout kan worden verweten bij de uitoefening van de beroepen die niet tot een resultaat hebben geleid, zodat de tegenpartijen die voor de Raad van State in het gelijk zijn gesteld, niet tegen hem in rechte kunnen treden om de terugbetaling te eisen van de kosten en erelonen die zij aan hun advocaten moeten betalen. Verwijzend naar het arrest nr. 57/2006 is hij van mening dat het in de prejudiciële vraag beoogde verschil in behandeling niet discriminerend is.

A.4.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de DBDMH herinneren eraan dat, in de huidige stand van de wetgeving, artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek de enige bepaling is die de verhaalbaarheid regelt van de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die in het gelijk is gesteld en dat de Raad van State, luidens een vaste rechtspraak, uitdrukkelijk weigert die bepaling toe te passen op de voor hem gebrachte procedures. Zij onderstrepen dat het arrest nr. 118/2009 van het Hof alleen de situatie kan beogen van de verzoeker die voor de Raad van State in het gelijk is gesteld en vervolgens de forfaitaire terugbetaling eist van zijn advocatenkosten voor de justitiële hoven en rechtbanken. Zij benadrukken dat, daarentegen, de tegenpartij die in het gelijk wordt gesteld voor de Raad van State, wanneer geen fout van de verzoeker kan worden aangetoond, geen vergoeding kan krijgen van de kosten en erelonen van haar advocaat. Zij besluiten hieruit dat de gecombineerde toepassing van de artikelen 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en 1382 van het Burgerlijk Wetboek geen bevredigende oplossing biedt voor de tegenpartij die in het gelijk is gesteld voor de Raad van State wat de terugbetaling van de aan haar advocaat verschuldigde kosten en erelonen betreft.

A.4.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de DBDMH zetten uiteen dat de situatie van de tegenpartij voor de Raad van State totaal verschillend is van die welke de hare zou zijn geweest indien de verzoeker ervoor had gekozen haar te dagvaarden voor de hoven en rechtbanken, vermits zij, indien zij in de gerechtelijke procedure in het gelijk zou zijn gesteld, op grond van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek recht zou hebben gehad op de automatische forfaitaire vergoeding van haar schade bestaande in de advocatenkosten voor haar verdediging. Zij besluiten hieruit dat de huidige stand van de wetgeving dus een discriminerend verschil in behandeling creëert tussen de verweerder, overheid, die in het gelijk wordt gesteld in een gerechtelijke procedure en de tegenpartij, overheid, die in het gelijk wordt gesteld voor de Raad van State. Zij zijn van mening dat dat verschil in behandeling geen enkel gewettigd doel nastreeft en geenszins redelijk is verantwoord.

A.4.3. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de DBDMH zijn van mening dat een interpretatie conform de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek mogelijk is en verzoeken het Hof die bepaling te interpreteren door de toepassing ervan uit te breiden teneinde de justitiële rechter toe te laten de verzoeker die voor de Raad van State in het ongelijk is gesteld, ertoe te veroordelen aan de tegenpartij de rechtsplegingsvergoeding te betalen.

A.5. De Ministerraad zet uiteen dat de prejudiciële vraag die te dezen moet worden beslecht, betrekking heeft op de omgekeerde situatie ten opzichte van die waarover het ging in het kader van de vraag waarop het Hof in het arrest nr. 118/2009 heeft geantwoord. Hij ziet niet in waarom een tegenpartij die voor de Raad van State in het gelijk is gesteld, vervolgens de verhaalbaarheid niet zou kunnen verkrijgen van de advocatenkosten die zij voor de justitiële rechter heeft opgelopen, ten laste van de partij die in het ongelijk is gesteld. Hij is van mening dat een fundamenteel onderscheid moet worden gemaakt tussen de eisen die steunen op het in het geding brengen van de burgerlijke aansprakelijkheid van de administratieve overheden, enerzijds, en de kwestie van de terugvordering van de kosten, anderzijds, aangezien de vernietigingsarresten van de Raad van State de burgerlijke aansprakelijkheid van de overheid met zich meebrengen, terwijl de verwerpingsarresten niemands aansprakelijkheid met zich meebrengen. Hij is van mening dat, aangezien de rechtsplegingsvergoeding, die de kosten en erelonen die voortvloeien uit het optreden van een advocaat forfaitair omvat, is verankerd in het procesrecht, in dat opzicht geen onderscheid moet worden gemaakt onder de gedingpartijen voor de Raad van State. Hij besluit hieruit dat iedere partij die voor de Raad van State in het gelijk is gesteld, vervolgens, voor de justitiële rechter, de verhaalbaarheid kan verkrijgen van de advocatenkosten die zij voor de Raad van State heeft opgelopen, los van elke verwijzing naar een eventuele burgerrechtelijke fout.

A.6. De vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » verzoekt het Hof rekening te houden met het specifieke karakter van het objectieve contentieux van de bevoegdheidsoverschrijding voor de Raad van State en de klaarblijkelijke ongelijkheid waarin de twee partijen bij de rechtspleging zich bevinden. Zij is van mening dat het weinig relevant is de positie te vergelijken van de partijen in het kader van een rechtspleging tussen een privaatrechtelijke rechtzoekende en een overheid voor de justitiële hoven en rechtbanken en dezelfde partijen voor de Raad van State om talrijke motieven zoals de procedurele voordelen verleend aan de tegenpartij, de structurele voordelen die zij geniet, alsook de mogelijkheid waarover zij beschikt om aanspraak te maken op het « privilège du préalable ». Zij voert aan dat die elementen, gecombineerd met het geringe aantal nietigverklaringen in het contentieux van de bevoegdheidsoverschrijding, de vrees doen rijzen dat, indien het beginsel wordt gevestigd van de veroordeling van de verzoekende partij tot het betalen van een vergoeding tot compensatie van de advocatenkosten van de tegenpartij, een discriminerende beperking van de toegang tot het administratieve gerecht zou kunnen worden ingevoerd.

A.7. J.-P. Labruyère antwoordt dat het in het geding zijnde verschil in behandeling zijn oorsprong vindt in een lacune in de wetgeving en dat een dergelijke lacune het Hof niet toelaat de verwijzende rechter ertoe te machtigen hem, zonder enige wettelijke grondslag, te veroordelen tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding aan de tegenpartij op basis van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek. Hij zet uiteen dat de rechtsplegingsvergoeding immers « kosten van het geding » zijn en dat alleen het rechtscollege dat een vonnis wijst in een zaak die bij dat rechtscollege aanhangig is gemaakt, bevoegd is om een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen. Hij is van mening dat de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en door de Ministerraad gesuggereerde conforme interpretatie dat beginsel volkomen over het hoofd ziet en derhalve in strijd is met de tekst. Hij voegt eraan toe dat, indien er een discriminatie bestaat, die voortvloeit uit de interpretatie die de Raad van State aan artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek geeft. Ten slotte voert hij aan dat de situatie in feite en in rechte van een administratieve overheid die de tegenpartij voor de Raad van State is, verantwoordt dat zij anders wordt behandeld dan de overheid die de verwerende partij voor de justitiële rechter is.

A.8. In ondergeschikte orde antwoorden de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de DBDMH op de argumentatie van de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » dat een rechtspleging voor de hoven en rechtbanken waarin een administratie de wettigheid van een administratieve handeling of het niet-foutieve karakter van haar gedrag moet verdedigen, en een rechtspleging voor de Raad van State niet dermate verschillend zijn dat dit de in het geding zijnde gedifferentieerde behandeling zou verantwoorden. Zij zijn van mening dat de toekenning van een rechtsplegingsvergoeding aan de tegenpartij die voor de Raad van State in het gelijk wordt gesteld, het recht op de toegang tot het gerecht niet belemmert, vermits de rechtsplegingsvergoeding een uitsluitend forfaitair karakter heeft en de wetgever, met de invoering ervan, precies rekening heeft gehouden met de minder draagkrachtige rechtzoekenden.

A.9.1. De Ministerraad is van mening dat de door J.-P. Labruyère uiteengezette argumentatie achterhaald is, in zoverre die steunt op het arrest van het Hof nr. 57/2006 en intussen de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat is aangenomen. Hij is bijgevolg van mening dat daarop niet dient te worden geantwoord.

A.9.2. In het licht van het door de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » verdedigde standpunt antwoordt de Ministerraad dat het onjuist is te verklaren dat de partijen bij de rechtspleging voor de Raad van

State zich in een situatie van kennelijke ongelijkheid bevinden. Hij herinnert eraan dat de financiële situaties van de verzoekende partijen zeer verschillend zijn met name naargelang het gaat om natuurlijke personen dan wel rechtspersonen en zij een feitelijke kosteloosheid van de rechtspleging genieten, waarbij de kosten niet meer worden gerecupereerd door de Raad van State. Hij voegt eraan toe dat de overheden, met name de lokale overheden, vaak niet beschikken over eigen juridische diensten en een beroep moeten doen op advocaten. Hij ziet niet in hoe het «*privilège du préalable*» een motief zou zijn om de toekenning van een rechtsplegingsvergoeding te weigeren. Ten slotte is hij van mening dat de gemaakte vergelijking tussen de situatie van de verzoekers die privaatrechtelijke personen zijn en de tegenpartij voor de Raad van State niet relevant is, vermits te dezen het bestaan van een discriminatie onder overheden wordt aangeklaagd, naargelang zij in het gelijk worden gesteld in de hoedanigheid van partij voor de hoven en rechtbanken dan wel als tegenpartij voor de Raad van State.

A.10.1. De vzw «*Syndicat des Avocats pour la Démocratie*» antwoordt dat de conforme interpretatie van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek die wordt voorgesteld zowel door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de DBDMH als door de Ministerraad onhoudbaar is. Zij voert aan dat er geen enkele twijfel bestaat over het feit dat artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek niet de procedures voor de Raad van State beoogt en dat er te dezen geen andere interpretatie van die bepaling bestaat, zodat er geen enkele verzoenende interpretatie mogelijk is, tenzij aan een norm een inhoud wordt gegeven die zij klaarblijkelijk niet heeft.

A.10.2. De vzw «*Syndicat des Avocats pour la Démocratie*» is van mening dat er dus slechts twee mogelijkheden bestaan: ofwel vormt de in de prejudiciële vraag aangeklaagde situatie geen onverantwoord verschil in behandeling, ofwel voert zij daarentegen een verschil in behandeling in dat in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij is van mening dat, in dat tweede geval, de aangevoerde ongrondwettigheid niet zou voortvloeien uit artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, zelfs in samenhang gelezen met artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, maar wel uit een extrinsieke lacune in de wetgeving. Zij besluit dat de vraag in beide gevallen dus ontkennend dient te worden beantwoord.

Zij is evenwel van mening dat de bestaande situatie geen discriminatie inhoudt. Zij meent dat de wetgever zijn volledige bevoegdheid en volledige beoordelingsvrijheid behoudt om de kwestie van de rechtsplegingsvergoeding voor de Raad van State te regelen, zonder dat de ontstentenis van wetgevend optreden welke ongrondwettigheid dan ook zou inhouden.

A.10.3. Ten aanzien van het feit dat de administratieve overheid die voor de justitiële rechter in het gelijk is gesteld, automatisch een rechtsplegingsvergoeding zou verkrijgen, zet de vzw «*Syndicat des Avocats pour la Démocratie*» uiteen dat, met toepassing van artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, de toekenning van de vergoeding uitsluitend ten laste van de administratieve overheid, zelfs wanneer zij in het gelijk wordt gesteld, in verschillende domeinen is bevestigd. Zij besluit hieruit, enerzijds, dat de wetgever mogelijk niet zou voorzien in het automatische karakter bij de toekenning van een rechtsplegingsvergoeding aan de partij die in het gelijk is gesteld en, anderzijds, dat de bestaande situatie waarin de administratieve overheid geen rechtsplegingsvergoeding verkrijgt, niet discriminerend is. Zij voegt eraan toe dat bovendien de vraag zou moeten worden gesteld of het niet de toepassing is van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek op de gevallen waarin de administratieve overheid voor de hoven en rechtbanken in het gelijk wordt gesteld, die in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, rekening houdend met het verbroken evenwicht tussen de gedingpartijen.

A.10.4. Ten aanzien van het criterium van onderscheid is de vzw «*Syndicat des Avocats pour la Démocratie*» van mening dat het niet alleen objectief en redelijk is, maar bovendien dat het zijn oorsprong vindt in de artikelen 144, 145 en 160 van de Grondwet, die een onderscheid invoeren tussen de rechterlijke macht en de Raad van State. Zij is van mening dat de differentiatie van de procedurele regelingen verantwoord is door de verschillen tussen de twee rechtsprekende orden ten aanzien van de aard van de in het geding zijnde rechten, het onderwerp van het contentieux en de draagwijdte van de beslissingen. Zij besluit dat het verschil in behandeling bovendien verantwoord is door de noodzaak om het recht van een ongehinderde toegang zonder discriminatie tot het administratieve gerecht te verzekeren.

A.10.5. De vzw «*Syndicat des Avocats pour la Démocratie*» benadrukt dat de verzoekende partij en de tegenpartij niet met elkaar kunnen worden vergeleken wat de omvang betreft van hun behoefte om een beroep te doen op de diensten van een advocaat.

A.10.6. Ten slotte voegt de vzw «*Syndicat des Avocats pour la Démocratie*» eraan toe dat de mogelijkheid voor de administratieve overheid die het slachtoffer is van een misbruik van procedure vanwege

een verzoeker om in dat geval een fout van die laatste aan te tonen en bijgevolg een vergoeding te verkrijgen voor de schade die eveneens haar advocatenkosten omvat, toelaat te stellen dat de bestaande situatie niet onevenredig is.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomst van de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie »

B.1.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp betwisten de ontvankelijkheid van de tussenkomst van de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie ». Zij zijn van mening dat die vzw, die geen partij is bij de rechtspleging voor het verwijzende rechtscollege, noch bij een vergelijkbare rechtspleging, niet kan doen blijken van het vereiste belang om tussen te komen.

B.1.2. Ofschoon het Hof moet vermijden dat voor het Hof personen in rechte treden die slechts een hypothetisch belang hebben bij de aan het Hof gestelde prejudiciële vragen, dient het rekening te houden met het versterkte gezag van gewijsde dat voortvloeit uit artikel 26, § 2, tweede lid, 2^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en ervoor te zorgen dat prejudiciële vragen met betrekking tot identieke problemen niet worden vermenigvuldigd. Door toe te staan dat elke persoon die doet blijken van een belang de vernietiging kan vorderen van een bepaling waarvan het Hof, uitspraak doende op een prejudiciële vraag, heeft vastgesteld dat ze de Grondwet schendt, heeft artikel 4, tweede lid, dat in de bijzondere wet van 6 januari 1989 is ingevoerd bij de bijzondere wet van 9 maart 2003, het gevolg versterkt dat een op prejudiciële vraag gewezen arrest kan hebben voor de personen die geen partij waren bij dat arrest.

B.1.3. Er dient dus te worden aangenomen dat de personen die het afdoende bewijs leveren van het rechtstreekse gevolg dat het antwoord dat het Hof op een prejudiciële vraag zal geven, voor hun persoonlijke situatie kan hebben, doen blijken van een belang om voor het Hof tussen te komen.

B.1.4. Er dient eveneens te worden aangenomen dat doen blijken van een belang om tussen te komen voor het Hof, de rechtspersonen die een collectief belang verdedigen en in die zin zouden beschikken over een toereikend belang om een beroep tot vernietiging in te dienen volgend op een arrest gewezen op een prejudiciële vraag, met toepassing van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, of om in een dergelijke vernietigingsprocedure tussen te komen, en die het afdoende bewijs leveren van het rechtstreekse gevolg dat het antwoord dat het Hof op de prejudiciële vraag zal geven, voor dat collectieve belang kan hebben.

B.1.5. De vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » heeft, op grond van haar statuten, met name tot doel « de rechten van de verdediging te bevorderen en te waarborgen » en « voor met name de meest noodlijdende burgers of slachtoffers van inbreuken op de mensenrechten de toegang tot het beste recht en een democratische, moderne en menselijke justitie te bevorderen en te waarborgen ». Een dergelijk maatschappelijk doel kan rechtstreeks worden geraakt door het antwoord dat het Hof zal geven op een prejudiciële vraag met betrekking tot de tenlasteneming van de erelonen van de advocaat van de administratieve overheid door de verzoekende partij voor de Raad van State.

B.1.6. De tussenkomst is ontvankelijk.

Ten gronde

B.2.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, dat, 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.2.2. Artikel 2 van 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 » wijzigt artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek als volgt :

1° in het vierde lid, worden de woorden « De rechter motiveert in het bijzonder zijn beslissing op dat punt » vervangen door de woorden « Wat dit punt betreft, omkleedt de rechter zijn beslissing tot verlaging met bijzondere redenen »;

2° het vijfde lid wordt vervangen als volgt :

« Wanneer binnen eenzelfde gerechtelijke band meerdere partijen de rechtsplegingsvergoeding ten laste van één of meer in het ongelijk gestelde partijen 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 »;

3° het artikel wordt aangevuld met twee leden, luidende :

« Wanneer het geding wordt afgesloten met een beslissing gewezen bij verstek en geen enkele in het ongelijk gestelde partij ooit is verschenen, of wanneer alle in het ongelijk gestelde partijen op de inleidende zitting zijn verschenen maar de rechtsvordering niet hebben betwist, of wanneer zij uitsluitend uitstel van betaling vragen, is het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding dat van de minimumvergoeding.

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 zullen die wijzigingen in werking treden op een door de Koning vast te stellen datum.

B.3. Het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, in samenhang gelezen met artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. Het verwijzende rechtscollege interpreteert artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek in die zin dat het niet van toepassing is op de rechtsplegingen voor de Raad van State, zodat de partij die voor dat rechtscollege in het gelijk wordt gesteld er de rechtsplegingsvergoeding niet kan eisen waarin dat artikel voorziet, waardoor hij ertoe wordt verplicht een nieuwe procedure in te stellen voor de burgerlijke rechter teneinde, op grond van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, de terugbetaling van zijn kosten en erelonen van de advocaat te verkrijgen.

B.4.1. Die interpretatie, die berust op een gecombineerde lezing van artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek, van artikel 30, §§ 5 tot 9, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State en van artikel 66 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State », wordt bevestigd door de rechtspraak van de Raad van State (RvSt, 4 maart 2008, nr. 180.510; RvSt, 22 mei 2008, nr. 183.222; RvSt, 15 juli 2008, nr. 185.410; RvSt, 16 februari 2009, nr. 190.518).

B.4.2. Bij het arrest nr. 118/2009 van 16 juli 2009 heeft het Hof geoordeeld dat artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, aldus geïnterpreteerd, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, aangezien, door de gecombineerde toepassing, voor de justitiële rechter, van de artikelen 1382 van het Burgerlijk Wetboek en 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, het verschil in behandeling tussen de verzoekende partij die in het gelijk wordt gesteld voor de Raad van State, en de partij die in het gelijk wordt gesteld voor een justitieel gerecht, gevolgen heeft die niet als onevenredig kunnen worden beschouwd. Immers, de verzoekende partij die de nietigverklaring, door de Raad van State, van de door haar bestreden handeling verkrijgt, kan vervolgens de zaak bij de justitiële rechter aanhangig maken op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. Zij kan daarbij aanvoeren dat de onwettigheid die zij door de Raad van State heeft laten afkeuren, een fout inhoudt en dat haar nadeel onder meer erin bestaat dat zij een beroep heeft moeten doen op een advocaat. Dat is overigens wat de verwijzende rechter te dezen heeft aanvaard ten aanzien van de rechtsplegingen voor de Raad van State waarin de verzoekende partij in het gelijk is gesteld.

B.5. De vordering voor de justitiële rechter op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek maakt het de tegenpartij die voor de Raad van State in het gelijk is gesteld, evenwel niet mogelijk de terugbetaling te verkrijgen van de advocatenkosten die zij heeft opgelopen om de rechtspleging voor het administratieve rechtscollege te kunnen voeren. Er kan immers niet worden aangevoerd, buiten de hypothese van tergend en roekeloos geding, dat het feit een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State in te stellen, wanneer dat beroep is verworpen, voor de verzoekende partij een fout zou inhouden in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

B.6. De gecombineerde toepassing van de artikelen 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en 1382 van het Burgerlijk Wetboek voert bijgevolg twee verschillen in behandeling in : enerzijds, wordt de tegenpartij voor de Raad van State, die geen vergoeding kan verkrijgen voor de kosten en erelonen van haar advocaat, zelfs wanneer zij in het gelijk is gesteld, anders behandeld dan de overheid, partij bij een geschil voor een justitieel gerecht, die in het gelijk wordt gesteld voor dat rechtscollege en die de toepassing van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek geniet; anderzijds, worden de verzoekende partij voor de Raad van State en de tegenpartij voor dat rechtscollege ook verschillend behandeld ten aanzien van de mogelijkheid om de forfaitaire terugbetaling te verkrijgen van de door hen opgelopen kosten

en erelonen van de advocaat wanneer zij voor de Raad van State in het gelijk zijn gesteld, waarbij alleen de eerstgenoemde de mogelijkheid heeft op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek de terugbetaling te verkrijgen van de door haar opgelopen kosten en erelonen.

B.7. Tijdens de parlementaire voorbereiding betreffende het in het geding zijnde artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek werd herhaaldelijk het voornemen van de wetgever vermeld om een wetgeving aan te nemen met betrekking tot de verhaalbaarheid van de kosten en de erelonen van een advocaat voor de Raad van State (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1686/1, p. 3; *ibid.*, nr. 3-1686/5, pp. 26 en 30). De afdeling wetgeving van de Raad van State had opgemerkt dat, in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zou moeten worden verantwoord waarom de verhaalbaarheid niet zou gelden voor met name de Raad van State (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1686/3, p. 2). Er werd geantwoord dat die uitbreiding enkel kon voortvloeien uit andere wetten waarvan de totstandkoming het lopende wetgevend proces niet mocht vertragen (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1686/5, p. 26).

B.8. Het staat aan de wetgever te beoordelen of het opportuun is een stelsel voor de verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van de advocaat in te voeren dat van toepassing is op de rechtsplegingen voor de Raad van State.

B.9. Artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek is niet van toepassing in alle gevallen waarin de overheid in het gelijk wordt gesteld voor een justitieel gerecht, zodat zij niet stelselmatig de forfaitaire terugbetaling van haar advocatenkosten verkrijgt in alle geschillen die zij wint. Op grond van artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt de verwijzing in de kosten aldus steeds uitgesproken, voor bepaalde geschillen die in die bepaling worden beoogd, ten laste van de overheid of de openbare instelling, ongeacht de afloop van het geschil.

De wetgever vermocht ervan uit te gaan dat er geschillen bestaan waarin het niet verantwoord zou zijn dat de persoon die een hem betreffende administratieve beslissing betwist en het niet haalt in die betwisting, ertoe zou zijn gehouden een deel van de kosten en erelonen van de advocaat terug te betalen die de administratie heeft opgelopen bij de verdediging van de wettigheid van de beslissing.

B.10. Het verschil in behandeling onder de procespartijen voor de Raad van State berust op een relevant criterium. De overheid, steller van de handeling, tegenpartij voor de Raad van State, beschikt immers in beginsel, vóór de geschilprocedure, over alle nuttige middelen en gegevens die haar in staat stellen de wettigheid van de handeling te verdedigen, waardoor zij zich bevindt in een specifieke situatie ten aanzien van de noodzaak om een beroep te doen op de bijstand van een advocaat. In de omgekeerde situatie kan de verzoekende partij die kan aantonen dat zij schade heeft geleden als gevolg van de onwettige handeling, aanvoeren dat de kosten die zij heeft opgelopen, aangezien zij de nietigverklaring van de handeling die haar benadeelde, niet zou hebben kunnen verkrijgen zonder de bijstand van een advocaat, deel uitmaken van die schade. Dat verschil in situaties verantwoordt dat de overheid de terugbetaling van de kosten en erelonen van haar advocaat ten laste van de verzoekende partij wier beroep is verworpen, niet kan verkrijgen, terwijl de verzoekende partij die de nietigverklaring van de handeling verkrijgt, de forfaitaire terugbetaling van haar kosten en erelonen van de advocaat kan verkrijgen.

B.11. Ten slotte brengt de ontstentenis van de mogelijkheid, voor de overheid die in het gelijk wordt gesteld voor de Raad van State, om een deel van de kosten en erelonen van haar advocaat te recupereren bij de verzoekende partij, geen onevenredige gevolgen met zich mee. Hoewel het juist is dat alle overheden die ertoe worden gebracht tegenpartij te zijn in de rechtsplegingen voor de Raad van State, niet over dezelfde middelen beschikken, met name op het vlak van personeel dat in het administratief contentieux is gespecialiseerd, kan worden aangenomen dat, in het algemeen, de overheid die de handeling aanneemt waarvan de wettigheid in het geding is gebracht, beschikt over menselijke en financiële middelen waarover de verzoekende partij niet noodzakelijk beschikt, om de verdediging van de wettigheid van de bestreden handeling op bevredigende wijze te regelen.

B.12. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In die zin geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op de rechtsplegingen voor de Raad van State, schendt artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, in samenhang gelezen met artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 19 juli 2012.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse