

Rolnummer 5887
Arrest nr. 69/2015 van 21 mei 2015

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, gesteld door de Politierechtbank West-Vlaanderen, afdeling Kortrijk.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 2 april 2014 in zake de vzw « Racing Club Roeselare » tegen de stad Roeselare, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 14 april 2014, heeft de Politierechtbank West-Vlaanderen, afdeling Kortrijk, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre een rechtsplegingsvergoeding ten laste van de gemeente wordt opgelegd wanneer deze in het ongelijk wordt gesteld in een op grond van artikel 119bis, § 12, van de Nieuwe Gemeentewet ingesteld beroep tegen een beslissing van haar GAS-ambtenaar waarin deze optreedt in het algemeen belang en ter vrijwaring van de openbare orde daar waar het openbaar ministerie wanneer het een strafvordering instelt deze vordering in volle onafhankelijkheid kan uitoefenen zonder te moeten rekening houden met enig financieel risico verbonden aan het proces ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de vzw « Racing Club Roeselare », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. De Becker en Mr. B. Van Dorpe, advocaten bij de balie te Kortrijk;

- de stad Roeselare, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Ronse en Mr. M. Gees, advocaten bij de balie te Kortrijk;

- de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Letellier, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Grégoire, Mr. P. Slegers en Mr. C. Pouppez, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Wirtgen, advocaat bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de « Ordre des barreaux francophones et germanophone »;

- de Waalse Regering;

- de Ministerraad.

Bij beschikking van 16 december 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 14 januari 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek, ingediend binnen voormelde termijn, van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 13 januari 2015 de dag van de terechtzitting bepaald op 4 februari 2015.

Op de openbare terechtzitting van 4 februari 2015 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Gees, tevens *loco* Mr. S. Ronse, voor de stad Roeselare;

. Mr. V. Letellier, voor de « *Ordre des barreaux francophones et germanophone* »;

. Mr. P. Slegers, tevens *loco* Mr. D. Grégoire en Mr. C. Pouppez, voor de Waalse Regering;

. Mr. K. Caluwaert, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. A. Wirtgen, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe 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*

Op basis van een klacht van een buurtbewoner wordt door de bevoegde gemeentelijke ambtenaar een inbreuk vastgesteld op artikel 2.5.5.1 van het Gecoördineerd Stedelijk Algemeen Politiereglement, namelijk het veroorzaken van geluidshinder door de vzw « Racing Club Roeselare », eisende partij voor de verwijzende rechter. Ingevolge die vaststelling wordt op 12 februari 2013 aan de eisende partij voor de verwijzende rechter een GAS-boete van 250 euro opgelegd.

Door de vzw « Racing Club Roeselare » wordt hoger beroep ingesteld bij de Politierechtbank West-Vlaanderen, afdeling Kortrijk, waarbij zij de vernietiging vraagt van de bestreden beslissing en vraagt de stad Roeselare te veroordelen tot de gemaakte kosten. Middels het vonnis van 2 april 2014 verklaart de Politierechtbank de vordering ontvankelijk en gegrond, en vernietigt de beslissing waarbij de GAS-boete werd opgelegd.

Vervolgens stelt de Politierechtbank vast dat er betwisting bestaat omtrent de eventuele gehoudenheid van de stad Roeselare tot betaling van een rechtsplegingsvergoeding aan de vzw « Racing Club Roeselare ». Dienvolgens stelt de Politierechtbank bovenvermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De vzw « Racing Club Roeselare », eisende partij voor de verwijzende rechter, meent dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord en dit om vier redenen.

Allereerst wordt opgemerkt dat, luidens het koninklijk besluit van 28 maart 2014 betreffende de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, het mogelijk is om elke administratieve overheid die verweerder is in een procedure voor de Raad van State te veroordelen tot betaling van een rechtsplegingsvergoeding wanneer zij als verwerende overheid optreedt in een vordering voor de Raad van State tot schorsing of nietigverklaring van een administratieve sanctie van schorsing, intrekking of sluiting opgelegd door het college van burgemeester en schepenen. Het feit dat de overheid in de regel wordt geacht te handelen in het algemeen belang is niet van dien aard dat zij wordt vrijgesteld van een veroordeling tot betaling van de rechtsplegingsvergoeding.

Vervolgens houdt het instellen van een strafvordering door het openbaar ministerie geen uitspraak of beslissing in omtrent het misdrijf, de schuld en de straf, maar enkel een procedurele stap is om de strafzaak aanhangig te maken bij de strafrechter waar de beklaagde zijn recht van verdediging kan uitoefenen, zodat een onafhankelijk rechter daarvan kan kennisnemen. Derhalve is de wettelijke vrijstelling van de rechtsplegingsvergoeding niet los te zien van het feit dat de vervolgende gerechtelijke instantie precies een strafvordering moet instellen om die verdediging mogelijk te maken en derhalve verplicht is die vordering in te stellen opdat de rechten van verdediging in acht kunnen worden genomen. Voormelde strafvordering is wezenlijk verschillend van de administratieve sanctie genomen door de GAS-ambtenaar; anders dan het openbaar ministerie kan de GAS-ambtenaar alleen een boete opleggen wanneer, na kennis van de opmerkingen van de betrokkene, de overtreding en de schuld vaststaan. Het opleggen van een onwettige of onregelmatige boete ligt overigens in de regel aan de basis van een burgerrechtelijke fout, terwijl een strafvervolgung die leidt tot een vrijspraak dat niet is.

Ten derde zou een GAS-ambtenaar die een GAS-boete oplegt, niet kunnen worden gelijkgesteld met het openbaar ministerie dat een strafvordering instelt, omdat die GAS-ambtenaar door de gemeenteraad wordt aangewezen onder zijn personeel en de opgelegde administratieve geldboete toekomt aan de gemeente. Voor de GAS-ambtenaar wordt niet voorzien in een afdoende onafhankelijk statuut tegenover de gemeente.

In laatste instantie vormt het recht op juridische bijstand, volgens de eisende partij voor de verwijzende rechter, een grondrecht dat steun vindt in de Grondwet en in de internationale verdragen. Dat recht wordt geschonden wanneer de kosten voor het aanvechten van een onrechtmatige GAS-boete van 250 euro onvermijdelijk hoger zijn dan die boete en niet minstens gedeeltelijk worden gedekt door de rechtsplegingsvergoeding, zodat het met succes bestrijden van een onrechtmatige GAS-boete leidt tot een nog groter nadeel dan de betaling ervan.

A.2. De stad Roeselare meent dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord. Men kan een GAS-ambtenaar die een proces heeft verloren en een procespartij in hetzelfde geval, niet gelijk behandelen, aangezien zij zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden. Een GAS-ambtenaar streeft bij het opleggen van een GAS-boete geen particulier belang na, maar treedt enkel en alleen op in het kader van zijn specifieke wettelijke verplichting, in het algemeen belang en ter vrijwaring van de openbare orde. Wanneer de rechtsonderhorige hoger beroep aantekent tegen een GAS-boete, wordt de GAS-ambtenaar, minstens de gemeente, bij wet partij in een gerechtelijke procedure. Ook in een dergelijke procedure treedt de GAS-ambtenaar enkel en alleen op in het openbaar belang en ter vrijwaring van de openbare orde. Een reguliere procespartij daarentegen streeft enkel particuliere belangen na.

De rechtspraak van het Hof in zijn arrest nr. 180/2013 is *mutatis mutandis* van toepassing op het bodemgeschied. Gelet op de specifieke wettelijk toegewezen taak die zowel het openbaar ministerie, het arbeidsauditoraat, de stedenbouwkundig inspecteur, de ambtenaar van de burgerlijke stand als de GAS-ambtenaar uitoefenen, bevinden zij zich in een situatie die wezenlijk verschilt van een reguliere procespartij.

A.3. Allereerst merkt de Ministerraad op dat de verwijzende rechter zich klaarblijkelijk heeft vergist bij het stellen van de prejudiciële vraag, aangezien er van een onverantwoorde ongelijke behandeling geen sprake kan zijn wanneer er zich geen ongelijke behandeling voordoet. Er kan immers aan het in het geding zijnde artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek een grondwetsconforme interpretatie worden gegeven, waarbij de gemeente niet in een rechtsplegingsvergoeding kan worden verwezen, ook al wordt zij in het ongelijk gesteld (zie ook de arresten nrs. 146/2009, 110/2009, 53/2010, 78/2010, 186/2011 en 43/2014). Het Hof heeft reeds vele malen geoordeeld dat de verhaalbaarheid van de rechtsplegingsvergoeding niet mag worden uitgebreid tot vorderingen die in naam van het algemeen belang en in alle onafhankelijkheid door een publiek orgaan zijn ingesteld, zodat die organen hun vordering in volle onafhankelijkheid kunnen uitoefenen, zonder rekening te houden met het financiële risico verbonden aan het proces. De gemeentelijke administratieve sancties van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet zijn gefundeerd op de idee dat bepaalde ongehoorzaamheden en gedragingen, die door de bevolking als hinderlijk worden ervaren en voorheen uitsluitend onder de strafwet vielen, effectief kunnen worden bestraft door daarvoor een administratieve sanctie op te leggen. De gemeentelijke overheden dragen dus bij tot de handhaving van de openbare orde, namelijk het opleggen van een sanctie voor overlast die niet strafbaar is of strafbaar is maar door overbelasting van het gerechtelijk apparaat straffeloos blijft. Volgens de Ministerraad lijkt er dan ook geen twijfel over te bestaan dat een beslissing tot het opleggen van een GAS-boete uitsluitend in het kader van het algemeen belang is genomen, met het oog op het vrijwaren van de lokale openbare orde.

Artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek verzet zich niet ertegen dat geen rechtsplegingsvergoeding ten laste wordt gelegd van de gemeente. Volgens hem is dit gerechtvaardigd, nu vaststaat dat de sanctionerende ambtenaar van de gemeente bij het nemen van zijn beslissing optreedt in het kader van de uitoefening van zijn ambt en hij daarbij aldus geen enkel persoonlijk belang nastreeft, maar uitsluitend optreedt in het algemeen belang en met het oog op het vrijwaren van de openbare orde.

A.4.1. De « Ordre des barreaux francophones et germanophone » (hierna : de OBF) merkt op dat de verwijzende rechter, in zijn prejudiciële vraag, voorstelt de gemeenten te vergelijken met het openbaar ministerie, omdat de gemeente optreedt in het algemeen belang en ter vrijwaring van de openbare orde, net als het openbaar ministerie. Immers, overeenkomstig artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet hebben de gemeenten tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. Voormelde bevoegdheid stemt evenwel niet volledig overeen met de vrijwaring van de openbare orde, hetgeen strikt dient te worden geïnterpreteerd. Voormelde categorieën van personen zijn derhalve, volgens de OBF, niet voldoende vergelijkbaar.

Daarnaast dient te worden vastgesteld dat een arbeidsauditeur, een stedenbouwkundig inspecteur en een ambtenaar van de burgerlijke stand allen optreden bij een schending van bepalingen van openbare orde. Ook hier gaat de vergelijking met de GAS-ambtenaar niet op; zij treden nooit op wanneer de schending van een bepaling niet van openbare orde is : namelijk wanneer het gaat om gedragingen die worden bestraft met een GAS-boete.

Integendeel, de positie van de gemeente die optreedt in het kader van het contentieux aangaande de wettigheid van een administratieve sanctie is vergelijkbaar met de positie van de gemeente die optreedt in het kader van het contentieux van de administratieve geldboeten die worden opgelegd met toepassing van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet. Het volstaat te verwijzen naar artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waardoor het thans mogelijk is om bij de beoordeling van de andere administratieve sancties, wel een rechtsplegingsvergoeding op te leggen aan de verwerende overheid. Anders oordelen, creëert derhalve een discriminatie die niet in redelijkheid te verantwoorden is.

Volgens de OBF dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.4.2. In ondergeschikte orde, indien het Hof van oordeel zou zijn dat de te vergelijken categorieën vergelijkbaar zijn en dat de prejudiciële vraag bevestigend zou dienen te worden beantwoord, merkt de OBF op dat de maatregel niet proportioneel is. Rekening houdend met de hoogte van de administratieve geldboeten, dient te worden vastgesteld dat het financiële risico van de rechtsplegingsvergoeding niet van dien aard zal zijn dat de onafhankelijkheid van de GAS-ambtenaar in het gedrang wordt gebracht. Een positief antwoord op de prejudiciële vraag riskeert de rechtzoekenden hun recht op een effectief proces te ontnemen, omdat de kosten van een gerechtelijke procedure niet in verhouding staan met het voordeel van een vernietiging van de GAS-boete.

A.4.3. Ten slotte voert de OBFG aan dat een positief antwoord op de prejudiciële vraag tot gevolg kan hebben dat slechts één partij het risico van het proces zal moeten dragen, namelijk de rechtzoekende en niet de verwerende gemeente. Rekening houdend evenwel met het arrest nr. 57/2013 dient te worden opgemerkt dat in dat geval moet worden beslist dat beide procespartijen niet tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding kunnen worden veroordeeld.

A.5. De Waalse Regering dient overeenkomstig artikel 85 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof een memorie van tussenkomst in.

Zij meent dat de prejudiciële vraag een positief antwoord vereist. Volgens de rechtspraak van het Hof in de arresten nrs. 132/2013 en 36/2013 is de GAS-ambtenaar belast met een taak van algemeen belang; bij de uitoefening van die taak dient de GAS-ambtenaar onafhankelijk te zijn. Hij streeft daarbij geen persoonlijk belang na, maar enkel een algemeen belang, namelijk de bescherming van de gemeentelijke openbare orde. Met de verdediging van de beslissing van de GAS-ambtenaar, verdedigt de gemeente tevens het algemeen belang en beschermt zij de openbare orde. Dienaangaande verwijst de Waalse Regering naar het arrest nr. 57/2013.

A.6.1. In zijn memorie van antwoord merkt de Ministerraad op dat de draagwijdte van de prejudiciële vraag niet mag worden gewijzigd. Zowel de vzw « Racing Club Roeselare » als de OBFG sturen aan op een aanpassing van de draagwijdte van de prejudiciële vraag, in de zin dat het Hof zich niet alleen zou moeten uitspreken over de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel, maar eveneens over de schending van het recht op juridische bijstand en de rechten van verdediging. Evenwel werden artikel 23, derde lid, 2°, en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van mens, niet in de formulering van de prejudiciële vraag opgenomen. Ook de vergelijking met de procedure voor de Raad van State kan om die reden niet worden onderzocht.

A.6.2. Vervolgens meent de Ministerraad dat, in tegenstelling tot hetgeen door de OBFG wordt aangevoerd, de verschillen tussen de GAS-ambtenaar en het openbaar ministerie niet van dien aard zijn dat tot de onvergelykbaarheid van de voormelde categorieën kan worden besloten. Immers, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof mogen het verschil tussen categorieën en de niet-vergelykbaarheid van categorieën niet met elkaar worden verward; de draagwijdte van het gelijkheidsbeginsel wordt immers omschreven door het verband te leggen met de materie waarop de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel betrekking heeft. Derhalve zijn de GAS-ambtenaar en het openbaar ministerie vergelijkbaar in het licht van de vraag naar de verhaalbaarheid van de rechtsplegingsvergoeding.

A.6.3. De vaststelling van de OBFG dat het opleggen van een rechtsplegingsvergoeding aan een gemeente in het kader van een beroepsprocedure tegen het opleggen van een GAS-boete geen afbreuk zou doen aan de vereiste onafhankelijkheid van de gemeente, vanwege de beperkte geldwaarde van de GAS-boete, kan niet worden gevolgd. Volgens de Ministerraad speelt de grootte van het financiële risico waaraan de gemeente kan worden blootgesteld geen enkele rol; bovendien is de grootte van het financiële risico geen criterium dat voortvloeit uit de rechtspraak van het Hof.

A.6.4. Daarnaast ziet de Ministerraad niet in dat rechtsonderhorigen zouden afzien van het instellen van een beroep tegen een GAS-boete louter en alleen omdat hun geen rechtsplegingsvergoeding zal kunnen worden toegekend wanneer zij in het gelijk gesteld worden. Indien dit het geval zou zijn, dan zou dit ook moeten gelden voor andere rechtscolleges waar geen rechtsplegingsvergoeding wordt toegekend.

Bovendien heeft de wetgever voldoende waarborgen ingesteld zodat de drempel om een beroep in te stellen tegen een GAS-boete zeer laag is. Ten slotte meent de Ministerraad dat het ernaar uitziet dat niet alleen de rechtsonderhorige geen rechtsplegingsvergoeding zou krijgen van de gemeente, maar dat ook de gemeente geen rechtsplegingsvergoeding zou kunnen krijgen van de rechtsonderhorige. Rekening houdend met het arrest nr. 135/2009 meent de Ministerraad dat het gevolg van de niet-verhaalbaarheid van de rechtsplegingsvergoeding lastens een gemeente, niet alleen is dat de gemeente geen rechtsplegingsvergoeding verschuldigd is, maar ook dat haar evenmin een rechtsplegingsvergoeding kan worden toegekend.

A.7.1. De OBFG herhaalt dat, volgens haar, de te vergelijken categorieën niet vergelijkbaar zijn. Het dient te worden benadrukt dat het niet de GAS-ambtenaar is die verwerende partij is voor de politierechtbank, maar de gemeente.

A.7.2. Bovendien zal een positief antwoord op de gestelde prejudiciële vraag, volgens de OBFG, een onevenredig effect hebben op het recht op toegang tot de rechter.

A.8.1. De Waalse Regering verwijst in haar memorie van antwoord naar de wijziging van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek bij de wet van 25 april 2014. Hieruit volgt dat de gestelde prejudiciële vraag een positief antwoord vereist, omdat de wetgever, door de wetswijziging, elke hypothese beoogt waarbij een overheid een maatregel aanneemt met het oog op de bescherming van de openbare orde. Zodoende kan geen rechtsplegingsvergoeding worden opgelegd aan een overheid telkens als zij optreedt in het algemeen belang, hetgeen te dezen tevens het geval is.

A.8.2. Vervolgens, in tegenstelling tot hetgeen wordt opgeworpen door de vzw « Racing Club Roeselare » en de OBFG, dient geen vergelijking te worden gemaakt met de procedure voor de Raad van State. Die vergelijking is immers niet pertinent om de prejudiciële vraag te beantwoorden.

Ten gronde zijn de administratieve sancties die zijn uitgesproken op grond van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, genomen door twee verschillende organen : de schorsing, intrekking of sluiting worden genomen door het college van burgemeester en schepenen, en de administratieve geldboeten worden genomen door een GAS-ambtenaar van de gemeente. Het betreffen derhalve fundamentele verschillen, zoals tevens is bevestigd door het Hof in zijn arrest nr. 6/2006. Immers, wanneer het college van burgemeester en schepenen een administratieve sanctie oplegt, dan is dat college de auteur en uitvoerder van zijn politiek. Wanneer de GAS-ambtenaar een administratieve geldboete oplegt, dan kan hij enkel de politiek, zoals vastgesteld door de gemeentelijke organen, respecteren. Die fundamentele verschillen rechtvaardigen derhalve een verschil in behandeling betreffende het al dan niet opleggen van een rechtsplegingsvergoeding.

- B -

B.1.1. Artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« 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.1.2. 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 » heeft een lid ingevoegd in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek krachtens hetwelk geen enkele rechtsplegingsvergoeding verschuldigd is ten laste van de Staat wanneer het openbaar ministerie bij wege van een rechtsvordering in burgerlijke procedures tussenkomt overeenkomstig artikel 138*bis*, § 1, van hetzelfde Wetboek, of wanneer het arbeidsauditoraat een rechtsvordering instelt voor de arbeidsgerechten overeenkomstig artikel 138*bis*, § 2, van hetzelfde Wetboek.

Artikel 17 van de wet van 25 april 2014 « ter verbetering van verschillende wetten die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet » heeft dat lid aangevuld door erin te voorzien dat geen enkele rechtsplegingsvergoeding ten laste van de Staat verschuldigd is wanneer een publiekrechtelijk rechtspersoon in het algemeen belang als partij optreedt in een geding.

Die twee wetten zijn nog niet in werking getreden en tegen artikel 17 van de wet van 25 april 2014 zijn verschillende beroepen tot vernietiging ingesteld.

B.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of het in het geding zijnde artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre een rechtsplegingsvergoeding ten laste van de gemeente wordt opgelegd wanneer deze in het ongelijk wordt gesteld in een op grond van artikel 119*bis*, § 12, van de Nieuwe Gemeentewet ingesteld beroep tegen een beslissing van haar GAS-ambtenaar, terwijl het

openbaar ministerie, wanneer het een strafvordering instelt, die vordering in volle onafhankelijkheid kan uitoefenen zonder rekening te moeten houden met enig financieel risico verbonden aan het proces.

B.3.1. Het bij de voormelde bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek gevestigde beginsel luidt dat iedere partij die in het ongelijk wordt gesteld, gehouden is tot de betaling van de rechtsplegingsvergoeding, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die in het gelijk is gesteld.

B.3.2. Met die bepalingen uit de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat wilde de wetgever een einde maken aan de rechtsonzekerheid die voortvloeide uit een sterk uiteenlopende rechtspraak ter zake (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1686/5, p. 14).

Hij wilde overigens voorkomen dat een nieuw proces moest worden ingesteld teneinde het herstel te verkrijgen van de schade die bestaat in de door de winnende partij gemaakte kosten en erelonen van een advocaat.

De wetgever beoogde ten slotte een einde te maken aan het verschil in behandeling ten aanzien van het financiële risico van het proces tussen de partijen bij een burgerlijk proces, waarbij elk van hen in beginsel de verdediging van haar persoonlijke belangen nastreeft. Meer bepaald strekte de keuze van de wetgever om de verhaalbaarheid te verankeren in het burgerlijk procedurerecht en om van de rechtsplegingsvergoeding een forfaitaire deelname in de kosten en erelonen van de advocaat van de winnende partij ten laste van de in het ongelijk gestelde partij te maken, ertoe alle partijen bij een burgerlijk proces op gelijke wijze te behandelen door het financiële risico gelijkelijk onder hen te verdelen. Een dergelijk doel is in overeenstemming met het beginsel van de gelijke toegang tot het gerecht, zoals gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.3.3. Dezelfde wet van 21 april 2007 heeft evenwel elke verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van advocaten in de betrekkingen tussen de beklaagde en het openbaar ministerie uitgesloten. De artikelen 128, 162*bis*, 194 en 211 van het Wetboek van strafvordering breiden het beginsel van de verhaalbaarheid enkel voor de betrekkingen tussen de beklaagde en de burgerlijke partij uit tot de strafzaken.

Bij zijn arrest nr. 182/2008 van 18 december 2008 betreffende de beroepen tot vernietiging van de wet van 21 april 2007 heeft het Hof geoordeeld dat de fundamentele verschillen tussen het openbaar ministerie, dat in het belang van de maatschappij belast is met het onderzoek en de vervolging van misdrijven en de strafvordering uitoefent, en de burgerlijke partij, die haar eigen belang nastreeft, de niet-toepassing, ten laste van de Staat, van het systeem van de forfaitaire vergoeding waarin de wet van 21 april 2007 voorziet, konden verantwoorden.

Een dergelijke specifieke regeling is verantwoord rekening houdend met, enerzijds, de bijzondere aard van het strafrechtelijk contentieux, dat tot doel heeft de misdrijven te vervolgen en te bestraffen en dat niet ertoe strekt het bestaan of de schending van een subjectief recht te laten vaststellen, noch, in beginsel, uitspraak te doen over de wettigheid van een handeling van een overheid en gelet op, anderzijds, de specifieke opdracht van het openbaar ministerie of het arbeidsauditoraat in strafzaken - die ermee belast zijn de strafvordering uit naam van de maatschappij uit te oefenen. Ten slotte zijn de functies van het openbaar ministerie en van het arbeidsauditoraat dat, inzake het sociaal strafrecht, de functies van het openbaar ministerie uitvoert (artikelen 145 en 152 van het Gerechtelijk Wetboek) of dat voor de arbeidsrechtbank de vordering instelt bepaald in artikel 138*bis*, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek die vergelijkbaar is met de strafvordering die het openbaar ministerie instelt voor de strafgerechten, vermits die tot doel heeft het plegen van een misdrijf vast te stellen, verankerd in en is hun onafhankelijkheid gewaarborgd bij artikel 151, § 1, van de Grondwet.

B.4.1. De wetgever heeft bij de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, het beginsel van de verhaalbaarheid bij de Raad van State ingevoerd. Artikel 11 van die wet voegt een artikel 30/1 in de gecoördineerde wetten op de Raad van State in, dat luidt :

« Art. 30/1. § 1. De afdeling bestuursrechtspraak kan een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij.

Na het advies ingewonnen te hebben van de Orde van Vlaamse Balies en van de ‘ Ordre des barreaux francophones et germanophone ’ bepaalt de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de basisbedragen en de minimale en maximale bedragen van de

rechtsplegingsvergoeding, afhankelijk van onder meer de aard van de zaak en het belang van het geschil.

§ 2. De afdeling bestuursrechtspraak kan, bij met bijzondere redenen omklede beslissing, de vergoeding verlagen of verhogen, zonder echter de door de Koning voorziene maximale en minimale bedragen te overschrijden. In haar beoordeling houdt ze rekening met :

1° de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om het bedrag van de vergoeding te verlagen;

2° de complexiteit van de zaak;

3° de kennelijk onredelijke aard van de situatie.

Indien de in het ongelijk gestelde partij juridische tweedelijsbijstand geniet, wordt de rechtsplegingsvergoeding vastgelegd op het door de Koning bepaalde minimale bedrag, behalve in geval van een kennelijk onredelijke situatie. Wat dit betreft, omkleedt de afdeling bestuursrechtspraak haar beslissing tot vermindering of verhoging met bijzondere redenen.

Wanneer meer partijen de rechtsplegingsvergoeding ten laste van een of meer in het ongelijk gestelde partijen genieten, is het bedrag ervan maximaal 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 afdeling bestuursrechtspraak 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. De tussenkomende partijen kunnen niet worden gehouden tot de betaling van deze rechtsplegingsvergoeding of ervan genieten ».

B.4.2. De wetgever heeft met die wijziging in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, uitdrukkelijk aanvaard dat het nastreven van het algemeen belang door één van de partijen bij de procedure niet uitsluit dat zij kan worden veroordeeld tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding wanneer zij in het ongelijk wordt gesteld. Het Hof hecht in dat verband bijzondere aandacht aan het feit dat de wetgever hoofdzakelijk ervoor heeft gekozen het stelsel van de verhaalbaarheid bepaald in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek om te zetten naar het contentieux voor de Raad van State, terwijl dat stelsel bedoeld is om in principe het herstel te regelen van de procesrisico's in het kader van geschillen tussen privépersonen die hun belangen nastreven.

B.4.3. Hieruit vloeit voort dat de wetgever uitdrukkelijk heeft aanvaard dat het opleggen van een forfaitaire rechtsplegingsvergoeding niet als dusdanig van dien aard was dat het de onafhankelijkheid bedreigt van de overheden wanneer zij - in voorkomend geval als partij bij een jurisdictionele procedure - de aan hen toevertrouwde opdracht van algemeen belang moeten verzekeren.

B.5.1. Die stellingname van de wetgever vormt een wezenlijke breuk in de ontwikkeling van het stelsel van de rechtsplegingsvergoeding en heeft tot gevolg dat, hoewel zij, zoals het openbaar ministerie of het arbeidsauditoraat in strafzaken, een opdracht van algemeen belang nastreven, de overheden, eisende of verwerende partijen in het kader van een burgerlijk geschil, kunnen worden onderworpen aan het stelsel van de rechtsplegingsvergoeding.

B.5.2. Hieruit vloeit voort dat het objectieve karakter van het contentieux voor de Raad van State niet redelijkerwijs toelaat de overheid die voor dat rechtscollege partij is en de overheid die partij is bij een geschil voor een rechtscollege van de rechterlijke orde, zoals in geval van een beroep tegen een door de GAS-ambtenaar opgelegde geldboete, verschillend te behandelen.

De in B.3.3 vermelde redenen die verantwoorden dat de verhaalbaarheid van de kosten en de erelonen van de advocaten in de betrekkingen tussen de beklaagde en het openbaar ministerie wordt uitgesloten, ontbreken te dezen.

B.6. De prejudiciële vraag dient ontkennend 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 « tot wijziging van de artikelen 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en 162*bis* van het Wetboek van strafvordering » en van de wet van 25 april 2014 « ter verbetering van verschillende wetten die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet », schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 21 mei 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen