

Rolnummer 6441
Arrest nr. 62/2017 van 18 mei 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 94 van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005, gesteld door de beslagrechter van de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Dendermonde.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 24 mei 2016 in zake de cvba « GDA Systems » tegen de financieel beheerder van de gemeente Overijse, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 6 juni 2016, heeft de beslagrechter van de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Dendermonde, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 94 van het [Vlaamse] Gemeentedecreet van 15 juli 2005, artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet tezamen gelezen met artikel IV.2.1° van het Wetboek van Economisch recht, voorheen artikel 3, al. 2, 1° van de gecoördineerde Wet [tot bescherming van de] Economische Mededinging, alsook met artikelen 144 en 146 van de Gecoördineerde Grondwet in de mate het de financieel verantwoordelijke van een gemeente de - rechterlijke - bevoegdheid of macht verleent te beslissen welke vorderingen van de gemeente als betwist worden beschouwd en welke niet en vervolgens deze te voorzien van een uitvoerbare formule of titel zonder tegenspraak noch inhoudelijk rechtsmiddel dan het toezicht van het College van Burgemeester en Schepenen op het zeker, opeisbaar en vaststaand karakter van de vordering zonder toezicht op het betwiste karakter van de vordering ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de financieel beheerder van de gemeente Overijse, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. W. Broothaers, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 22 februari 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers A. Alen en T. Giet, ter vervanging van rechter J.-P. Moerman, wettig verhinderd op die datum, 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 8 maart 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 8 maart 2017 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 bodemgeskil

De organisator van de Druivencross te Overijse die plaatsvond op 8 december 2013, de vzw « Wielerclub De Sportvrienden », deed een beroep op de cvba « GDA Systems » voor de levering en de installatie van een promowagen. Toen de cvba « GDA Systems » problemen ondervond bij het aansluiten van die wagen op de elektriciteitsvoorziening, werd een beroep gedaan op de diensten van gemeentearbeiders. Op 10 december 2013 stuurde de gemeente Overijse voor die werken een factuur ten bedrage van 275 euro, met toepassing van haar retributiereglement van 26 april 2011 voor het uitvoeren van werken voor derden. Aangezien de cvba « GDA Systems » die factuur, ondanks herhaalde aanmaningen, niet betaalde, liet de financieel beheerder van de gemeente Overijse op 12 mei 2015, met toepassing van de in het geding zijnde bepaling, een dwangbevel betekenen aan de cvba « GDA Systems ». Aangezien de cvba « GDA Systems » de factuur nog steeds niet betaalde, liet de financieel beheerder op 15 juni 2015 uitvoerend roerend beslag leggen op de vennootschapszetel van de cvba « GDA Systems » te Aalst. Tegen dat uitvoerend beslag tekende de cvba « GDA Systems » op 30 juni 2015 verzet aan bij de verwijzende rechter.

De verwijzende rechter stelt vast dat de in het geding zijnde bepaling de gemeente Overijse toelaat een dwangbevel uit te vaardigen voor niet-fiscale vorderingen, voor zover zij onbetwist en opeisbaar zijn, maar hij vraagt zich af of die procedure een discriminatie van private aanbieders van diensten inhoudt, omdat zij wel de gerechtelijke procedure moeten doorlopen, en stelt daarom de onderhavige prejudiciële vraag.

III. In rechte

- A -

Standpunt van de financieel beheerder van de gemeente Overijse

A.1. De in het geding zijnde bepaling was volgens de financieel beheerder van de gemeente Overijse noodzakelijk omdat het omslachtige karakter van de gerechtelijke invorderingsprocedure veel besturen afschrikte, zodat zij vaak van de gedwongen invordering van een schuld afzagen. Om die reden voorziet de in het geding zijnde bepaling in een eenvoudige invorderingsprocedure. Niettemin is die procedure afhankelijk van een aantal voorwaarden en biedt zij de rechtsonderhorige voldoende rechtsbescherming.

De belangrijkste voorwaarden zijn dat het dwangbevel geen betrekking kan hebben op fiscale schulden, dat de schulden onbetwist en opeisbaar zijn, dat de schuldenaar voordien in gebreke moet zijn gesteld met een aangetekende brief en dat het college van burgemeester en schepenen het dwangbevel moet viseren en uitvoerbaar moet verklaren.

De rechtsbescherming bestaat erin dat de schuldenaar het dwangbevel kan aanvechten door een oneigenlijk verzet aan te tekenen, dat de uitvoerbaarheid van het dwangbevel schorst en een behandeling van de grond van de zaak mogelijk maakt. De burgerlijke rechter doet uitspraak met volle rechtsmacht, aangezien hij de feitelijke en de juridische correctheid van de genomen beslissing en de regelmatigheid van de procedure kan nagaan, met inbegrip van een beoordeling van de ingevorderde schuldvordering zelf.

A.2.1. De in het geding zijnde bepaling houdt volgens de financieel beheerder van de gemeente Overijse geen discriminatie, noch een misbruik van economische machtspositie, noch een belemmering van de toegang tot de burgerlijke rechter in.

Er bestaat volgens hem geen redelijke betwisting over het feit dat een niet-fiscale schuldvordering van de overheid het voorwerp kan uitmaken van een dwangbevel. Een dwangbevel is overigens geen eindbeslissing, aangezien steeds verzet mogelijk is en de burgerlijke rechter hierover het laatste woord heeft. Het dwangbevel kan weliswaar, zoals de grosse van een rechterlijke uitspraak of van een notariële akte, worden gezien als een veroordeling tot het betalen van een geldsom en het kan door middel van een beslagprocedure ten uitvoer worden gelegd, maar die uitvoerbaarheid wordt gestuit door het instellen van een oneigenlijk verzet. De in het geding zijnde bepaling kent de gemeenten dus geen overdreven macht toe. De overheid die een dwangbevel uitvaardigt, is dus onderworpen aan de gerechtelijke procedure en zij kan bovendien aansprakelijk worden gesteld voor het foutief verlenen van een uitvoerbare titel.

Een openbare overheid kan overigens niet nuttig worden vergeleken met de overige rechtssubjecten, aangezien zij haar gelden aanwendt voor de behartiging van het algemeen belang. Die doelstelling rechtvaardigt dat de rechtsregels die van toepassing zijn op de overheid, afwijken van het gemeen recht. Bijgevolg kan de overheid niet worden vergeleken met de aanbieders van diensten bedoeld in artikel IV.2 van het Wetboek van Economisch Recht.

A.2.2. Overigens beschikken ook de schuldeisers die geen openbare overheden zijn, over een verkorte invorderingsprocedure voor onbetwiste schulden ter uitvoering van de richtlijn 2011/7/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties. Bij de wet van 19 oktober 2015 houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie werden immers de nieuwe artikelen 1394/20 tot 1394/27 in het Gerechtelijk Wetboek ingevoegd, die gewone professionele dienstverleners toelaten ten aanzien van andere ondernemers hun onbetwiste geldschulden in te vorderen via een door de gerechtsdeurwaarder opgesteld proces-verbaal dat uitvoerbaar wordt verklaard.

Standpunt van de Waalse Regering

A.3. Volgens de Waalse Regering beschikt de schuldenaar over een effectief rechtsmiddel, aangezien het oneigenlijke verzet de uitvoerbare kracht van het gemeentelijke dwangbevel schorst en aangezien de rechter bevoegd is om alle feitelijke en juridische elementen te onderzoeken. De in het geding zijnde bepaling voert bijgevolg geen verschil in behandeling in op het vlak van de rechtsbescherming waarover de schuldenaar van een gemeente of van een private aanbieder van diensten beschikt.

A.4. De Waalse Regering betoogt daarnaast dat een openbare overheid niet kan worden vergeleken met private aanbieders van diensten. De openbare overheden behartigen immers de openbare dienst en zijn daarom onderworpen aan een specifiek statuut, dat hen toelaat eenzijdig verbindende rechtshandelingen te stellen. Het is dan ook gerechtvaardigd dat aan openbare overheden een vereenvoudigde mogelijkheid om onbetwiste geldschulden te innen, wordt toegekend. Het Hof heeft overigens reeds aanvaard dat de overheden gunstiger mogen worden behandeld dan particulieren door voor zichzelf een uitvoerbare titel uit te vaardigen.

De Waalse Regering wijst ook op het bestaan van vergelijkbare mogelijkheden om zichzelf een uitvoerbare titel te verlenen in andere wetgeving, zoals artikel 7, § 13, tweede lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, het Vlaamse decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen, de artikelen L1124-40 en L2212-65 van de Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie en artikel 137bis van de Nieuwe Gemeentewet, zoals van toepassing in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

A.5. De Waalse Regering benadrukt daarnaast dat de gemeenten en de private aanbieders van diensten niet met elkaar kunnen worden vergeleken in zoverre de in het geding zijnde situaties onder de bevoegdheid van onderscheiden wetgevers vallen. Terwijl de gewesten bevoegd zijn voor de invordering van schulden door gemeenten, is de federale overheid bevoegd om de invordering van schulden tussen private partijen te regelen. Een verschil in behandeling in materies die onder de bevoegdheid van onderscheiden wetgevers vallen, kan blijkens de vaste rechtspraak van het Hof geen discriminatie uitmaken.

A.6. In ondergeschikte orde zet de Waalse Regering uiteen dat het in het geding zijnde onderscheid op een objectief criterium berust, te weten de aard van de schuldeiser, en dat het redelijkerwijze wordt verantwoord door de noodzaak om de gemeenten een eenvoudige manier ter beschikking te stellen om onbetwiste schulden te innen. De techniek van het gemeentelijke dwangbevel drukt overigens de proceskosten die anders ten laste van de belastingbetaler zouden vallen. De rechten van de schuldenaar worden niet onevenredig beperkt, aangezien hij zich tot een rechter met volle rechtsmacht kan wenden. De rechterlijke macht wordt bovendien ontlast van een taak die in wezen niets te maken heeft met het beslechten van juridische meningsverschillen.

Het college van burgemeester en schepenen dat het dwangbevel viseert en uitvoerbaar verklaart, moet overigens het dossier volledig beoordelen, met inbegrip van het zekere, opeisbare en onbetwiste karakter van de schuld.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.7. Volgens de Vlaamse Regering kan het Hof zich niet uitspreken over de grondwettigheid van artikel 94 van het Gemeentedecreet in zijn geheel, maar slechts over het tweede lid ervan, aangezien de motivering van de verwijzingsbeslissing slechts daarop betrekking heeft. Bovendien is de prejudiciële vraag niet ontvankelijk in zoverre zij het Hof uitnodigt om de in het geding zijnde bepaling te toetsen aan artikel IV.2, tweede lid, 1°, van het Wetboek van Economisch Recht, aangezien het Hof niet bevoegd is om wetskrachtige normen te toetsen aan andere wetskrachtige normen die geen bevoegdheidverdelende regels zijn. Die bepaling houdt overigens geen verband met de in het geding zijnde bepaling, aangezien zij van toepassing is op de verhouding tussen ondernemingen, en zij hun slechts een verbod oplegt om onbillijke aan- of verkoopprijzen te hanteren of om andere onbillijke contractuele voorwaarden op te leggen.

A.8. Volgens de Vlaamse Regering kunnen gemeenten niet nuttig worden vergeleken met private aanbieders van diensten, aangezien gemeenten optreden in het algemeen belang en in het licht daarvan een gezond financieel beheer van de gemeente moeten nastreven. Private dienstverleners treden daarentegen op ter behartiging van hun particuliere belangen.

Een tweede reden waarom beide categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn, heeft betrekking op het feit dat administratieve overheden het « *privilège du préalable* » genieten, dat hun toelaat bindende beslissingen te nemen zonder daarbij een beroep te doen op een rechter. Zolang zij niet zijn vernietigd, worden bestuurshandelingen vermoed wettig te zijn. Het is dan ook niet onredelijk dat de decreetgever het mogelijk maakt tot gedwongen uitvoering over te gaan. Ook het Hof heeft reeds aanvaard dat schuldeisers die een opdracht van openbare dienst uitoefenen, een beroep kunnen doen op een inningsprocedure die afwijkt van de regels van het gemeen recht.

A.9. In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat het in het geding zijnde onderscheid redelijkerwijze is verantwoord. Gelet op de taken van algemeen belang die de gemeente behartigt, is het immers niet onredelijk dat aan de financieel beheerder van de gemeente de mogelijkheid wordt verschafte om een beperkte categorie van onbetwiste, opeisbare, niet-fiscale schuldvorderingen op een vereenvoudigde manier in te vorderen.

Bovendien gaat de mogelijkheid om een dwangbevel uit te vaardigen, gepaard met de nodige garanties voor de schuldenaar. De in het geding zijnde mogelijkheid staat immers slechts open voor de invordering van niet-fiscale schulden. Bovendien moeten die schulden onbetwist en opeisbaar zijn, alsook een vaststaand en zeker karakter hebben. Ook is het voorafgaande visum van het college van burgemeester en schepenen vereist en moet het dwangbevel zijn voorafgegaan door een aanmaning bij aangetekende brief.

A.10. De in het geding zijnde bepaling is volgens de Vlaamse Regering bestaanbaar met artikel 144 van de Grondwet, omdat zij niemand het recht ontzegt om een betwisting over de onderliggende schuldvordering aan de burgerlijke rechter voor te leggen. Tegen het gerechtsdeurwaardersexploot waarmee het dwangbevel moet worden betekend, kan immers bij eenvoudig verzoekschrift of door dagvaarding ten gronde verzet worden aangetekend binnen de termijn van één maand. De burgerlijke rechter kan zich in die procedure uitspreken over de wettigheid van het dwangbevel en over de schuldvordering die eraan ten grondslag ligt. Indien het verzet gegrond is, draagt de gemeente de kosten van het geding. Het verzet schorst bovendien de uitvoerbare kracht van het dwangbevel.

A.11. Volgens de Vlaamse Regering is het onjuist te beweren dat de in het geding zijnde bepaling de gemeenten een rechterlijke bevoegdheid toekent. Zij kent de gemeente immers niet de bevoegdheid toe om te beslissen over de gegrondheid van de schuldvordering, aangezien de rechter bij wie verzet wordt aangetekend, over volle rechtsmacht beschikt. Indien de schuldenaar protesteert tegen de aanmaning om te betalen, kan de gemeente geen gebruik maken van de in het geding zijnde bepaling om die schuldvordering te innen. Het college van burgemeester en schepenen gaat slechts na, onder toezicht van de rechter, of aan de toepassingsvoorwaarden van de in het geding zijnde bepaling is voldaan.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 94, tweede lid, van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005, dat bepaalt :

« Met het oog op de invordering van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen kan de financieel beheerder een dwangbevel uitvaardigen, geïssueerd en uitvoerbaar verklaard door het college van burgemeester en schepenen. Een dergelijk dwangbevel wordt betekend bij gerechtsdeurwaardersexploot. Dat exploot stuit de verjaring. Een bevel kan door het college van burgemeester en schepenen alleen worden geïssueerd en uitvoerbaar verklaard als de schuld opeisbaar, vaststaand en zeker is. De schuldenaar moet bovendien vooraf aangemaand zijn met een aangetekende brief. De gemeente kan administratieve kosten aanrekenen voor deze aangetekende brief. Deze kosten vallen ten laste van de schuldenaar en kunnen eveneens ingevorderd worden via het dwangbevel. Schulden van een publieke rechtspersoon kunnen nooit via een dwangbevel worden ingevorderd. Verzet kan tegen dat exploot worden ingediend binnen één maand na de betekening ervan bij verzoekschrift of door een dagvaarding ten gronde ».

B.1.2. De verwijzende rechter vraagt aan het Hof of die bepaling bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met artikel IV.2, 1°, van het Wetboek van Economisch Recht, alsook met de artikelen 144 en 146 van de Grondwet, in zoverre zij de financieel beheerder van de gemeente « de rechterlijke bevoegdheid » toekent om te beslissen welke schuldvorderingen van de gemeente als onbetwist kunnen worden beschouwd en om zichzelf voor die schuldvorderingen een uitvoerbare titel te verlenen, zonder dat hierop enige rechterlijke controle mogelijk is.

B.2. Het Hof is niet bevoegd om wettelijke bepalingen te toetsen aan andere wettelijke bepalingen die geen bevoegdheidverdelende regels zijn.

De prejudiciële vraag is bijgevolg niet ontvankelijk in zoverre het Hof wordt verzocht de in het geding zijnde bepaling te toetsen aan artikel IV.2, 1°, van het Wetboek van Economisch Recht.

B.3.1. Artikel 144 van de Grondwet bepaalt dat « geschillen over burgerlijke rechten [...] bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken [behoren] ».

Een categorie van personen die waarborg ontzeggen, zou erop neerkomen een verschil in behandeling in te voeren dat niet kan worden verantwoord in het licht van die bepaling en dat bijgevolg niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.3.2. Artikel 146 van de Grondwet bepaalt :

« Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet. Geen buitengewone rechtbanken of commissies kunnen, onder welke benaming ook, in het leven worden geroepen ».

B.3.3. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.4. De mogelijkheid voor de financieel beheerder van de gemeente om met het oog op de invordering van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen een dwangbevel uit te vaardigen, was reeds vervat in de oorspronkelijke versie van artikel 94, tweede lid, van het Vlaamse Gemeentedecreet. Die bepaling werd vervangen bij artikel 62 van het decreet van 23 januari 2009 tot wijziging van het Gemeentedecreet, waarbij de voorwaarden voor het uitvaardigen van een dwangbevel nader werden bepaald. Over dat artikel werd in de parlementaire voorbereiding het volgende uiteengezet :

« De regeling betreffende het eventueel uitvaardigen van een dwangbevel wordt verduidelijkt en uitgebreider en nauwkeuriger uitgewerkt.

Het dwangbevel betreft de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen, waarbij dit begrip ruimer moet worden begrepen dan het invorderen van retributies. Ook voor bijvoorbeeld huurgelden en pachten en op het eigendomsrecht gevestigde inkomsten (bv. de verkoop van roerende goederen) enzovoort kan dit dwangbevel worden gehanteerd en kunnen derhalve niet-fiscale schuldvorderingen op de in dit artikel voorgeschreven wijze worden ingevorderd.

Deze regeling kan echter geen toepassing vinden in geval van toepassing van de wet van 14 november 1983 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van sommige toelagen, evenals in geval van toepassing van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, dat de gemeentelijke administratieve sancties behandelt en een

buitengerechtelijke invorderingsprocedure vooropstelt, die niet verenigbaar is met de voorliggende.

Om de burger te beschermen tegen dit dwangbevel wordt een uitvoerbaarverklaring voorzien, zoals dat overigens het geval is in gelijkaardige regelgevingen.

Dit dwangbevel kan bestreden worden bij middel van het aantekenen van een oneigenlijk verzet, dat een behandeling van de grond van de zaak mogelijk maakt. In dit verband kan worden gesteld dat de uitvoerbare kracht van het dwangbevel in alle gevallen geschorst wordt. Zodoende wordt aan de rechtsonderhorige geen enkel rechtsmiddel ontnomen.

Er kan worden gesteld dat het uitvaardigen van een dwangbevel slechts een bijkomende mogelijkheid is om te komen tot een eenvoudigere invordering en deze mogelijkheid belet geenszins de gerechtelijke invordering » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 1946/1, pp. 21-22).

Met die vervanging werd de tekst van de in het geding zijnde bepaling ook in overeenstemming gebracht met de tekst van artikel 92 van het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. In de parlementaire voorbereiding van dat decreet werd daaromtrent het volgende uiteengezet :

« Met het oog op de invordering van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen kan de financieel beheerder een dwangbevel uitvaardigen. Zulk dwangbevel wordt betekend bij gerechtsdeurwaarderexploot. Het zou onverantwoord zijn een schuld reeds via een dwangbevel in te vorderen indien de schuld nog niet opeisbaar is. Het kan voorkomen dat de schuld reeds bestaat maar nog niet moet worden betaald. Het betreft hier dan bijvoorbeeld schulden op meer dan een jaar. Hetzelfde geldt voor een schuld die onzeker of nog niet vaststaand is. Een schuld is pas zeker en vaststaand als ze voldoende juridische basis heeft; dat impliceert dat het bestaan en het bedrag van de schuldvordering zonder discussie tussen de partijen kan worden bepaald op datum van de uitvoerbaarverklaring van het dwangbevel. Eigenlijk komt het er op neer dat de schuld rechtsgeldig werd vastgesteld. Aangezien die akte zeer verstrekkende gevolgen heeft wordt er gekozen om de dwangbevelen uitvoerbaar te laten verklaren door de raad voor maatschappelijk welzijn omdat hierdoor voor de schuldenaar een waarborg van een correcte uitvoering wordt geboden. Anderzijds dient te worden opgemerkt dat een dergelijk dwangbevel maar de rechtskracht heeft van een verstekvonnis zodat verzet ertegen over de grond van de zaak steeds mogelijk is en het verzet de uitvoerbare kracht van het dwangbevel schorst. Tevens wordt er een termijn voorzien om verzet te doen, overeenkomstig de bemerkings van [de] nationale kamer van gerechtsdeurwaarders. Bovendien wordt er voorzien dat de verjaring gestuit wordt door het exploit » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2007-2008, nr. 1701/1, p. 70).

B.5. Het gemeentelijke dwangbevel vindt zijn oorsprong in de vaststelling dat gemeenten vroeger vaak afzagen van de gerechtelijke invordering van niet-fiscale schuldvorderingen, zelfs wanneer zij onbetwist waren, gelet op de kostprijs en de complexiteit van een

gerechtelijke procedure en gelet op de onzekerheid die daarmee gepaard ging. Een invordering door middel van een gemeentelijk dwangbevel werkt kostenbesparend voor alle betrokken partijen en ontlast de rechtbanken van een contentieux waarin geen werkelijk geschilpunt tussen de partijen voorligt.

B.6.1. Een gemeentelijk dwangbevel kan slechts geldig worden uitgevaardigd indien de schuldenaar heeft nagelaten een door de gemeente opgestelde factuur of een door de gemeente verstuurd uitnodiging tot betaling te betalen, en nadat hij vervolgens evenmin gevolg heeft gegeven aan een aanmaning verstuurd bij aangetekende brief. Sedert de inwerkingtreding, op 1 januari 2013, van de wijziging van de in het geding zijnde bepaling bij artikel 30 van het decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, vermag de gemeente administratieve kosten aan te rekenen voor die aangetekende brief.

Bovendien vereist de in het geding zijnde bepaling dat het gemeentelijke dwangbevel, alvorens het wordt uitgevaardigd, wordt geïnviseerd en uitvoerbaar verklaard door het college van burgemeester en schepenen.

B.6.2. Een gemeentelijk dwangbevel kan krachtens de in het geding zijnde bepaling slechts geldig worden uitgevaardigd voor niet-fiscale schulden die een natuurlijke persoon of een private rechtspersoon bij een gemeente heeft, voor zover die schulden onbetwist, opeisbaar, vaststaand en zeker zijn.

Indien de schuldenaar naar aanleiding van de initiële factuur of uitnodiging tot betaling of naar aanleiding van de aangetekende aanmaning protesteert tegen het bestaan, de omvang of de opeisbaarheid van de schuld, mag de in het geding zijnde bepaling bijgevolg niet worden toegepast, zelfs indien die betwisting kennelijk niet gegrond is. De loutere niet-betaling van de schuld vormt op zich evenwel geen betwisting die de mogelijkheid om een gemeentelijk dwangbevel uit te vaardigen, uitsluit.

Een gemeentelijk dwangbevel mag niet worden opgesteld vóór het verstrijken van de vervaldag die is vermeld op de factuur of op de uitnodiging tot betaling. Het mag evenmin worden aangewend voor een schuld die reeds is verjaard, noch voor een verbintenis onder opschortende voorwaarde waarvan de voorwaarde nog niet is vervuld.

Bovendien dient de schuld bepaalbaar te zijn aan de hand van een objectieve grondslag en mag de omvang van de schuldvordering niet voor redelijke betwisting vatbaar zijn. Schuldvorderingen die nog het voorwerp uitmaken van een gerechtelijke betwisting, mogen niet aan de hand van een gemeentelijk dwangbevel worden ingevorderd.

B.6.3. Een dwangbevel dat aan de in B.6.1 en B.6.2 vermelde voorwaarden voldoet en dat bij gerechtsdeurwaardersexploot aan de schuldenaar werd betekend, is een buitengerechtigde akte die de gemeente een uitvoerbare titel verleent om over te gaan tot de invordering van de schuldvordering die er het voorwerp van uitmaakt. Op grond van het dwangbevel kan de gemeente de gemeenrechtelijke uitvoeringshandelingen doen bevelen, met inbegrip van een roerend of onroerend beslag. Bovendien stuit de betekening van het gemeentelijke dwangbevel krachtens de in het geding zijnde bepaling de verjaring.

B.6.4. Krachtens de in het geding zijnde bepaling kan binnen een termijn van één maand na de betekening van het dwangbevel, verzet worden ingediend tegen het gerechtsdeurwaardersexploot waarmee het gemeentelijke dwangbevel wordt betekend, en dit zowel bij verzoekschrift als door een dagvaarding ten gronde. Dat verzet schorst de uitvoerbare kracht van het dwangbevel (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 1946/1, pp. 21-22).

De krachtens de regels van het gemeen recht geadieerde rechter doet op dat verzet uitspraak met volle rechtsmacht, aangezien de in het geding zijnde bepaling geenszins zijn bevoegdheid beperkt om alle feitelijke, juridische en procedurele aspecten van de zaak te onderzoeken, met inbegrip van de schuldvordering die aan het gemeentelijke dwangbevel ten grondslag ligt. Indien het verzet gegrond wordt verklaard, vallen alle kosten met betrekking tot de betekening van het dwangbevel en van de verzetsprocedure ten laste van de gemeente.

Gelet op artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur dient het gerechtsdeurwaardersexploot overigens melding te maken van die verzetsmogelijkheid. Bij ontstentenis daarvan neemt de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde verzetstermijn pas een aanvang vier maanden nadat het gemeentelijke dwangbevel aan de schuldenaar werd betekend.

B.7.1. Het in het geding zijnde verschil in behandeling tussen gemeenten en private dienstverleners berust op een objectief criterium, te weten de aard van de schuldeiser. Het is tevens pertinent in het licht van de in B.5 vermelde doelstelling om de gemeenten een eenvoudige procedure voor de inning van onbetwiste niet-fiscale schuldvorderingen ter beschikking te stellen.

B.7.2. In zoverre de in het geding zijnde bepaling de mogelijkheid om zichzelf een uitvoerbare titel te verlenen, wel toekent aan gemeenten, maar niet aan private dienstverleners, vloeit het in het geding zijnde verschil in behandeling voort uit de omstandigheid dat die laatste situatie niet onder de bevoegdheid van de gewesten, maar onder de bevoegdheid van de federale wetgever valt.

Onverminderd de mogelijke toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij de bevoegdheidsuitoefening, zou de autonomie die bij artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten is toegekend, immers geen betekenis hebben indien een verschil in behandeling tussen adressaten van, enerzijds, federale regels en, anderzijds, gewestelijke regels in analoge aangelegenheden, als zodanig strijdig zou worden geacht met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.8.1. Het Hof dient nog te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling een onevenredige beperking van de rechten van de schuldenaars van een gemeente inhoudt.

B.8.2. Het gemeentelijke dwangbevel heeft een uitdrukkelijke wettelijke grondslag, aangezien het wordt uitgevaardigd krachtens de in het geding zijnde bepaling, die de voorwaarden ervan bepaalt en die, als uitzondering op het gemeen recht inzake de invordering van schulden, restrictief dient te worden geïnterpreteerd.

B.8.3. De vereiste dat het dient te gaan om onbetwiste schuldvorderingen en de vereiste dat de schuldenaar voorafgaand aan het gemeentelijke dwangbevel bij aangetekende brief moet zijn aangemaand, impliceren dat een gemeentelijk dwangbevel slechts geldig kan worden uitgevaardigd nadat de schuldenaar verscheidene mogelijkheden om de aanspraken van de gemeente te betwisten, zonder enige reactie naast zich heeft neergelegd. Het onbetwiste karakter van de schuldvordering houdt ook in dat, op het ogenblik waarop het gemeentelijke dwangbevel wordt uitgevaardigd, geen werkelijk « geschil » voorligt waarover

een rechter zich dient uit te spreken. Bovendien beschikt de schuldenaar in de verzetsprocedure alsnog over de mogelijkheid om alle aspecten van de schuldvordering te betwisten.

Gelet op de in B.6.1 en B.6.2 vermelde toepassingsvoorwaarden, op de verzetstermijn van één maand vanaf de betekening van het gemeentelijk dwangbevel, op de schorsende werking van het verzet en op de volle rechtsmacht waarmee de rechter op dat verzet uitspraak doet, zoals is uiteengezet in B.6.4, en gelet op het feit dat de gemeente kan worden veroordeeld tot het betalen van schadevergoeding indien zij ten onrechte een gemeentelijk dwangbevel uitvaardigt, kent de in het geding zijnde bepaling geen overdreven macht toe aan de gemeente of aan haar financieel beheerder.

B.8.4. Artikel 144 van de Grondwet waarborgt dat de geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren. Die bepaling staat niet eraan in de weg dat de overheid, in dit geval de financieel beheerder van een gemeente, een beslissing neemt inzake een burgerlijk recht, door een dwangbevel uit te vaardigen voor de invordering van een onbetwiste niet-fiscale schuld, voor zover tegen die beslissing beroep kan worden ingesteld bij een rechtbank van de rechterlijke macht.

Aangezien de in het geding zijnde bepaling de schuldenaar een redelijke verzetstermijn toekent en aangezien de geadieerde rechter oordeelt met volle rechtsmacht, wordt aan de schuldenaar die met een gemeentelijk dwangbevel wordt geconfronteerd, geenszins de waarborg van een beoordeling door de burgerlijke rechter ontzegd.

B.8.5. De in het geding zijnde bepaling is evenmin onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 146, van de Grondwet, nu zij noch aan de financieel beheerder van de gemeente, noch aan het college van burgemeester en schepenen een jurisdictionele bevoegdheid toekent.

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

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 94, tweede lid, van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005 schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 144 en 146 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 mei 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot