

Rolnummer 6823
Arrest nr. 60/2018 van 17 mei 2018

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter J. Spreutels, emeritus voorzitter E. De Groot, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, F. Daoût en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 22 december 2017 in zake Jacques Meganck en Geneviève Demassieux tegen de Regie der Gebouwen, de nv « Aannemingsmaatschappij CFE », de nv « Les Entreprises Louis De Waele » en de nv « Grond- en Afbraakwerken G. & A. De Meuter », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 22 januari 2018, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek, geïnterpreteerd in die zin dat het aan de partij op wier vordering reeds een dwangsom werd opgelegd, niet de mogelijkheid biedt om een bijkomende dwangsom of het verhogen van de reeds opgelegde dwangsom te vorderen indien de partij die op straffe van een dwangsom tot uitvoering werd veroordeeld in gebreke blijft dat te doen, terwijl het aan de veroordeelde partij die een dwangsom opgelegd kreeg, de mogelijkheid biedt om de rechter te verzoeken de dwangsom op te heffen, de looptijd ervan op te schorten gedurende de door hem te bepalen termijn of de dwangsom te verminderen in geval van blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de veroordeelde om aan de hoofdveroordeling te voldoen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met het recht op toegang tot een rechter dat is vastgelegd bij artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ? ».

Op 8 februari 2018 hebben de rechters-verslaggevers F. Daoût en E. Derycke, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

Memories met verantwoording zijn ingediend door :

- Jacques Meganck en Geneviève Demassieux, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Dupuis, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Depré et Mr. E. de Lophem, advocaten bij de balie te Brussel.

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

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

Bij een arrest van 20 oktober 2016 heeft het verwijzende rechtscollege de geïntimeerde partij veroordeeld tot uitvoering van de werken die oorspronkelijk waren vermeld in een vonnis gewezen door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel op 15 december 2015 en, indien zij in gebreke zou blijven die werken aan te vatten binnen de 15 dagen vanaf de betekening van het arrest en ze te voltooiën binnen de 40 werkdagen vanaf het ogenblik dat zij werden aangevat, tot betaling van een dwangsom van 500 euro per dag vertraging tot de dag waarop de werken, in voorkomend geval, hetzij zullen worden aangevat, hetzij zullen worden beëindigd, met een maximum van 20 000 euro.

Bij verzoekschrift op grond van artikel 19, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, ingediend op 17 juli 2017, hebben de appellanten voor de verwijzende rechter die laatste verzocht, meer bepaald, vast te stellen dat de geïntimeerde de werken niet heeft uitgevoerd, de uitgesproken veroordeling te bevestigen wat die uitvoering betreft en te verklaren dat, indien de geïntimeerde niet tot die werken zou overgaan binnen een termijn van 15 dagen vanaf de betekening van de te nemen beslissing, zij aan de appellanten een dagelijkse dwangsom van 500 euro per dag vertraging verschuldigd zou zijn.

Het verwijzende rechtscollege heeft vastgesteld dat het arrest van 20 oktober 2016 op initiatief van de appellanten werd betekend op 1 december 2016 en dat de dwangsommen tegen de geïntimeerde ten uitvoer werden gelegd ten belope van het bepaalde maximum. Niettemin zijn bepaalde werken nog steeds niet uitgevoerd.

Het verwijzende rechtscollege heeft eveneens vastgesteld dat artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek niet voorziet in de mogelijkheid, voor de partij op wier vordering de dwangsom werd uitgesproken, om een vordering in te stellen tot verhoging van de bevolen dwangsom of tot het opleggen van een bijkomende dwangsom wanneer de veroordeelde partij in gebreke blijft uitvoering te geven aan die beslissing. Het besluit eruit dat het in principe zou moeten oordelen dat het zijn saisine heeft uitgeput in zoverre die betrekking had op de voorgelegde vorderingen van dwangsommen. Men zou zich echter, volgens het verwijzende rechtscollege, moeten afvragen of er een eventuele discriminatie bestaat en of het voormelde artikel 1385*quinquies* bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, rekening houdend met het arrest nr. 122/2012, dat op 18 oktober 2012 door het Hof werd gewezen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Op 8 februari 2018 hebben de rechters-verslaggevers, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, voor het Hof verslag uitgebracht, waarbij zij verklaarden dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen de rechtspleging af te doen met een arrest van onmiddellijk antwoord.

A.2.1. In zijn memorie met verantwoording geeft de Ministerraad aan dat hij zich naar de wijsheid van het Hof gedraagt.

A.2.2. Hij voegt eraan toe dat, indien het Hof een schending zou vaststellen van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het wenselijk zou zijn dat het besluit tot het bestaan van een zelfherstellende lacune, zoals het heeft gedaan in zijn arrest nr. 122/2012 van 18 oktober 2012, opdat de rechter die lacune zelf kan wegwerken en een einde kan maken aan de eventueel vastgestelde ongrondwettigheid.

A.3.1. In zijn memorie met verantwoording voert de appellant voor de verwijzende rechter aan dat artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek in alle opzichten vergelijkbaar is met artikel 36, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Paragraaf 4 van dezelfde bepaling zou van die aard zijn dat hij aantoonde dat de wetgever, op algemene wijze, alle bepalingen die betrekking hebben op dwangsommen voor rechtscolleges die ze kunnen gelasten, ongeacht of het gaat om gewone dan wel administratieve rechtscolleges, op elkaar wil afstemmen.

A.3.2. De appellant voor de verwijzende rechter is van mening dat de argumentatie die het Hof heeft uiteengezet in zijn arrest nr. 122/2012, te dezen *mutatis mutandis* geldt. Het arrest van het Hof heeft immers geen betrekking op de beslissing ten gronde die door de Raad van State is gewezen, maar betreft de uitvoering ervan. Het Hof bekrachtigt immers uitdrukkelijk het grondrecht dat partijen, in een proces, hebben op een daadwerkelijke uitvoering van rechterlijke beslissingen, zonder een onderscheid te maken naar gelang van de gerechtelijke of administratieve oorsprong ervan.

A.3.3. Ten aanzien van de bestaanbaarheid van artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek met de bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, voert hij aan dat de uitvoering van een

rechterlijke beslissing een in het Verdrag vastgelegd mensenrecht is dat moet worden gevrijwaard, zo nodig door middel van dwangsommen ten laste van de overheid.

A.3.4. De appellant voor de verwijzende rechter suggereert dat de feitenrechter zelf een einde kan maken aan de vastgestelde ongrondwettigheid.

- B -

B.1. In de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met het recht op toegang tot een rechter dat is vastgelegd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek, geïnterpreteerd in die zin dat het aan de partij op wier vordering reeds een dwangsom werd opgelegd, niet de mogelijkheid biedt om een bijkomende dwangsom of het verhogen van de reeds opgelegde dwangsom te vorderen indien de partij die op straffe van een dwangsom tot uitvoering is veroordeeld in gebreke blijft dat te doen, terwijl het aan de veroordeelde partij die een dwangsom opgelegd kreeg, de mogelijkheid biedt om de rechter te verzoeken de dwangsom op te heffen, de looptijd ervan op te schorten gedurende de door hem te bepalen termijn of de dwangsom te verminderen in geval van blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de veroordeelde om aan de hoofdveroordeling te voldoen.

B.2. Artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« De rechter die een dwangsom heeft opgelegd, kan op vordering van de veroordeelde de dwangsom opheffen, de looptijd ervan opschorten gedurende de door hem te bepalen termijn of de dwangsom verminderen ingeval van blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de veroordeelde om aan de hoofdveroordeling te voldoen.

Voor zover de dwangsom verbeurd was voordat de onmogelijkheid intrad, kan de rechter haar niet opheffen of verminderen ».

B.3. Bij zijn arrest nr. 122/2012 van 18 oktober 2012, heeft het Hof voor recht gezegd dat artikel 36 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het de verzoekende partij op wier vordering reeds een dwangsom werd opgelegd, niet de mogelijkheid biedt om het opleggen van een bijkomende dwangsom of het verhogen van de reeds opgelegde dwangsom te

vorderen in het geval dat de overheid op volhardende wijze in gebreke blijft uitvoering te geven aan het vernietigingsarrest, terwijl het aan de overheid die een dwangsom opgelegd kreeg, de mogelijkheid biedt om de opheffing van die dwangsom of de opschorting van de looptijd of de vermindering ervan te vorderen in geval van blijvende of tijdelijke of gedeeltelijke onmogelijkheid voor die overheid om aan de hoofdveroordeling te voldoen.

Het Hof motiveerde zijn beslissing als volgt :

« B.4. De overheid die een dwangsom opgelegd kreeg, kan bij de Raad van State een vordering instellen tot opheffing, opschorting of vermindering van die dwangsom in geval van onmogelijkheid om aan de hoofdveroordeling te voldoen.

De verzoekende partij op wier vordering de dwangsom werd opgelegd, kan geen vordering instellen tot verhoging van de dwangsom of tot het opleggen van een bijkomende dwangsom indien de overheid in gebreke blijft uitvoering te geven aan het vernietigingsarrest.

Dat verschil in behandeling vormt het voorwerp van de prejudiciële vraag.

B.5. Volgens de Ministerraad is de vordering van de overheid tot opheffing, opschorting of vermindering van de opgelegde dwangsom in geval van onmogelijkheid om aan de hoofdveroordeling te voldoen, niet vergelijkbaar met de vordering van de verzoekende partij tot verhoging van de opgelegde dwangsom of tot het opleggen van een bijkomende dwangsom indien de overheid in gebreke blijft uitvoering te geven aan het vernietigingsarrest.

Verskil en niet-vergelijkbaarheid mogen evenwel niet worden verward. De verschillende gevolgen die door de instellers van een rechtsvordering worden beoogd, kunnen weliswaar een element zijn in de beoordeling van een verschil in behandeling, maar zij kunnen niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

B.6. Het recht op een daadwerkelijke uitvoering van rechterlijke uitspraken behoort tot de fundamentele grondslagen waarop een rechtsstaat is gebaseerd.

De uitvoering van een rechterlijke uitspraak is inzonderheid van belang in het administratief contentieux. Door het instellen van een annulatieberoep beoogt de verzoeker niet alleen de vernietiging van de bestreden bestuurshandeling maar ook de opheffing van de gevolgen ervan. Een effectieve rechtsbescherming en het herstel van de wettigheid vereisen dat de administratie zich neerlegt bij de uitspraak van de rechter. De verplichting tot uitvoering is niet beperkt tot het beschikkend gedeelte; ook de grond van de uitspraak moet worden nageleefd en toegepast. Wanneer het bestuur weigert of nalaat uit te voeren of talmt met de uitvoering, zouden de waarborgen die de rechtsonderhorige tijdens het verloop van de procedure geniet elke betekenis verliezen (EHRM, 19 maart 1997, *Hornsby* t. Griekenland, § 41; EHRM, 18 november 2004, *Zazanis* t. Griekenland, § 37; EHRM, 9 juni 2009, *Nicola Silvestre* t. Italië, § 59).

B.7. De mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom, waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, werd door de wetgever noodzakelijk geacht om het herstel van de wettigheid en een effectieve rechtsbescherming te waarborgen. Wanneer hij de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom aan voorwaarden onderwerpt, mag de wetgever evenwel niet op discriminerende wijze afbreuk doen, ten nadele van de partij op wier vordering de dwangsom werd opgelegd, aan het voormelde recht op een daadwerkelijke uitvoering van een vernietigingsarrest.

Wanneer de vordering van de overheid tot opheffing, opschorting of vermindering van de opgelegde dwangsom wordt toegestaan wanneer er sprake is van een nieuwe omstandigheid, meer bepaald de onmogelijkheid om aan de hoofdveroordeling te voldoen, is het derhalve niet redelijk verantwoord dat de vordering van de verzoekende partij tot verhoging van de opgelegde dwangsom of tot het opleggen van een bijkomende dwangsom niet wordt toegestaan wanneer de overheid in gebreke blijft uitvoering te geven aan het vernietigingsarrest.

B.8. Het is weliswaar juist, zoals het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aanvoert, dat de Raad van State bij het bepalen van het bedrag van de dwangsom reeds rekening heeft gehouden met de verwachte weerstand van de overheid bij de uitvoering van het vernietigingsarrest, maar die factor berust noodzakelijkerwijze slechts op een inschatting en betreft geen vaststaand gegeven. Het onverwacht volharden van de overheid inzake het niet uitvoeren kan derhalve eveneens als een nieuwe omstandigheid worden beschouwd.

Ook het bestaan van alternatieven voor de uitvoering van een vernietigingsarrest, waaraan de Ministerraad refereert, kan geen afdoende verantwoording bieden voor het in het geding zijnde verschil in behandeling. De mogelijkheid om een nieuw vernietigingsberoep in te stellen voor de Raad van State, gericht tegen het optreden van de overheid in strijd met het vernietigingsarrest en gebaseerd op de schending van het gezag van gewijsde van dat vernietigingsarrest, alsook de mogelijkheid om voor de burgerlijke rechter een bevel tot het stellen van een bepaalde bestuurshandeling te vorderen, vormen voor de verzoekende partij bijkomende procedurele drempels die haar recht op een daadwerkelijke uitvoering van een rechterlijke uitspraak op onevenredige wijze beperken. Een vordering tot schadevergoeding voor de gewone rechter kan meestal slechts een uitvoering bij equivalent inhouden, hetgeen precies het euvel is dat de wetgever met de invoering van de dwangsom beoogde te verhelpen.

B.9. De in het geding zijnde bepaling is derhalve niet verenigbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij de verzoekende partij op wier vordering reeds een dwangsom werd opgelegd, niet de mogelijkheid biedt om het opleggen van een bijkomende dwangsom of het verhogen van de reeds opgelegde dwangsom te vorderen in het geval dat de overheid op volhardende wijze in gebreke blijft uitvoering te geven aan het vernietigingsarrest, terwijl zij aan de overheid die een dwangsom opgelegd kreeg, de mogelijkheid biedt om de opheffing van die dwangsom of de opschorting van de looptijd of de vermindering ervan te vorderen in geval van blijvende of tijdelijke of gedeeltelijke onmogelijkheid voor die overheid om aan de hoofdveroordeling te voldoen.

B.10. Nu die leemte zich bevindt in de aan het Hof voorgelegde tekst, komt het de verwijzende rechter toe een einde te maken aan de door het Hof vastgestelde ongrondwettigheid, vermits die vaststelling is uitgedrukt in voldoende precieze en volledige bewoordingen om toe te laten dat de in het geding zijnde bepaling wordt toegepast met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, door de artikelen 20 tot 24 van het

koninklijk besluit van 2 april 1991 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de dwangsom, bij analogie toe te passen ».

B.4.1. Net zoals de dwangsom uitgesproken door de Raad van State, heeft de dwangsom die door de rechtscolleges van de rechterlijke orde wordt uitgesproken tot doel de inachtneming te waarborgen van het gezag van gewijsde van de beslissingen die zij uitspreken.

B.4.2. Om dezelfde redenen als die welke in het voormelde arrest nr. 122/2012 zijn uiteengezet, is artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het aan de partij op wier vordering reeds een dwangsom werd opgelegd, niet de mogelijkheid biedt om een bijkomende dwangsom of het verhogen van de reeds opgelegde dwangsom te vorderen indien de partij die op straffe van een dwangsom tot uitvoering werd veroordeeld in gebreke blijft dat te doen, terwijl het aan de veroordeelde partij die een dwangsom opgelegd kreeg, de mogelijkheid biedt om de rechter te verzoeken de dwangsom op te heffen, de looptijd ervan op te schorten gedurende de door hem te bepalen termijn of de dwangsom te verminderen in geval van blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de veroordeelde om aan de hoofdveroordeling te voldoen.

B.4.3. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

B.5. Aangezien de in B.4.2 gedane vaststelling van de lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten de in het geding zijnde bepaling toe te passen met inachtneming van de referentienormen op grond waarvan het Hof zijn toetsingsbevoegdheid uitoefent, staat het aan de verwijzende rechter een einde te maken aan de schending van die normen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het aan de partij op wier vordering reeds een dwangsom werd opgelegd, niet de mogelijkheid biedt om een bijkomende dwangsom of het verhogen van de reeds opgelegde dwangsom te vorderen indien de partij die op straffe van een dwangsom tot uitvoering werd veroordeeld in gebreke blijft dat te doen.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 mei 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels