



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 85/2024
van 18 juli 2024
Rolnummer : 7992**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 47, § 1, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 « op de politie van de spoorwegen », gesteld door de Politierechtbank Waals-Brabant, afdeling Waver.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 8 mei 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 9 mei 2023, heeft de Politierechtbank Waals-Brabant, afdeling Waver, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 47, § 1, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen, in die zin geïnterpreteerd dat het, met toepassing van artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek, de mogelijkheid biedt om de bestraffende beambte te verwijzen in de kosten van het geding, met inbegrip van de in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde rechtsplegingsvergoeding, terwijl zulk een verwijzing uitgesloten is voor het gerechtelijk beroep ingesteld tegen een administratieve sanctie die wordt geregeld door de bepalingen van het Wetboek van strafvordering, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Quentin Dardenne, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Mona Giacometti, advocate bij de balie te Brussel;

- de nv « Infrabel », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Laurent Kennes, Mr. Jacques Willocq en Mr. Nathan Mouraux, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Evrard de Lophem en Mr. Juliette Van Vyve, advocaten bij de balie te Brussel.

De nv « Infrabel » heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 15 mei 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, 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 bodemgeskil*

Het bodemgeskil heeft betrekking op een administratieve sanctie die door de naamloze vennootschap van publiek recht Infrabel (hierna : de nv « Infrabel ») werd opgelegd aan Quentin Dardenne (hierna : de verzoeker voor het verwijzende rechtscollege) omdat hij zijn scooter had geparkeerd op een perron in het station van Ottignies. Op 13 juni 2022 heeft de verzoeker voor het verwijzende rechtscollege die sanctie betwist door een verzoekschrift in te dienen bij de Politierechtbank Waals-Brabant, afdeling Waver. Op 29 augustus 2022 heeft de bestraffende beambte van de nv « Infrabel » de beslissing genomen om de aan de verzoeker voor het verwijzende rechtscollege opgelegde sanctie in te trekken. De vordering van die laatstgenoemde voor de Politierechtbank is aldus zonder voorwerp geworden.

De verzoeker voor het verwijzende rechtscollege heeft gevorderd dat de nv « Infrabel » wordt verwezen in de kosten van het geding, met inbegrip van de rechtsplegingsvergoeding. Infrabel voert aan dat die vordering niet gegrond is, aangezien de verzoeker voor het verwijzende rechtscollege niet loyaal en diligent is geweest in de procedure. In ondergeschikte orde verzoekt de nv « Infrabel » dat aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag wordt gesteld over de grondwettigheid van artikel 47, § 1, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 « op de politie van de spoorwegen » (hierna : de wet van 27 april 2018), in zoverre het, met toepassing van artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek, de mogelijkheid biedt om de bestraffende beambte te verwijzen in de kosten van het geding, met inbegrip van de rechtsplegingsvergoeding, terwijl een dergelijke verwijzing niet mogelijk is voor de entiteiten die administratieve sancties opleggen waartegen een door de bepalingen van het Wetboek van strafvordering geregeld beroep kan worden ingesteld.

De Politierechtbank Waals-Brabant, afdeling Waver, heeft geoordeeld dat het aangewezen was om, alvorens uitspraak te doen over de kosten, een vraag te stellen aan het Hof. Bijgevolg stelt zij de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Infrabel betoogt dat de in het geding zijnde bepaling, die erin voorziet dat het Gerechtelijk Wetboek van toepassing is op de beroepsprocedure tegen de door haar opgelegde administratieve sancties, een discriminerend verschil in behandeling doet ontstaan, in zoverre die bepaling het mogelijk maakt dat de nv « Infrabel » wordt veroordeeld tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding, terwijl andere administraties die administratieve sancties opleggen, dat risico niet lopen, omdat de beroepen tegen de door hen opgelegde administratieve sancties worden geregeld bij het Wetboek van strafvordering.

De nv « Infrabel » verwijst naar de administratieve sancties die worden opgelegd krachtens artikel D.164 van het Waalse Milieuwetboek en naar die welke worden opgelegd krachtens artikel 9, § 3, van het decreet van het Waalse Gewest van 19 maart 2009 « betreffende de instandhouding van het gewestelijke openbaar wegen- en waterwegendomein » (hierna : het Waalse decreet van 19 maart 2009). De tegen die geldboetes ingestelde beroepen worden geregeld door het Wetboek van strafvordering, waarin het beginsel van de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten van een advocaat enkel voor de betrekkingen tussen de beklaagde en de burgerlijke partij wordt uitgebreid tot de strafzaken. Aangezien de sanctionerende ambtenaar niet kan worden beschouwd als een burgerlijke partij, zoals het Hof van Cassatie heeft geoordeeld in zijn arrest P.17.0135.F van 22 februari 2017 (ECLI:BE:CASS:2017:ARR.20170222.2), kan hij niet worden veroordeeld tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding.

De nv « Infrabel » is van mening dat haar bestraffende beampten zich in een situatie bevinden die volledig vergelijkbaar is met die van de sanctionerende ambtenaren die handelen in het kader van de voormelde Waalse wetgevingen, omdat zij allen ambtenaren van de administratie zijn die ervoor bevoegd zijn de tot hun bevoegdheden behorende inbreuken via administratieve weg te bestraffen, zij allen op identieke wijze hun beslissing om een administratieve sanctie op te leggen voor een gewoon rechtscollege dienen te verdedigen en zij allen worden erkend als emanaties van de administratie, en niet als leden van het openbaar ministerie of als burgerlijke partijen.

A.2. De nv « Infrabel » meent dat dat verschil in behandeling niet wordt verantwoord door enig legitiem doel en dat het niet op een objectief criterium berust. De vennootschap merkt op dat de wetgever in de parlementaire voorbereiding van de wet van 27 april 2018 niet de redenen voor zijn keuze om het Gerechtelijk Wetboek van toepassing te maken, heeft toegelicht.

Zij merkt op dat de afdeling wetgeving van de Raad van State, in haar advies over het voorontwerp van wet tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, aan de wetgever had gesuggereerd om in plaats van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek de regels van de strafrechtspleging toepasselijk te maken op de beroepsprocedure tegen die sancties. De wetgever had geantwoord dat het in het geding zijnde beroep geen strafrechtspleging was, maar een burgerlijke rechtspleging *sui generis*, en hij had bovendien niet uitgelegd waarom hij ervoor had gekozen om de regels van de burgerlijke rechtspleging van toepassing te maken op de beroepen die worden gericht tegen de gemeentelijke administratieve sancties. Infrabel is van mening dat die reden zwak is.

A.3. De nv « Infrabel » zet uiteen dat de Waalse wetgever, toen hij ervoor koos het Wetboek van strafvordering toepasselijk te maken op de beroepen die worden ingesteld tegen de krachtens het Waalse decreet van 19 maart 2009 opgelegde administratieve sancties, die keuze heeft verantwoord door een streven naar samenhang met de Waalse wetgeving inzake milieumisdrijven, een aangelegenheid waarin hij de toepasselijkheid van het Wetboek van strafvordering had verantwoord door de noodzaak om de beroepsinstantie de mogelijkheid te bieden een uitstel van tenuitvoerlegging te verlenen, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof.

De nv « Infrabel » is van mening dat de noodzaak om de beroepsinstantie de mogelijkheid te bieden een uitstel van tenuitvoerlegging te verlenen, het enige objectieve criterium van onderscheid is dat kan worden geïdentificeerd in de redenering van de Waalse decreetgever als verantwoording voor de toepasselijkheid van het Wetboek van strafvordering.

Volgens de nv « Infrabel » is het, door de noodzaak om de beroepsinstantie de mogelijkheid te bieden een uitstel van tenuitvoerlegging te verlenen, des te meer onverantwoord dat het Gerechtelijk Wetboek van toepassing is op de beroepen tegen de sancties welke die instantie kan opleggen krachtens de wet van 27 april 2018. De vennootschap stelt vast dat de wetgever niet heeft verklaard waarom de rechthebbenden minder recht zouden

hebben om uitstel te vorderen voor een inbreuk op de wet van 27 april 2018 dan voor een inbreuk op het voormelde Waalse decreet van 19 maart 2009 en zij is van mening dat dat verschil in behandeling onverantwoord is. Zij herinnert eveneens eraan dat het, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, in geval van gemengde inbreuken, discriminerend is dat de overtreder geen uitstel kan vragen wanneer hem een administratieve sanctie wordt opgelegd, terwijl hij dat wel had kunnen vragen indien hij voor dezelfde inbreuk was bestraft met een strafrechtelijke sanctie, en zij beklemtoont dat vele van de inbreuken waarin de wet van 27 april 2018 voorziet, waaronder met name de te dezen in het geding zijnde inbreuk, gemengde inbreuken zijn.

A.4. In ondergeschikte orde voert de nv « Infrabel » aan dat, zelfs indien die keuze van de wetgever door een legitiem doel werd verantwoord, zulks niet zou wegnemen dat het door haar aangevoerde verschil in behandeling noch redelijk, noch evenredig is met de nagestreefde doelstelling, aangezien de wetgever zich, wat die punten betreft, nooit nader heeft verklaard.

De nv « Infrabel » voegt eraan toe dat het verschil in behandeling niet wordt verantwoord door een verschil in beleid tussen de federale overheid en het Waalse Gewest, omdat noch de federale wetgever, noch de Waalse decreetgever in de parlementaire voorbereiding van de voormelde wetgevingen enige motivering voor hun eigen politieke opvatting te kennen hebben gegeven. Integendeel, die twee wetgevers hebben hun keuze toegelicht door erop te wijzen dat de fundamentele waarborgen in acht moeten worden genomen. De federale wetgever heeft zijn keuze immers verantwoord door de noodzaak om in een beroep te voorzien voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie en de Waalse decreetgever heeft zijn keuze verantwoord door de noodzaak om de beroepsinstantie de mogelijkheid te bieden een uitstel van tenuitvoerlegging te verlenen, overeenkomstig de grondwettelijke vereisten die voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof. Volgens de nv « Infrabel » hebben beide wetgevers dus gestreefd naar een overeenstemming met de door de hogere rechterlijke instanties vastgestelde algemene beginselen en naar een uniformisering van de rechtspleging.

A.5. De nv « Infrabel » voegt daaraan nog toe dat het Hof van Cassatie, nadat bij dat Hof een zaak aanhangig werd gemaakt waarin een gerechtelijk beroep was ingesteld tegen een met toepassing van het Waalse Wetboek van Duurzaam Wonen opgelegde administratieve sanctie, bij een arrest van 3 februari 2021 heeft geoordeeld dat, gelet op het strafrechtelijke karakter van de administratieve sanctie, het Wetboek van strafvordering van toepassing diende te zijn op dat beroep, aangezien de Waalse decreetgever die kwestie niet zelf had geregeld. Infrabel meent dat het strafrechtelijke karakter van de opgelegde administratieve sanctie een coherent criterium is om te bepalen of het Wetboek van strafvordering van toepassing is op het tegen die sanctie ingestelde beroep.

Aangezien de inbreuk die te dezen werd begaan, een gemengde inbreuk is, is de toepassing van het Gerechtelijk Wetboek, en niet die van het Wetboek van strafvordering, op het tegen de sanctie ingestelde beroep discriminerend, ten nadele van de nv « Infrabel ».

A.6. De nv « Infrabel » is van mening dat indien, zoals de Ministerraad aanvoert, de Waalse gewestelijke sanctionerende ambtenaar die de milieumisdrijven vervolgt en bestraft krachtens het Waalse Milieuwetboek, zo moet worden beschouwd dat hij een vordering uitoefent die vergelijkbaar is met de strafvordering, hetzelfde dient te gelden voor de bestraffende beambte van de nv « Infrabel ». Immers, enerzijds, heeft die beambte ruime onderzoeksbevoegdheden die vergelijkbaar zijn met die welke worden verleend aan de Waalse sanctionerende ambtenaar in milieuzaken en, anderzijds, doet de beslissing van die beambte om een administratieve sanctie op te leggen, met toepassing van het beginsel *non bis in idem*, de strafvordering vervallen.

A.7. De verzoeker voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat de in het geding zijnde bepaling in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij zet uiteen dat het door hem ingestelde beroep onderworpen is aan de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, ook wat de rechtsplegingsvergoeding betreft. In het Wetboek van strafvordering regelt artikel 162*bis* de kwestie van de rechtsplegingsvergoeding. Dat artikel is van toepassing op situaties waarin een burgerlijke rechtsvordering wordt geënt op een strafvordering die kan leiden tot een strafrechtelijke veroordeling. Volgens de verzoeker voor het verwijzende rechtscollege is die situatie niet vergelijkbaar met die van een beroep dat wordt ingesteld tegen een administratieve sanctie in het kader waarvan moet worden aangenomen dat de strafvordering definitief vervalt.

De verzoeker voor het verwijzende rechtscollege merkt op dat het Hof bij zijn arrest nr. 69/2015 van 21 mei 2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.069) heeft geoordeeld dat de wetgever, door het beginsel van de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten van een advocaat in te voeren in de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, uitdrukkelijk heeft aanvaard dat het nastreven van het algemeen belang geen veroordeling tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding uitsluit. Het Hof was eveneens van oordeel dat het objectieve karakter van het contentieux voor de Raad van State niet 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, verschillend te behandelen, en dat de specifieke regeling waarin voor het openbaar ministerie is voorzien in strafzaken verantwoord is, rekening houdend met de bijzondere aard van het strafrechtelijk contentieux.

De verzoeker voor het verwijzende rechtscollege merkt nog op dat het Hof bij zijn arrest nr. 70/2015 van 21 mei 2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.070) van oordeel was dat het beginsel dat de bepalingen met betrekking tot de rechtsplegingsvergoeding op alle partijen van toepassing zijn, ook op de overheden die handelen in het algemeen belang, moest worden herbevestigd om redenen van rechtszekerheid en samenhang van de wetgeving, maar ook vanuit een bekommernis van procedurele doeltreffendheid en billijkheid, en het heeft daaruit afgeleid dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet vereiste dat de belastingadministratie op dezelfde wijze moest worden behandeld als het openbaar ministerie dat optreedt in strafzaken. De verzoeker voor het verwijzende rechtscollege betoogt dat, om dezelfde redenen, de partijen bij een beroep dat wordt ingesteld tegen een krachtens de wet van 27 april 2018 opgelegde administratieve sanctie op dezelfde wijze moeten worden behandeld als de partijen bij een ander burgerlijk proces, ongeacht het algemeen belang dat zij eventueel nastreven.

A.8. De Ministerraad meent dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat alleen de overheden die de strafvordering of een vordering die vergelijkbaar is met de strafvordering uitoefenen, zijn uitgesloten van het beginsel van de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten van een advocaat. Dat criterium van onderscheid is objectief en het verantwoordt dat de nv « Infrabel » te dezen is onderworpen aan het stelsel van de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten van een advocaat, in tegenstelling tot de Waalse gewestelijke sanctionerende ambtenaar die milieumisdrijven vervolgt en bestraft krachtens het Waalse Milieuwetboek. Die sanctionerende ambtenaar beschikt over ruime bevoegdheden die aansluiten bij die van het openbaar ministerie. Hij kan overigens een minnelijke schikking voorstellen en de door hem opgelegde administratieve geldboete vormt een wijze van verval van de strafvordering. In dezelfde logica moet het openbaar ministerie dat in het ongelijk wordt gesteld in de vordering die op grond van artikel 138bis, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek wordt ingesteld voor een burgerlijk rechtscollege kunnen worden veroordeeld tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding, omdat het juist niet de strafvordering, noch een vergelijkbare vordering uitoefent.

A.9. De Ministerraad voegt eraan toe dat het uitsluiten van sommige overheden die administratieve sancties opleggen waartegen beroepen kunnen worden ingesteld die worden geregeld door de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, van de toepassing van het beginsel van de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten van een advocaat, een onverantwoord verschil in behandeling zou vormen ten aanzien van de andere overheden die eveneens partij zijn bij door het Gerechtelijk Wetboek geregelde procedures, maar die geen administratieve sancties opleggen.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1. Artikel 47, § 1, van de wet van 27 april 2018 « op de politie van de spoorwegen » (hierna : de wet van 27 april 2018) bepaalt :

« Op straffe van onontvankelijkheid wordt binnen een termijn van een maand te rekenen vanaf de dag van betekening van de beslissing van de bestraffende beambte beroep hiertegen ingesteld met een schriftelijk verzoekschrift bij de bevoegde politierechtbank.

Dit beroep werkt opschortend en de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek zijn erop van toepassing.

Tegen de beslissing van de rechtbank staat geen hoger beroep open ».

B.2. Krachtens artikel 1017, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, « verwijst ieder eindvonnis, zelfs ambtshalve, [tenzij bijzondere wetten anders bepalen,] de in het ongelijk gestelde partij in de kosten, onverminderd de overeenkomst tussen partijen [...] ».

Overeenkomstig artikel 1018 van het Gerechtelijk Wetboek omvatten de kosten inzonderheid de in artikel 1022 bedoelde rechtsplegingsvergoeding.

B.3. Met toepassing van die bepalingen wordt de naamloze vennootschap van publiek recht Infrabel (hierna : de nv « Infrabel ») veroordeeld tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding wanneer zij in het ongelijk wordt gesteld in het kader van een beroep tegen een door haar bestraffende beambte krachtens de wet van 27 april 2018 opgelegde administratieve sanctie.

Volgens de verwijzingsbeslissing wordt de nv « Infrabel » aldus verschillend behandeld ten opzichte van andere bestraffende administraties waarbij de beroepen tegen de door hen opgelegde sancties worden geregeld door de bepalingen van het Wetboek van strafvordering, op grond waarvan zij niet kunnen worden veroordeeld tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding.

Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de grondwettigheid van dat verschil in behandeling.

B.4.1. Het bij de artikelen 1017, 1018 en 1022 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.4.2. 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 vermijden 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 wat betreft het financiële risico van het proces tussen de partijen bij een burgerlijk proces, waarbij elke partij 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 procesrecht en om van de rechtsplegingsvergoeding een forfaitaire deelname te maken, in de kosten en erelonen van de advocaat van de winnende partij ten laste van de in het ongelijk gestelde partij, 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, lid 1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.4.3. Dezelfde wet van 21 april 2007 heeft evenwel elke verhaalbaarheid uitgesloten van de kosten en erelonen van advocaten in de betrekkingen tussen de beklaagde en het openbaar ministerie. De artikelen 128, 162*bis*, 194 en 211 van het Wetboek van strafvordering breiden immers het beginsel van de verhaalbaarheid enkel voor de betrekkingen tussen de beklaagde en de burgerlijke partij uit tot de strafzaken.

Bij het arrest nr. 182/2008 van 18 december 2008 (ECLI:BE:GHCC:2008:ARR.182) 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 houdende 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 voor het openbaar ministerie zijn functies verankerd en zijn onafhankelijkheid gewaarborgd bij artikel 151, § 1, van de Grondwet en hetzelfde geldt voor 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.

Bij het arrest nr. 127/2016 van 6 oktober 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.127) heeft het Hof eveneens geoordeeld dat het niet zonder redelijke verantwoording was dat de wetgever elke verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten van een advocaat heeft uitgesloten in de betrekkingen tussen de beklaagde en de Administratie van douane en accijnzen, wanneer die laatstgenoemde belastingen invordert in het kader van een strafprocedure op grond van artikel 283 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, aangezien die administratie in aanzienlijke mate de functie van het openbaar ministerie vervult (B.6).

Bij het arrest nr. 169/2023 van 30 november 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.169) heeft het Hof ook geoordeeld dat de wetgever vermocht te beslissen het beginsel van de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten van een advocaat niet uit te breiden ten gunste van de gemachtigde ambtenaar die door de Waalse Regering werd aangewezen om bepaalde in het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling beschreven opdrachten te vervullen, wanneer die ambtenaar de in artikel D.VII.13 van hetzelfde Wetboek bedoelde vordering heeft ingesteld, zoals van toepassing in het Franse taalgebied, omdat een dergelijke vordering wordt ingesteld in het kader van een strafprocedure en is geënt op die van het openbaar ministerie.

B.5. Het Hof heeft kennis genomen van verschillende prejudiciële vragen die de toepassing in het geding brengen van het stelsel van de rechtsplegingsvergoeding bepaald in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek in het kader van burgerlijke geschillen waarbij een overheid is betrokken, zodat zij zich onderscheiden van de burgerlijke geschillen waar de twee partijen alleen de verdediging van hun private belangen nastreven.

B.6.1. Bij de arresten nrs. 68/2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.068), 69/2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.069) en 70/2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.070) van 21 mei 2015 heeft het Hof geoordeeld dat het in die geschillen verantwoord is dat de overheid wordt onderworpen aan het stelsel van de rechtsplegingsvergoeding. Nadat het Hof had vastgesteld dat de wetgever, 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 had ingevoerd, oordeelde het Hof het volgende :

« [...] 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 een 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.6.3. 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.7.1. 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 » (arrest nr. 68/2015).

B.6.2. Het Hof was eveneens van oordeel dat het gelijktijdig bestaan van het stelsel van de verhaalbaarheid voor de Raad van State en van het feit dat de overheden voor de burgerlijke rechtscolleges worden uitgesloten van het toepassingsgebied van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, moeilijk te verantwoorden verschillen in behandeling zou doen ontstaan, aangezien het objectieve karakter van het contentieux voor de Raad van State niet 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 dermate verschillend te behandelen » (arrest nr. 68/2015, B.7.2), waaraan het Hof heeft toegevoegd dat het criterium van het algemeen belang een risico van rechtsonzekerheid zou inhouden (B.7.3).

B.6.3. Het Hof concludeerde hieruit dat « voor de burgerlijke rechtscolleges [...] het beginsel van de toepassing van de bepalingen met betrekking tot de rechtsplegingsvergoeding op alle partijen, ongeacht of het gaat om privépersonen dan wel om overheden die handelen in het algemeen belang, namelijk het beginsel dat de wetgever in acht heeft genomen wanneer hij de verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van advocaten tot stand heeft gebracht, [moet] worden herbevestigd, enerzijds, omwille van de rechtszekerheid en de samenhang van de wetgeving [...] en, anderzijds, teneinde de doelstellingen van procedurele doeltreffendheid en billijkheid te bereiken die de wetgever nastreefde wanneer hij die reglementering tot stand heeft gebracht en die zich, volgens hem, niet ertegen verzetten de opdracht van algemeen belang van de overheden in alle onafhankelijkheid voort te zetten » (arrest nr. 68/2015, B.10.1).

B.6.4. Het Hof heeft eveneens het volgende geoordeeld :

« B.11. Zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 182/2008 van 18 december 2008, brengt de toepassing van de bepalingen betreffende de rechtsplegingsvergoeding op alle partijen bij een geschil voor een burgerlijk rechtscollege geen onevenredige gevolgen met zich mee, aangezien de wetgever erover heeft gewaakt de toegang tot het gerecht niet te belemmeren door te voorzien in een forfaitair systeem en door, binnen dat systeem, een zekere beoordelingsbevoegdheid toe te kennen aan de rechter ten aanzien van het uiteindelijke bedrag van de rechtsplegingsvergoeding waartoe de in het ongelijk gestelde partij kan worden veroordeeld.

De wederkerigheid bij de toepassing van de bepalingen met betrekking tot de rechtsplegingsvergoeding bevordert overigens de wapengelijkheid tussen de partijen, aangezien dat systeem inhoudt dat zij beiden instaan voor het financiële risico van het proces » (arrest nr. 70/2015).

B.6.5. Uit die overwegingen heeft het Hof afgeleid dat de wetgever het openbaar ministerie dat in het ongelijk wordt gesteld in de procedure voor de burgerlijke rechter op grond van artikel 146*bis* *juncto* artikel 167 van het Burgerlijk Wetboek in het kader van een beroep tegen zijn weigering om een huwelijk te voltrekken (arrest nr. 68/2015, B.12), de gemeente die in het ongelijk wordt gesteld in een op grond van het vroegere artikel 119*bis*, § 12, van de Nieuwe Gemeentewet ingesteld beroep voor de politierechtbank tegen een beslissing van haar GAS-ambtenaar belast met de gemeentelijke administratieve sancties (arrest nr. 69/2015, B.2 en B.5.2) en de Belgische Staat of de gemeente die in het ongelijk wordt gesteld in het kader van een beroep op grond van artikel 569, 32°, van het Gerechtelijk Wetboek of van een fiscaal geschil dat ertoe strekt om door de burgerlijke rechter uitspraak te laten doen over de wettigheid van een administratieve geldboete (arrest nr. 70/2015, B.12.2 en B.12.3), vermocht te

onderwerpen aan het beginsel van de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten van een advocaat. Bij het arrest nr. 170/2015 van 26 november 2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.170) heeft het Hof dezelfde redenering toegepast op het geval van het openbaar ministerie wanneer het in het ongelijk wordt gesteld in de door hem voor de rechtbank van eerste aanleg ingestelde tuchtvordering tegen een gerechtsdeurwaarder, met toepassing van artikel 545 van het Gerechtelijk Wetboek (B.2.1 en B.7).

Om dezelfde redenen was het Hof in een zaak met betrekking tot een beslissing van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg om, overeenkomstig artikel 151, eerste lid, 4°, van het Sociaal Strafwetboek, een administratieve geldboete op te leggen, eveneens van oordeel dat het verantwoord was om de overtreder die in het ongelijk wordt gesteld in zijn vordering die ertoe strekt de wettigheid van een dergelijke administratieve sanctie te betwisten, aan het stelsel van de rechtsplegingsvergoeding te onderwerpen (arrest nr. 166/2015 van 26 november 2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.166, B.2 en B.5.1).

B.7.1. De procedure die op gang wordt gebracht door een beroep dat wordt ingesteld op grond van artikel 47, § 1, van de wet van 27 april 2018 tegen een door de bestraffende beambte van de nv « Infrabel » opgelegde administratieve sanctie, is niet gericht op de toepassing van een straf. Die bestraffende beambte oefent dus niet de strafvordering uit wanneer hij partij is bij een dergelijke procedure. Hij oefent evenmin een vordering uit die vergelijkbaar is met de strafvordering of die daarop geënt is. Evenzo, wanneer de politierechtbank het beroep afwijst, spreekt zij geen strafrechtelijke veroordeling uit en behoudt de administratieve sanctie haar oorspronkelijke karakter.

De in B.4.3 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.7.2. De uitsluiting van de nv « Infrabel » van elke verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten van een advocaat wanneer die vennootschap partij is bij een beroep dat wordt ingesteld tegen een door haar bestraffende beambte opgelegde administratieve sanctie, zou een onverantwoord verschil in behandeling teweegbrengen tussen, enerzijds, de particulier die zich in een geschil met haar bevindt in die omstandigheden en, anderzijds, de particulier die zich in

een geschil met de in B.6.5 vermelde overheden bevindt of die zich in een geschil bevindt met een overheid in een contentieux dat tot de bevoegdheid van de Raad van State behoort.

B.7.3. Het is bijgevolg redelijk verantwoord dat de nv « Infrabel », met toepassing van artikel 47, § 1, van de wet van 27 april 2018 en van de artikelen 1017 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, kan worden veroordeeld tot de betaling van de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, wanneer die vennootschap in het ongelijk wordt gesteld in het kader van een beroep tegen een door haar bestraffende beambte opgelegde administratieve sanctie.

B.7.4. In zoverre artikel 47, § 1, van de wet van 27 april 2018 die veroordeling mogelijk maakt, is het bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 47, § 1, van de wet van 27 april 2018 « op de politie van de spoorwegen », in zoverre dat artikel het mogelijk maakt dat de nv « Infrabel » wordt veroordeeld tot de betaling van de in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde rechtsplegingsvergoeding wanneer zij in het ongelijk wordt gesteld in het kader van een beroep tegen een door haar bestraffende beambte op grond van diezelfde wet opgelegde administratieve sanctie, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 juli 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul