

De Raad van State legt een dwangsom op

Door een dwangsom op te leggen waarborgt de Raad van State dat de arresten die zij heeft uitgesproken ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Zij kan kiezen voor een gehele dwangsom, maar daarnaast kan zij er ook voor kiezen om een dwangsom per overtreding of per tijdseenheid op te leggen. In dat geval bepaalt de Raad van State een bedrag waarboven men geen bijkomende dwangsom meer toekent.

Let wel, deze dwangsom wordt enkel opgelegd wanneer een van de partijen daar om verzoekt. Wanneer deze toegekend wordt, komt ze toe aan de een begrotingsfonds, dat speciaal daarvoor is opgericht, in plaats van aan de verzoekende partij.

Arrest 26 juni 2013 Raad van State:

Onderwerp van de prejudiciële vraag Bij arrest nr. 224.073 van 26 juni 2013 heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld: “Schendt art. 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, door aan de Raad van State de bevoegdheid te verlenen zijn arresten, onder bepaalde voorwaarden, vergezeld te doen gaan van een dwangsom en zodoende zich uit te spreken over subjectieve rechten, niet art. 144 en 145 van de Grondwet, art. 6 en 13 van het EVRM, gelezen in samenhang met art. 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het een verschil in behandeling instelt dat niet objectief en redelijk kan worden verantwoord en dat onevenredige gevolgen met zich meebrengt op het vlak van daadwerkelijke jurisdictionele bescherming tussen de rechtzoekenden die over hun subjectieve rechten uitspraak kunnen laten doen door rechtscolleges van de rechterlijke orde die een bevoegdheid van volle rechtsmacht bezitten en in beginsel aan de dubbele aanleg zijn onderworpen (art. 1385bis Ger.W.) en de rechtzoekenden die onderworpen zijn aan de dwangsommen uitgesproken door de Raad van State in het raam van een in eerste en laatste aanleg uitgeoefende strikte wettigheidstoetsing?”.

...

In rechte

...

B.1.1. De prejudiciële vraag betreft de verenigbaarheid van art. 36 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, vóór de wijziging ervan bij art. 12 van de wet van 19 januari 2014, met art. 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met art. 144 en 145 ervan alsook met art. 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.1.2. In de versie ervan die van toepassing is op het geschil voor de verwijzende rechter bepaalde het voormelde art. 36: “§ 1. Wanneer het herstel van de wettigheid inhoudt dat de vernietiging van een rechtshandeling als bedoeld in artikel 14 gevolgd moet worden door een nieuwe overheidsbeslissing of overheidshandeling kan, bij ingebreke blijven van de overheid, de persoon op wiens verzoek de nietigverklaring is uitgesproken, de Raad van State verzoeken aan de betrokken overheid een dwangsom op te leggen. Wanneer uit een vernietigingsarrest voor de administratieve overheid een onthoudingsplicht ten aanzien van bepaalde beslissingen volgt, kan de persoon op wiens verzoek de vernietiging is uitgesproken, de Raad van State vragen de overheid het bevel te geven, op verbeurte van een dwangsom, de beslissingen in te trekken die ze zou hebben genomen met schending van de uit het annulatiearrest volgende onthoudingsverplichting. “Het verzoek is slechts ontvankelijk wanneer verzoeker de overheid bij een ter post aangetekende brief tot het nemen van een nieuwe beslissing heeft aangemaand en ten minste drie maanden vanaf de kennisgeving van het vernietigingsarrest verlopen zijn. De dwangsom kan niet worden verbeurd alvorens het

arrest waarbij zij is vastgesteld, wordt betekend.

§ 2. De Raad kan de dwangsom hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid of per overtreding vaststellen. In de laatste twee gevallen kan de Raad eveneens een bedrag bepalen waarboven geen dwangsom meer verbeurd wordt.

§ 3. De kamer die de dwangsom heeft opgelegd kan op vordering van de veroordeelde overheid de dwangsom opheffen, de looptijd ervan opschorten gedurende een door haar te bepalen termijn of de dwangsom verminderen in geval van blijvende of tijdelijke of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de veroordeelde overheid om aan de hoofdveroordeling te voldoen. Voor zover de dwangsom verbeurd was voordat de onmogelijkheid intrad, kan de kamer haar niet opheffen of verminderen.

§ 4. De bepalingen van het vijfde deel van het Gerechtelijk Wetboek die op het beslag en de tenuitvoerlegging betrekking hebben, zijn van overeenkomstige toepassing op de tenuitvoerlegging van het arrest waarbij een dwangsom is opgelegd.

§ 5. De dwangsom bedoeld in § 1 wordt ten uitvoer gelegd op vraag van de verzoeker en met tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken. Zij wordt toegewezen aan een begrotingsfonds in de zin van de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen. Dit fonds wordt genoemd “Fonds voor het beheer van de dwangsommen”.

De middelen die aan dit fonds worden toegewezen, worden gebruikt voor de modernisering van de organisatie van de administratieve rechtspraak en worden aangewend bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit”.

B.2. Het Hof wordt ondervraagd over het bestaan van twee verschillen in behandeling ten aanzien van de rechtzoekenden die met toepassing van art. 36 van de gecoördineerde wetten zijn onderworpen aan een door de Raad van State uitgesproken dwangsom. Een eerste verschil in behandeling zou het gevolg zijn van het feit dat die rechtzoekenden geen gelijkwaardige jurisdictionele bescherming van hun subjectieve rechten zouden genieten ten opzichte van diegenen die zijn onderworpen aan een dwangsom uitgesproken door de rechtscolleges van de rechterlijke orde, die over volle rechtsmacht beschikken en in beginsel aan rechtspraak in twee instanties zijn onderworpen. Een tweede verschil in behandeling zou het gevolg zijn van het feit dat de rechtzoekenden die zijn onderworpen aan de door de Raad van State uitgesproken dwangsommen zouden worden gediscrimineerd door het feit dat de Raad van State een bevoegdheid toegewezen krijgt die in beginsel, krachtens art. 144 en 145 van de Grondwet, alleen aan de rechtscolleges van de rechterlijke orde zou toebehoren.

B.3. Art. 160 van de Grondwet bepaalt dat er “een Raad van State [is] waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald”. Door die bepaling beoogde de grondwetgever de objectieve wettigheidstoetsing van de administratieve handelingen te verankeren.

B.4.1. De bepaling die aan het onderzoek van het Hof is onderworpen, vindt haar oorsprong in art. 5 van de wet van 17 oktober 1990 “tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State”. De wetgever beoogde een efficiënte uitvoering van de door het hoge administratieve rechtscollege gewezen vernietigingsarresten te verzekeren. Luidens de memorie van toelichting: “[dringt] het invoeren van een dwangsom in dit contentieux [...] zich op daar uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de effectiviteit van het beroep bij de Raad van State meer en meer in het gedrang begint te komen aangezien een aantal arresten door de overheid niet worden uitgevoerd. Het beginsel zelf van de administratieve rechter wordt aldus genegeerd, indien het bestuur – voor wettig houdend wat de administratieve rechter onwettig heeft geacht – zich aan het arrest niet stoort (Raad van State van 18 oktober 1978, Van Vuchelen, nr. 19.197)” (Parl.St. Senaat 1989-90, nr. 984-1, p. 8).

B.4.2. Voor de toepassing van het in het geding zijnde art. 36 is vereist dat de Raad van State voorafgaandelijk een vernietigingsarrest heeft gewezen. Enkel in de gevallen waarbij het herstel van de wettigheid inhoudt dat de vernietiging van een rechtshandeling als bedoeld in art. 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden gevolgd door een nieuwe overheidsbeslissing of een overheidshandeling of waarbij uit een vernietigingsarrest voor de administratieve overheid een onthoudingsplicht ten aanzien van bepaalde beslissingen volgt, kan een dwangsom worden opgelegd.

De Raad van State kan slechts beslissen een dwangsom op te leggen op verzoek van de persoon op wiens verzoek de nietigverklaring is uitgesproken en nadat een afzonderlijke procedure is doorlopen.

Anders dan in het gemene recht het geval is (art. 1385quater Ger.W.), komt de dwangsom niet toe aan de partij die de veroordeling heeft verkregen, maar wordt zij toegewezen aan een speciaal daartoe opgericht begrotingsfonds.

B.5. De dwangsom is een dwangmiddel om de uitvoering van een rechterlijke uitspraak die bestaat in een verplichting om te doen, niet te doen of om een zaak te geven, te verkrijgen. 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 administratieve geschillen. Door het instellen van een beroep tot nietigverklaring 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, verliezen de waarborgen die de rechtzoekende tijdens het verloop van de procedure geniet elke betekenis (zie bv. 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; EHRM 23 oktober 2012, *Süzer en Eksen Holding A.S. t/ Turkije*, § 115; EHRM 24 oktober 2013, *Bousiou t/ Griekenland*, § 33).

De mogelijkheid voor de Raad van State tot het opleggen van een dwangsom werd aldus noodzakelijk geacht om het herstel van de wettigheid alsook een effectieve rechtsbescherming te waarborgen.

B.6. 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.7.1. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat deze laatste een grondige jurisdictionele toetsing uitoefent, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van de correcte juridische kwalificaties en of de maatregel niet kennelijk onevenredig is. Opgevat als een noodzakelijk instrument om de uitvoering van zijn beslissingen te waarborgen, kan de dwangsom immers het hoge administratieve rechtscollege niet enig deel van zijn bevoegdheden inzake toetsing, die een grondige jurisdictionele toetsing blijft, ontnemen. Er wordt niet op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de rechten van de betrokken rechtzoekenden door de omstandigheid alleen dat de procedure aan het einde waarvan door de Raad van State een dwangsom wordt uitgesproken, verschilt van die welke van toepassing is voor de rechtscolleges van de rechterlijke orde.

B.7.2. Uit het feit dat de toetsing door de Raad van State in eerste en laatste aanleg wordt

uitgeoefend, volgt evenmin een onevenredige afbreuk aan de in het geding zijnde rechten van de rechtzoekenden in zoverre er, behalve in strafzaken, geen algemeen beginsel bestaat dat het bestaan van een rechtspraak in twee instanties oplegt en in zoverre, zoals het Hof zonet heeft onderstreept, de Raad van State een grondige jurisdictionele toetsing uitoefent.

B.8. In zoverre zij het verschil in behandeling beoogt dat bestaat tussen de rechtzoekenden die aan een door de Raad van State uitgesproken dwangsom zijn onderworpen en diegenen die een door de rechtscolleges van de rechterlijke orde uitgesproken dwangsom zijn verschuldigd, dient de prejudiciële vraag derhalve ontkennend te worden beantwoord.

De toetsing aan art. 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met art. 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, leidt niet tot een ander besluit (vgl. EHRM 7 november 2000, grote kamer, 28 mei 2002, Kingsley t/ Verenigd Koninkrijk).

B.9. Het Hof dient voorts de verenigbaarheid te onderzoeken van het in het geding zijnde art. 36 met art. 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met art. 144 en 145 ervan. Uit de memories blijkt immers dat, volgens de tussenkomenende partij, die aan de oorsprong ligt van de gestelde vraag, aangezien de dwangsom de erkenning impliceert dat subjectieve rechten zijn geschonden, de bevoegdheid daarvoor immers uitsluitend aan de rechterlijke macht zou toekomen.

B.10. Geschillen over burgerlijke rechten behoren, krachtens art. 144 van de Grondwet, bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken.

Krachtens art. 145 van de Grondwet behoren geschillen over politieke rechten tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen. B.11. Net zoals de dwangsom uitgesproken door de rechtscolleges van de rechterlijke orde, heeft de door de Raad van State opgelegde dwangsom tot doel de inachtneming te waarborgen van het gezag van gewijsde van de arresten die hij uitspreekt. In tegenstelling met wat de tussenkomenende partij voor de verwijzende rechter beweert, gaat het er, wanneer een dergelijke beslissing wordt genomen, niet om te erkennen dat subjectieve rechten zijn geschonden.

Zoals het Hof in overweging B.4.2 heeft vermeld, kan immers geen enkele dwangsom worden uitgesproken indien zij niet wordt voorafgegaan door een vernietigingsarrest uitgesproken door de Raad van State. Het is dus met de aard van de aldus door de grondwetgever aan de bevoegdheid van de Raad van State toevertrouwde vernietigingsbevoegdheid alsook met de draagwijdte van de arresten die hij wijst, dat rekening dient te worden gehouden om de aard van de dwangsom te bepalen, opgevat als een instrument dat noodzakelijk is voor de effectiviteit van dergelijke arresten.

Zoals het Hof in overweging B.5 heeft vermeld, beoogt de mogelijkheid die aan de Raad van State is verleend om een dwangsom op te leggen, het herstel van de wettigheid en een daadwerkelijke jurisdictionele bescherming te waarborgen, los van elke beoordeling van het bestaan van eventuele schuld of schade.

De dwangsom uitgesproken door de Raad van State belet overigens niet dat, krachtens de bevoegdheden die bij art. 144 en 145 van de Grondwet aan de rechtscolleges van de rechterlijke orde zijn toegewezen, een vordering tot dwangsom die een vergoedend karakter heeft, kan worden ingesteld bij deze rechtscolleges.

B.12. Daaruit volgt dat, in zoverre het aan de Raad van State de bevoegdheid verleent zijn arresten vergezeld te doen gaan van dwangsommen onder de voorwaarden die het bepaalt, het in het geding zijnde art. 36 art. 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met art. 144 en 145 van de Grondwet, niet schendt. Ook onder dit oogpunt dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.