

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Ve KAMER

A R R E S T

**nr. 214.911 van 31 augustus 2011
in de zaak A. 186.620/V-1771**

In zake: de vereniging zonder winstoogmerk SYNDICAT DES
AVOCATS POUR LA DEMOCRATIE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Vincent Letellier
kantoor houdend te 1030 Brussel
Emile Verhaerenlaan 15
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT
vertegenwoordigd door de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrick Peeters en François Tulkens
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de ORDRE DES BARREAUX FRANCOPHONES ET
GERMANOPHONE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Xavier Leurquin
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

2. de ORDE VAN VLAAMSE BALIES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Edward Janssens
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Louizastraat 32, bus 1
en advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 januari 2008, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 26 oktober 2007 tot vaststelling van het tarief van de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 13 van de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van de advocaat.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De eerste tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 31 maart 2008. De eerste tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

De tweede tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 16 april 2008. De tweede tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Eric Thibaut heeft een verslag opgesteld.

De partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 maart 2011.

Kamervoorzitter Paul Lemmens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Vincent Letellier, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaten François Tulkens en Jens Mosselmans, deze laatste loco advocaat Patrick Peeters, die verschijnen voor de verwerende partij, advocaat Emmanuel Gourdin, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Thibaut heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Wettelijk kader en feiten

3. Ten gevolge van bepaalde ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Cassatie in verband met de terugvorderbaarheid van het ereloon van de advocaat, ingezet bij een arrest van 2 september 2004, heeft de wetgever de wet betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van de advocaat aangenomen. Deze wet is op 21 april 2007 bekrachtigd en afgekondigd.

De wetgever heeft ervoor geopteerd om de verhaalbaarheid van een deel van het ereloon en de kosten van de advocaat te regelen via de rechtsplegingsvergoeding. Volgens artikel 1018, 6°, van het Gerechtelijk Wetboek, vervangen bij artikel 5 van de wet van 21 april 2007, is de rechtsplegingsvergoeding opgenomen in de kosten waarin de in het ongelijk gestelde partij wordt verwezen.

Artikel 7 van de wet van 21 april 2007 voorziet in de vervanging van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek. Het nieuwe artikel 1022 luidt als volgt:

“Art. 1022. De rechtsplegingsvergoeding is een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en erelonen van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij.

Na het advies te hebben ingewonnen van de Orde van Vlaamse Balies en van de Ordre des barreaux francophones et germanophone, stelt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de basis-, minimum- en maximumbedragen vast van de rechtsplegingsvergoeding, onder meer in functie van de aard van de zaak en van de belangrijkheid van het geschil.

Op verzoek van een van de partijen en op een met bijzondere redenen omklede beslissing, kan de rechter ofwel de vergoeding verminderen, ofwel die verhogen, zonder de door de Koning bepaalde maximum- en minimumbedragen te overschrijden. Bij zijn beoordeling houdt de rechter rekening met:

- de financiële draagkracht van de verliezende partij, om het bedrag van de vergoeding te verminderen;
- de complexiteit van de zaak;
- de contractueel bepaalde vergoedingen voor de in het gelijk gestelde partij;
- het kennelijk onredelijk karakter van de situatie.

Indien de in het ongelijk gestelde partij van de tweedelijns juridische bijstand geniet, wordt de rechtsplegingsvergoeding vastgelegd op het door de Koning vastgestelde minimum, tenzij in geval van een kennelijk onredelijke situatie. De rechter motiveert in het bijzonder zijn beslissing op dat punt.

Wanneer meerdere partijen de rechtsplegingsvergoeding ten laste van dezelfde in het ongelijk gestelde partij genieten, bedraagt het bedrag ervan maximum het dubbel van de maximale rechtsplegingsvergoeding waarop de begunstigde die gerechtigd is om de hoogste vergoeding te eisen aanspraak kan maken. Ze wordt door de rechter tussen de partijen verdeeld.

Geen partij kan boven het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding worden aangesproken tot betaling van een vergoeding voor de tussenkomst van de advocaat van een andere partij.”

Artikel 7 van de wet van 21 april 2007 heeft het voorwerp uitgemaakt van verscheidene beroepen tot nietigverklaring bij het Grondwettelijk Hof, onder meer een beroep ingesteld door de verzoekende partij in de voorliggende zaak. Bij arrest nr. 182/2008 van 18 december 2008 heeft het Hof die beroepen verworpen.

Artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek is ondertussen gewijzigd bij de wetten van 22 december 2008 en 21 februari 2010. De

laatstgenoemde wet is nog niet in werking gesteld. Deze wijzigingen hebben geen belang voor het onderzoek van het voorliggende beroep.

4. Ter uitvoering van artikel 1022, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek is het koninklijk besluit van 26 oktober 2007 genomen, tot vaststelling van het tarief van de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 13 van de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van de advocaat.

Dit besluit bevat 11 artikelen, luidend als volgt:

“Artikel 1. De basis-, minimum- en maximumbedragen van de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek worden vastgesteld in dit besluit.

De bedragen worden vastgesteld per aanleg.

Geen vergoeding is verschuldigd wegens handelingen verricht voor een gerecht waaraan de zaak bij beslissing van de arrondissementsrechtbank is onttrokken.

Zo ook is geen vergoeding verschuldigd indien de verweerder of de gedaagde in hoger beroep vóór de inschrijving van de zaak op de rol, de eis inwilligt en zijn verbintenissen kwijt in hoofdsom, interesten en kosten.

Ingeval de verweerder, of de gedaagde in hoger beroep, na de inschrijving op de rol, de eis inwilligt en zijn verbintenissen kwijt in hoofdsom, interesten en kosten, is het bedrag van de vergoeding gelijk aan één kwart van de basisvergoeding, zonder hoger te kunnen zijn dan 1.000 euro.

Art. 2. Met uitzondering van de aangelegenheden bedoeld in artikel 4 van dit besluit wordt de rechtsplegingsvergoeding voor geschillen die betrekking hebben op in geld waardeerbare vorderingen, vastgesteld als volgt:

	Basisbedrag	Minimumbedrag	Maximumbedrag
Tot 250,00 €	150,00 €	75,00 €	300,00 €
Van 250,01 € tot 750,00 €	200,00 €	125,00 €	500,00 €
Van 750,01 € tot 2.500,00 €	400,00 €	200,00 €	1.000,00 €

Van 2.500,01 € tot 5.000,00 €	650,00 €	375,00 €	1.500,00 €
Van 5.000,01 € tot 10.000,00 €	900,00 €	500,00 €	2.000,00 €
Van 10.000,01 € tot 20.000,00 €	1.100,00 €	625,00 €	2.500,00 €
Van 20.000,01 € tot 40.000,00 €	2.000,00 €	1.000,00 €	4.000,00 €
Van 40.000,01 € tot 60.000,00 €	2.500,00 €	1.000,00 €	5.000,00 €
Van 60.000,01 € tot 100.000,00 €	3.000,00 €	1.000,00 €	6.000,00 €
Van 100.000,01 € tot 250.000,00 €	5.000,00 €	1.000,00 €	10.000,00 €
Van 250.000,01 € tot 500.000,00 €	7.000,00 €	1.000,00 €	14.000,00 €
Van 500.000,01 € tot 1.000.000,00 €	10.000,00 €	1.000,00 €	20.000,00 €
Boven 1.000.000,01 €	15.000,00 €	1.000,00 €	30.000,00 €

Voor de toepassing van dit artikel wordt het bedrag van de vordering vastgesteld overeenkomstig de artikelen 557 tot 562 en 618 van het Gerechtelijk Wetboek in verband met de bepaling van de bevoegdheid en de aanleg. Wanneer het geschil betrekking heeft op de titel van een uitkering tot onderhoud, wordt in afwijking van artikel 561 van hetzelfde Wetboek het bedrag van de vordering berekend, ter bepaling van de rechtsplegingsvergoeding, op basis van het bedrag van de annuïteit of van twaalf maandelijkse termijnen.

Art. 3. Voor de geschillen die betrekking hebben op niet in geld waardeerbare vorderingen bedraagt het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding 1.200 €, het minimum bedrag 75 € en het maximum bedrag 10.000 €.

Art. 4. In afwijking van de artikelen 2 en 3 worden de basis-, minimum- en maximumbedragen van de rechtsplegingsvergoeding voor rechtspleging bedoeld in artikelen 579 en 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek vastgesteld als volgt:

	Basisbedrag	Minimumbedrag	Maximumbedrag
Voorzitter van de arbeidsrechtbank			
Tot 249,99 €	36,46 €	26,46 €	46,46 €
Van 250 tot 619,99 €	36,46 €	26,46 €	46,46 €
Van 620 tot 2.500 € en voor de vorderingen die betrekking hebben op niet in geld waardeerbare eisen	36,46 €	26,46 €	46,46 €
Boven 2.500 €	72,86 €	57,86 €	87,86 €
Arbeidsrechtbank			
Tot 249,99 €	36,46 €	26,46 €	46,46 €
Van 250 tot 619,99 €	72,86 €	57,86 €	87,86 €
Van 620 tot 2.500 € en voor de vorderingen die betrekking hebben op niet in geld waardeerbare eisen	109,32 €	89,32 €	129,32 €
Boven 2.500 €	218,64 €	188,64 €	248,64 €
Arbeidshof			
Tot 249,99 €	48,61 €	38,61 €	58,61 €
Van 250 tot 619,99 €	97,17 €	82,17 €	112,17 €

Van 620 tot 2.500 € en voor de vorderingen die betrekking hebben op niet in geld waardeerbare eisen	145,78 €	120,78 €	160,78 €
Boven 2.500 €	291,50 €	251,50 €	331,50 €

Art. 5. Voor de overeenkomstig artikel 1340 van het Gerechtelijk Wetboek ingediende vorderingen zijn de in artikel 2 bedoelde minimumvergoedingen van toepassing voor de fase van de procedure omschreven in de artikelen 1340 tot 1343, §2, van het Gerechtelijk Wetboek.

Art. 6. Wanneer de zaak wordt afgesloten met een beslissing gewezen bij verstek, en geen enkele in het ongelijk gestelde partij ooit is verschenen, is het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding dat van de minimumvergoeding.

Art. 7. Geen rechtsplegingsvergoeding wordt toegekend voor rechtsplegingen die rechtsbijstand beogen.

Voor het overige doet het gegeven dat rechtsbijstand wordt verleend geenszins afbreuk aan de toekenning van de in de vorige artikelen bedoelde vergoedingen.

Art. 8. De basis-, minimum- en maximum bedragen zijn gekoppeld aan het indexcijfer van de consumptieprijzen dat overeenstemt met 105,78 punten (basis 2004); telkens als het indexcijfer met 10 punten stijgt of daalt, worden de sommen bedoeld in de artikelen 2 tot en met 4 van dit besluit met 10 procent vermeerderd of verminderd.

Art. 9. Het koninklijk besluit van 30 november 1970 tot vaststelling van het tarief van de invorderbare kosten bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek wordt opgeheven.

Art. 10. Treden in werking op 1 januari 2008:

- De artikelen 1 tot en met 13 van de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat.
- Dit besluit.

Art. 11. Onze minister van Justitie is belast met de uitvoering van dit besluit.”

Dit koninklijk besluit van 26 oktober 2007, dat bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 9 november 2007, vormt het voorwerp van het voorliggende beroep.

Tegen het genoemde koninklijk besluit zijn nog een aantal andere beroepen ingesteld. Het beroep in de zaak A. 186.606 wordt verworpen bij arrest nr. 214.910 van heden. De zaken A. 186.587 en A. 186.748 zijn nog hangende.

5. De verzoekende partij zet uiteen dat ze een vereniging zonder winstoogmerk is die inzonderheid tot doel heeft de toegang van de minst gegoede burgers of van slachtoffers van schending van de mensenrechten tot de best mogelijke rechtsbedeling en tot een democratische, moderne en menselijke justitie te bevorderen en te waarborgen.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partij voert een eerste middel aan, afgeleid uit de schending van artikel 1022, eerste en tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, de artikelen 10, 11, 13 en 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, de artikelen 14 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, alsook uit de ontstentenis van juiste, relevante en aanvaardbare motieven.

Ze zet uiteen dat de Koning krachtens artikel 1022, eerste en tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek op zijn minst rekening diende te houden met twee criteria, namelijk de aard van de zaak en de belangrijkheid van het geschil, beoordeeld in het licht van het doel van de maatregel, namelijk het niveau van de forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die het proces wint. Zulks impliceert dat het bedrag van de vergoeding gekoppeld wordt aan de werkelijke kostprijs van de prestaties van de raadsman in het raam van een bepaalde zaak.

De bestreden handeling bepaalt zich ertoe, wat de aard van de zaak betreft, een onderscheid te maken tussen de procedures waarvan sprake is in de artikelen 579 en 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 4) en alle overige procedures die bij het Gerechtelijk Wetboek geregeld zijn (artikelen 2 en 3). De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies aanvaard dat, gelet op de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde van de minister, de verschillen in de bedragen die enerzijds in artikel 4 van het ontwerp staan en anderzijds in de artikelen 2 en 3 ervan, verantwoord waren omdat ze verschillende situaties betroffen. Aldus heeft de Raad van State alleen uitspraak gedaan uit het oogpunt van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, maar niet over de naleving van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek.

Wat de niet in geld waardeerbare zaken betreft, blijkt uit het advies van de Raad van State dat de gemachtigde van de minister uiteengezet heeft dat het bij het uitwerken van de basis-, minimum- en maximumbedragen, onmogelijk zou zijn om voldoende voorspelbare en evenredige criteria vast te stellen, en dat daarom geopteerd is voor een ruime vork, gaande van 75 tot 10.000 euro, voor alle niet in geld waardeerbare vorderingen.

Deze verantwoording kan niet als aanvaardbaar worden beschouwd. Door de Koning de verplichting op te leggen rekening te houden met de aard van de zaak en de belangrijkheid van het geschil, heeft de wetgever een zekere evenredigheid ten opzichte van de werkelijke kostprijs van het optreden van de raadsman willen waarborgen. Voor het opmaken van een objectieve en pertinente classificatie van de geschillen kan niet worden volstaan met het loutere onderscheid dat wordt gemaakt tussen sociale geschillen en gewone geschillen, noch, binnen deze classificatie, met het onderscheid tussen de al dan niet in geld waardeerbare geschillen. Het criterium dat verband houdt met het bedrag van de vordering is in se of afzonderlijk beschouwd evenmin relevant als basis voor het vaststellen van een bedrag dat proportioneel is of aansluit bij de reële situatie op basis waarvan een staat van kosten en erelonen wordt opgemaakt, namelijk de moeilijkheidsgraad en de hoeveelheid van de prestaties die de advocaat werkelijk heeft verricht.

De stelling van de verwerende partij vóór de afdeling wetgeving van de Raad van State volgens welke het onmogelijk zou zijn geweest anders te werk te gaan, is bovendien verwonderlijk. De minister van Justitie heeft in het kader van de organisatie van de vergoeding van advocaten die in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand prestaties leveren, bij een besluit van 20 december 1999 (ministerieel besluit van 20 december 1999 tot uitvoering van het koninklijk besluit van 20 december 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding die overeenkomstig de artikelen 508/19, 508/20, 508/22 en 508/23, van het Gerechtelijk Wetboek wordt verleend aan advocaten) een lijst opgesteld die vermeldt hoeveel punten voor bepaalde prestaties worden aangerekend en die de basis vormt voor de vergoeding van de advocaten. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naargelang een waardering van de geschillen in geld al dan niet mogelijk is. Die lijst maakt echt een onderscheid volgens de aard en de belangrijkheid van de geschillen, waarbij de volledige geschillenbeslechting in een aantal hoofdcategorieën wordt ondergebracht en binnen elk van die hoofdcategorieën een onderscheid wordt gemaakt naargelang van de aard van het geschil, de houding van de verdediging, het type rechtscollege, de belangrijkheid van de zaak in het licht van de criteria om hoger beroep te kunnen instellen, enz. Ditzelfde besluit voorziet eveneens in een vergoeding van sommige specifieke prestaties in de loop van de procedure, en houdt eveneens rekening met de reistijd. Dit besluit is nooit aangevochten wat deze wijze van verdeling betreft, al zou het een goede zaak zijn als het verfijnd zou worden. Niets verantwoordt dat dezelfde beginselen niet zouden zijn nageleefd wat de vaststelling betreft van de bedragen van de rechtsplegingsvergoeding, aangezien dezelfde criteria aan de orde zijn, namelijk het in overeenstemming brengen van een economische werkelijkheid met inzonderheid de aard van de zaak en de belangrijkheid van het geschil. Een gedetailleerder rooster stond dus ter beschikking van de regering, zodat ze haar keuze om daarvan af te wijken diende te verantwoorden met juiste, relevante en aanvaardbare motieven.

Gelet op de aangelegenheid die de Koning heeft willen regelen, te weten de toegang tot de rechter, diende hij inzonderheid aandacht te schenken aan de gevolgen van de maatregel, voornamelijk qua voorspelbaarheid en evenredigheid. Zulks is niet het geval, noch voor de gewone geschillen, noch voor de geschillen inzake sociale zekerheid.

Aldus is aangetoond, niet enkel dat de verwerende partij het tarief van de rechtsplegingsvergoeding niet heeft vastgesteld in het licht van de bij wet vastgelegde criteria, maar ook dat de vastgestelde bedragen niet gebaseerd zijn op juiste, relevante en aanvaardbare motieven.

6.2. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat het haar verbaast dat de verwerende partij en de tussenkomende partijen niet toegeven dat het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding gekoppeld dient te zijn aan de werkelijke kostprijs van de prestaties van de advocaat, terwijl ze beweren dat er voorzien is in waarborgen om onevenredigheid van de rechtsplegingsvergoeding te voorkomen. De rechtsplegingsvergoeding moet evenredig zijn, ook al is ze forfaitair.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen houden geenszins rekening met de wettelijke regeling die steunt op twee niveaus, een algemeen niveau, dat van de Koning, en een bijzonder niveau, dat van de rechter. Hetgeen bij het beroep bestreden wordt, houdt verband met de uitwerking van het algemene niveau door de Koning, dat de algemene en evenredige aard van de vastgestelde bedragen diende te waarborgen. De verzoekende partij ziet niet in wat de verwerende partij ervan zou hebben weerhouden te kiezen voor de regeling die voor de rechtsbijstand geldt. Ze heeft de indruk dat de overige partijen vreesden voor een “baremisering” van de erelonen van advocaten. De onmogelijkheid om een nader onderscheid te maken tussen de verschillende prestaties, inzonderheid bij niet in geld waardeerbare geschillen, is in de eerste plaats een psychologische onmogelijkheid, die verband houdt met het risico om uiteindelijk te komen tot een baremisering van de erelonen. Een rechtzoekende zal, voordat hij een zaak voor een rechtbank brengt, eerst oog hebben voor het

risico op het algemene niveau. De geraadpleegde advocaat zal hem niet kunnen geruststellen over de beoordeling op het bijzondere niveau door de rechter. Het risico en de beslissing om in rechte te treden zullen beoordeeld worden op basis van de ter zake toepasselijke vergoedingen. De voorzienbaarheid van het risico moet gewaarborgd zijn, wat niet het geval is met het bestreden koninklijk besluit. De wetgever heeft een regeling willen instellen waarin de vergoedingen in verhouding zouden staan tot de werkelijke staat van erelonen en kosten. De door de wetgever gewenste garanties zijn niet correct of genoegzaam ingeschreven in de bestreden handeling.

De toegang tot de rechter is niet gewaarborgd. Die aangelegenheid valt allicht buiten de bevoegdheid van de Raad van State, maar het beoordelen van de concrete gevolgen van de bestreden handeling is een andere zaak. Welnu, van voorzienbaarheid is geen sprake, hoewel die door de wetgever via de voorwaarden voor de machtiging aan de Koning gewild is, als tegenwicht voor een systeem van revalorisatie van de rechtsplegingsvergoeding.

6.3. De verzoekende partij beklemtoont in haar laatste memorie dat de wetgever het beginsel van een integrale verhaalbaarheid weliswaar heeft uitgesloten, maar dat hij niettemin duidelijk gewent heeft dat het bedrag van de forfaitaire vergoeding rechtstreeks verband zou houden met de werkelijke kosten van de advocaat. Op dit punt verwijst de verzoekende partij naar arrest nr. 182/2008 van het Grondwettelijk Hof van 18 december 2008, alsook naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het bestreden koninklijk besluit. De Koning moest overeenkomstig de wens van de wetgever bedragen van de rechtsplegingsvergoeding vaststellen die in verhouding stonden tot de erelonen die door het merendeel van de advocaten werden aangerekend, en daartoe moest hij rekening houden met de aard van de zaak en de belangrijkheid van het geschil. In essentie heeft de Koning echter alleen rekening gehouden met de belangrijkheid van het geschil, overigens uitsluitend op basis van de economische belangrijkheid, gemeten aan de hand van de absolute waarde.

De regeling vervat in het bestreden besluit werd in ruime mate verantwoord door de onmogelijkheid om enig ander criterium van beoordeling uit te werken. Wanneer de verzoekende partij in haar verzoekschrift of in haar memorie van wederantwoord gewag maakt van het bestaan van een nauwkeurige nomenclatuur die rekening houdt met de aard en de belangrijkheid van de zaken, te weten het ministerieel besluit van 20 december 1999 tot uitvoering van het koninklijk besluit van 20 december 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding die overeenkomstig de artikelen 508/19, 508/20, 508/22 en 508/23, van het Gerechtelijk Wetboek wordt verleend aan advocaten, betoogt ze niet dat de Koning verplicht was die nomenclatuur over te nemen of ernaar te verwijzen bij de uitvoering van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek. De verzoekende partij beperkt zich ertoe te betogen dat de verantwoording van de in aanmerking genomen werkwijze, te weten dat geen andere werkwijze mogelijk was, fundamenteel onjuist is.

7. De verwerende partij antwoordt dat tussen de rechtsvorderingen een eerste onderscheid wordt gemaakt naargelang de vordering waarop ze betrekking hebben al dan niet in geld waardeerbaar is, dat de bestreden handeling, wat de in geld waardeerbare vorderingen betreft, voorziet in afwijkingen van de basisbedragen inzake onderhoudsuitkeringen en socialezekerheidsuitkeringen en dat daarenboven voor de unilaterale fase van de summiere procedures om betaling te bevelen in een minimumbedrag is voorzien. Er is dan ook voldoende rekening gehouden met de aard van de zaak. Met de belangrijkheid van het geschil is eveneens rekening gehouden, doordat een onderscheid is gemaakt volgens de waarde van de vordering.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft weliswaar voorbehoud gemaakt bij de manier waarop de Koning de criteria van de aard van de zaak en de belangrijkheid van het geschil heeft toegepast, maar dat betekent nog niet dat de bedragen die in de bestreden handeling zijn vastgesteld niet adequaat zijn, in het licht van die criteria. De afdeling wetgeving heeft een opmerking gemaakt over het ontbreken van voldoende gegevens ter beoordeling

van die bedragen. Ze heeft niet geoordeeld dat de Koning de hem opgedragen bevoegdheid te buiten is gegaan.

Bekeken vanuit het oogpunt van de veroordeling van de verliezende partij tot de kosten, hebben de kosten en erelonen van de advocaat niets te maken met het begrip aansprakelijkheid en vinden ze hun oorsprong enkel in de wet. Welnu, bij de wet van 21 april 2007 wordt het beginsel van de forfaitaire tegemoetkoming ingevoerd, dat wil zeggen een tegemoetkoming die niet noodzakelijk overeenstemt met het bedrag dat werkelijk is uitgegeven voor de bijstand van een advocaat. De twee criteria van de wet impliceren niet dat het bedrag van de vergoeding dient af te hangen van de werkelijke kostprijs van de prestaties van de raadsman. De kritiek gericht tegen de omstandigheid dat daarmee niet in voldoende mate rekening is gehouden, is bijgevolg in feite niet tegen het bestreden koninklijk besluit gericht, maar tegen de wet. Wat er ook van zij, die werkelijke prestaties, ook al vormen ze geen doorslaggevend criterium, zijn door de wetgever en de bestreden handeling in aanmerking genomen. Zo is het bijvoorbeeld op basis van de criteria van de complexiteit van de zaak en van het kennelijk onredelijk karakter van de situatie mogelijk dat de vergoeding verlaagd of verhoogd wordt, inzonderheid in functie van de aard en de hoeveelheid van het werk dat de advocaat heeft verricht. Artikel 6 van het bestreden koninklijk besluit toont eveneens aan dat rekening is gehouden met de werkelijke prestaties van de advocaat. De aanpassingen waarin de wet en de bestreden handeling voorzien, garanderen dus dat de rechtsplegingsvergoeding, hoewel ze forfaitair is, niet buiten verhouding staat tot de werkelijk gemaakte kosten.

De verwijzing naar de regeling met punten voor prestaties verricht in het kader van de rechtsbijstand is niet pertinent, aangezien de rechtsplegingsvergoeding aan de rechtzoekende toekomt, in tegenstelling tot de vergoeding voor de prestaties van de rechtsbijstand, die aan de advocaat toekomt. Beide regelingen steunen op een verschillende logica: de eerste is gericht op een forfaitaire tegemoetkoming, terwijl de tweede op een integrale vergoeding mikt. Bovendien worden voor de berekening van de vergoeding in het kader van de

rechtsbijstand verscheidene materiële handelingen in aanmerking genomen, ook al veronderstellen ze geen optreden vóór een rechtscollege.

De kritiek betreffende de beweerde belemmering van de toegang tot de rechter is een opportuniteitsuitspraak die ontsnapt aan de bevoegdheid van de Raad van State. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het de bedoeling is geweest het gerecht gemakkelijker toegankelijk te maken, in het bijzonder voor de personen met geringe financiële middelen. Zo kan de rechter de bedragen van de rechtsplegingsvergoeding verlagen naargelang van de financiële draagkracht van de verliezende partij. Die bedoeling krijgt in de bestreden handeling concrete gestalte door de vaststelling van minimum- en maximumbedragen. Er valt niet in te zien hoe de toegang tot de rechter zou worden beperkt voor de zwaksten.

8. De eerste tussenkomende partij zet in de eerste plaats uiteen dat het middel feitelijke grondslag mist, aangezien in de bestreden handeling rekening wordt gehouden met de aard van de zaak en met de belangrijkheid van het geschil. Wat betreft de aard van de zaak, worden in het bestreden koninklijk besluit zeven situaties onderscheiden. Wat betreft de belangrijkheid van het geschil, wordt het bedrag van de vordering in aanmerking genomen, doordat wordt voorzien in een basisbedrag, een minimum- en een maximumbedrag. Daarenboven biedt de wet de rechter de mogelijkheid om de bedragen aan te passen volgens de complexiteit van de zaak, de contractueel bepaalde vergoedingen of het kennelijk onredelijk karakter van de situatie.

Het middel faalt bovendien in rechte in zoverre daarin wordt beweerd dat het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding verbonden zou moeten zijn met de werkelijke kost van de prestaties van de advocaat. De wetgever heeft aan de Koning integendeel opgelegd om rekening te houden met de aard van de zaak en de belangrijkheid van het geschil, twee elementen die intrinsiek verbonden zijn met de rechtsovername. Teneinde de toegang tot de rechter te vergemakkelijken zal de rechtsplegingsvergoeding overigens veelal lager zijn dan de werkelijke erelonen en kosten van de advocaat van de partij die in het gelijk

wordt gesteld. Subsidiair merkt de eerste tussenkomende partij op dat de rechter op verzoek van een partij rekening kan houden met de complexiteit van de zaak en het kennelijk onredelijk karakter van de situatie. Zulke beoordelingscriteria kunnen in verband worden gebracht met gegevens als de aard en de hoeveelheid werk dat de advocaat heeft verricht.

Het middel faalt eveneens in rechte in zoverre de verzoekende partij de bestreden handeling verwijt dat ze niet genoegzaam verantwoordt waarom in geld waardeerbare vorderingen anders behandeld worden dan niet in geld waardeerbare vorderingen. Het criterium van de in geld waardeerbare vordering is perfect aanvaardbaar in zoverre het ertoe strekt te beantwoorden aan de doelstelling van de wetgever inzake de voorzienbaarheid van het financiële risico dat het beroep op een advocaat meebrengt. Het puntensysteem naar aanleiding van prestaties betreffende de rechtsbijstand is niet vergelijkbaar met het stelsel van de rechtsplegingsvergoeding. Daarbij worden andere doelen nagestreefd, is dat stelsel op andere personen gericht en zijn de gedekte prestaties ook verschillend.

Het middel faalt ten slotte in rechte waar het zover gaat te beweren dat de bestreden handeling een belemmering van de toegang tot het gerecht zou vormen. Net het tegengestelde doet zich voor, aangezien in de eerste plaats bij de wet en vervolgens bij de bestreden handeling precies een alomvattende en evenwichtige juridische regeling is ingevoerd, waarbij bovendien aan de rechter een grote beoordelingsbevoegdheid is gelaten.

9. De tweede tussenkomende partij zet uiteen dat in de bestreden handeling rekening wordt gehouden met de aard van de zaak, doordat in aanmerking wordt genomen of een zaak al dan niet in geld waardeerbaar is, doordat voorzien wordt in een specifieke regeling voor geschillen die betrekking hebben op het recht op een uitkering tot onderhoud en voor de procedures bedoeld in de artikelen 579 en 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, en doordat voorzien wordt in specifieke regels voor het geval dat de zaak aan een gerecht onttrokken wordt bij een beslissing van de arrondissementsrechtbank of

dat de verweerder met de vordering instemt. In de bestreden handeling wordt ook rekening gehouden met de belangrijkheid van het geschil, volgens de waarde ervan, doordat drie bedragen in aanmerking worden genomen, terwijl in de wet zelf wordt bepaald dat de rechtsplegingsvergoeding door de rechter kan worden gewijzigd.

De verzoekende partij gaat ten onrechte uit van het principe dat de hoogte van de rechtsplegingsvergoeding gekoppeld zou moeten worden aan de reële kostprijs van de prestatie van een advocaat. De wetgever heeft voorzien in een algemene regeling, waarbij hij gekozen heeft voor een oplossing via het procesrecht, inzonderheid via de rechtsplegingsvergoeding. Hij heeft niet geopteerd voor een baremisering van de erelonen, maar heeft voorzien in een forfaitaire vergoeding. De rechtsplegingsvergoeding vindt haar grondslag niet in het criterium van de schuld, maar wel in het procesrisico en het procesbeheer. De wet voorziet niet in een rechtsplegingsvergoeding die gelijk is aan het reële bedrag voor de bijstand van een advocaat, maar in een forfaitaire rechtsplegingsvergoeding. De wetgever heeft de Koning er niet toe verplicht het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding te laten overeenstemmen met de werkelijke kostprijs van de prestaties. De kritiek van de verzoekende partij is gericht tegen de opportuniteitsbeslissing van de wetgever. De tweede tussenkomenende partij merkt nog op dat de wet aan de rechter de mogelijkheid biedt om rekening te houden met de complexiteit van de zaak en met het kennelijk onredelijk karakter van de situatie.

De vergelijking met de rechtsbijstand gaat niet op. De rechtsplegingsvergoeding is alleen verschuldigd wanneer de tegenpartij de zaak verliest, terwijl de vergoeding in het kader van rechtsbijstand steeds wordt toegekend. Voorts komt de rechtsplegingsvergoeding toe aan de partij zelf, terwijl de vergoedingen ter gelegenheid van de rechtsbijstand aan de advocaat worden betaald. De laatstgenoemde vergoedingen worden overigens ook betaald zelfs wanneer geen jurisdictionele procedure is doorlopen. Bij de twee regelingen worden andere doeleinden nagestreefd, ze zijn gericht op andere personen en de gedekte prestaties zijn ook verschillend.

De kritiek betreffende de belemmering van de toegang tot het gerecht is een opportunitetskritiek die ontsnapt aan de Raad van State. De verzoekende partij gaat voorbij aan artikel 1022, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, dat het mogelijk maakt om rekening te houden met de financiële draagkracht van de verliezende partij. Dat lid is het resultaat van een amendement dat precies is ingediend om de toegang tot het gerecht te garanderen. Het bestreden koninklijk besluit voorziet in een minimum- en een maximumbedrag, waardoor de rechter beschikt over de beoordelingsmarge die de wetgever heeft gewild.

Beoordeling

10.1. In zoverre in het middel de schending wordt aangevoerd van artikel 1022, eerste en tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, komt de grief erop neer dat het in het bestreden koninklijk besluit bepaalde tarief niet beantwoordt aan hetgeen daaronder door de wetgever wordt verstaan, namelijk een tarief dat zo goed mogelijk aansluit bij de werkelijke kost van de door een advocaat geleverde prestaties, op basis van de aard van de zaak en de belangrijkheid van het geschil. Volgens de verzoekende partij gaat het niet op te beweren dat een dergelijke regeling onmogelijk zou kunnen worden vastgesteld. Zij verwijst naar het ministerieel besluit van 20 december 1999 tot uitvoering van het koninklijk besluit van 20 december 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding die overeenkomstig de artikelen 508/19, 508/20, 508/22 en 508/23 van het Gerechtelijk Wetboek wordt verleend aan advocaten, dat volgens haar een gedetailleerde regeling betreft, die werkelijk gebaseerd is op de aard van de zaak en de belangrijkheid van het geschil.

10.2. Volgens artikel 1022, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, vervangen bij artikel 7 van de wet van 21 april 2007, “stelt de Koning [...] de basis-, minimum- en maximumbedragen vast van de rechtsplegingsvergoeding, onder meer in functie van de aard van de zaak en van de belangrijkheid van het geschil”.

De wet bevat geen omschrijving van wat onder de begrippen “aard van de zaak” en “belangrijkheid van het geschil” moet worden verstaan. De parlementaire voorbereiding van de wet van 21 april 2007 verschaft echter een zeker inzicht in de bedoeling van de wetgever. De bepaling van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek is het gevolg van een amendement dat door de regering is ingediend. Dat amendement is zelf gebaseerd op het standpunt van de orden van balies, waarover de Hoge Raad voor de Justitie een gunstig advies heeft gegeven (amendement nr. 10, Parl. St., Senaat, 2006-07, nr. 3-1686/4, pp. 3-5). Uit het advies van de Hoge Raad voor de Justitie blijkt dat de orden al een voorstel van forfaitaire basisbedragen hadden uitgewerkt, waarbij de bedragen voor monetair waardeerbare zaken gerelateerd werden aan de waarde van het geding en voor niet monetair waardeerbare zaken aan de complexiteit van de zaak (advies van de Hoge Raad voor de Justitie, Parl. St., Senaat, 2005-06, nr. 3-51/4, pp. 3-4 en 13). De regering, daarin gevolgd door de wetgever, heeft blijkbaar geopteerd voor een omschrijving van de door de Koning in acht te nemen criteria die het mogelijk zou maken om te komen tot een tarifiering in de zin van het voorstel van de orden. Er kan dan ook aangenomen worden dat de criteria van de “aard van de zaak” en de “belangrijkheid van het geschil” mede verwijzen naar de complexiteit van de zaak en de waarde van de vordering, zonder dat de respectieve begrippen volledig met elkaar overeenstemmen en zonder dat overlappingen zijn uitgesloten. De wet bepaalt bovendien dat de twee in de wet genoemde criteria niet limitatief zijn.

10.3. Wat het bestreden koninklijk besluit betreft, moet vooreerst vastgesteld worden dat in artikel 1 wordt bepaald dat geen vergoeding is verschuldigd wegens handelingen verricht voor een gerecht waaraan de zaak bij beslissing van de arrondissementsrechtbank is onttrokken, of wanneer de verweerder of de gedaagde in hoger beroep de eis inwilligt vóór de inschrijving van de zaak op de rol. Er wordt voorts bepaald dat de rechtsplegingsvergoeding beperkt wordt tot een bepaald bedrag ingeval de verweerder, of de gedaagde in hoger beroep de eis inwilligt na de inschrijving op de rol. In al die bepalingen

blijkt de Koning aldus rekening te houden zowel met de aard van de zaak als met de belangrijkheid van het geschil.

Bij artikel 2 worden voor geschillen die betrekking hebben op in geld waardeerbare vorderingen de drie bedragen van de rechtsplegingsvergoeding vastgesteld, aan de hand van 13 schalen. Voor de berekening van het bedrag van de vordering wordt verwezen naar de artikelen 557 tot 562 en 618 van het Gerechtelijk Wetboek, behalve wanneer het gaat om geschillen over de titel van een uitkering tot onderhoud, waarvoor in een afwijkende regeling wordt voorzien. Ook de bepalingen van artikel 2 kunnen geacht worden te steunen op de aard van de zaak en, vooral, op de belangrijkheid van het geschil, gemeten naar de waarde van de vordering.

Voor geschillen die betrekking hebben op niet in geld waardeerbare vorderingen worden in artikel 3 een basisbedrag, een minimumbedrag en een maximumbedrag vastgesteld. Deze bepaling houdt op zich rekening met de aard van de vordering. Weliswaar wordt in artikel 3 geen verdere differentiatie gemaakt naargelang de belangrijkheid van het geschil. Niet elke bepaling van het besluit genomen ter uitvoering van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek moet echter, naast de aard van de zaak, ook op de belangrijkheid van het geschil steunen.

In artikel 4 wordt voor bepaalde geschillen voor de arbeidsgerechten in bijzondere bedragen van de rechtsplegingsvergoeding voorzien, telkens aan de hand van vier schalen. Ook deze bepalingen kunnen geacht worden te steunen op de aard van de zaak en, vooral, op de belangrijkheid van het geschil, gemeten naar de waarde van de vordering.

Bij artikel 5 wordt het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding bepaald voor de vorderingen ingediend overeenkomstig de summiere rechtspleging om betaling te bevelen. Bij artikel 6 wordt het bedrag bepaald voor zaken die worden afgesloten met een verstekvonnis. Bij artikel 7 wordt bepaald dat geen rechtsplegingsvergoeding wordt toegekend voor rechtsplegingen die

rechtsbijstand beogen. In elk van die bepalingen is de Koning uitgegaan van de aard van de vordering en de belangrijkheid van het geschil.

Aldus blijkt dat de Koning rekening gehouden heeft met de twee criteria die in artikel 1022, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek zijn bepaald.

10.4. De verzoekende partij verwijt aan het bestreden koninklijk besluit in het bijzonder dat de daarin vastgestelde bedragen van de rechtsplegingsvergoeding niet zo goed mogelijk overeenstemmen met de werkelijke kosten voor het optreden van de advocaat.

In dit verband moet vooreerst opgemerkt worden dat artikel 1022, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de rechtsplegingsvergoeding een “forfaitaire tegemoetkoming” is in de kosten en erelonen van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij. De rechtsplegingsvergoeding wordt dus niet opgevat als een vergoeding van de werkelijk gedragen kosten en erelonen, maar als een forfaitair bedrag. Bovendien sluit artikel 1022, zesde lid, van het Gerechtelijk Wetboek uit dat voor de tussenkomst van een advocaat een hogere vergoeding zou kunnen worden verkregen, bijvoorbeeld op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, dan het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding. Uit de wet kan dus niet worden afgeleid dat de Koning ertoe gehouden zou zijn om de rechtsplegingsvergoeding vast te stellen op een bedrag dat zo goed mogelijk aansluit bij de werkelijke kosten voor het optreden van de advocaat. Het is wel zo dat artikel 1022, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de Koning de forfaitaire bedragen vaststelt na raadpleging van de orden van balies, waarmee de wetgever ervoor gezorgd heeft dat die bedragen zouden worden vastgesteld in verhouding tot de door de meeste advocaten gehanteerde erelonen (zie het arrest nr. 182/2008 van 18 december 2008, overweging B.9.5). De wetgever heeft het echter aan de Koning overgelaten om uit te maken hoe nauw de forfaitaire bedragen zouden aansluiten bij de in werkelijkheid gehanteerde erelonen. Hij heeft met name de beoordelingsbevoegdheid van de Koning niet beperkt door hem te verplichten om

een regeling uit te werken waarin de forfaitaire bedragen zo nauw mogelijk zouden aansluiten bij de in werkelijkheid gehanteerde erelonen.

Weliswaar zou het niet ondenkbaar zijn dat de Koning ter uitvoering van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek een regeling zou vaststellen die een meer gedetailleerd onderscheid tussen categorieën van geschillen bevat, bijvoorbeeld in de zin van de regeling die is vastgesteld met het oog op de vaststelling van de vergoeding die door de overheid aan de advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijsbijstand (zie het in het middel aangehaalde ministerieel besluit van 20 december 1999, ondertussen vervangen bij het ministerieel besluit van 21 augustus 2006 tot vaststelling van de lijst met punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijsbijstand, op zijn beurt vervangen door het ministerieel besluit van 5 juni 2008 tot vaststelling van de lijst met punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijsbijstand). De Raad van State zou het systeem waarvoor de Koning heeft gekozen echter slechts kunnen afkeuren indien deze keuze kennelijk onredelijk is. Door rekening te houden met een relatief beperkt aantal categorieën van geschillen, als in het bestreden koninklijk besluit, geeft de Koning geen blijk van een onredelijk gebruik van zijn beoordelingsvrijheid.

10.5. In dit opzicht faalt het middel naar recht.

11. In zoverre in het middel wordt aangevoerd dat het bestreden koninklijk besluit niet steunt op juiste, pertinente en toelaatbare motieven, gaat het ervan uit dat de Koning diende te verantwoorden waarom hij koos voor een tariefregeling die afwijkt van de regeling vervat in het genoemde ministerieel besluit van 20 december 1999.

Noch uit artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, noch uit enige andere rechtsregel volgt dat de Koning principieel diende uit te gaan van de regeling vervat in het genoemde ministerieel besluit. Die regeling is trouwens ontworpen voor de bepaling van de vergoeding die de advocaten in het kader van

de juridische tweedelijnszorg kunnen krijgen van de overheid. Een zodanige regeling staat in beginsel los van een regeling inzake de verhaalbaarheid van de erelonen van de in het gelijk gestelde partij op de tegenpartij.

In dit opzicht faalt het middel naar recht.

12. In zoverre in het middel de schending wordt aangevoerd van de artikelen 10, 11, 13 en 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, de artikelen 14 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke en politieke rechten, en de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, wordt niet aangegeven waarin de schending van die bepalingen zou bestaan.

Ambtshalve moet worden vastgesteld dat het middel in zoverre onontvankelijk is.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

13.1 De verzoekende partij voert een tweede middel aan, afgeleid uit de schending van de artikelen 101 en 108 van de Grondwet en artikel 1022, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, uit de onbevoegdheid van de steller van de handeling, en uit machtsoverschrijding of machtsafwendings.

In wezen betoogt de verzoekende partij dat het bestreden koninklijk besluit genomen is op 26 oktober 2007, terwijl de Kamers ontbonden waren naar aanleiding van de verklaring tot herziening van de Grondwet, en terwijl de regering ten gevolge van de verkiezingen ontslag genomen had op 11 juni 2007. Een regering die niet meer onder het toezicht staat van de Kamers, zoals dat het geval was sedert 2 mei 2007, moet zich echter beperken tot de afhandeling van de lopende zaken.

De verzoekende partij betoogt dat drie soorten zaken onder die noemer vallen: het gaat om de zaken die het dagelijks beheer van de staatszaken betreffen, de hangende zaken die het normale eindpunt vormen van procedures die vóór het ontslag van de regering zijn ingezet, en ten slotte de dringende zaken, te weten die welke een onherstelbaar nadeel voor de gemeenschap dreigen teweeg te brengen indien ze niet meteen worden geregeld. In het bestreden koninklijk besluit worden keuzes gemaakt die van wezenlijk belang zijn voor de toegang tot het gerecht. De hoegrootheid van de vastgestelde bedragen is bepalend voor de effectiviteit van het door de wetgever erkende recht.

Te dezen had de regering, gelijklopend met de behandeling van de wettekst, een voorontwerp van koninklijk besluit vastgesteld waarvoor het advies van de orden van balies was gevraagd. De minister van Justitie had geweigerd de beoogde bedragen mee te delen, ook al werd hij daarom verzocht door de commissie voor de Justitie van de Kamer tijdens haar vergadering van 23 maart 2007. De adviezen van de inspecteurs van Financiën zijn overgelegd op 23, 26 en 27 april 2007. De regering heeft op 31 mei 2007 het advies gevraagd van de afdeling wetgeving en heeft daarna ontslag genomen op 11 juni 2007. In haar advies van 18 juni 2007 heeft de afdeling wetgeving geen uitspraak gedaan over de bevoegdheid van de Koning, oordelend dat zij geen kennis had van de feitelijke gegevens die door de regering in aanmerking genomen kunnen worden om na te gaan of het al dan niet noodzakelijk is reglementaire bepalingen uit te vaardigen of te wijzigen tijdens een periode van lopende zaken. De totstandkomingsprocedure was niet volledig rond toen de regering ontslag genomen heeft.

De verzoekende partij ziet de noodzaak niet in om de bestreden handeling uit te vaardigen nog vóór een nieuwe regering werd gevormd, nu de situatie waarop de bestreden handeling inspeelt, voortvloeit uit een kentering in de rechtspraak van het Hof van Cassatie op 2 september 2004. Er zou trouwens geen onherstelbaar nadeel voor de gemeenschap geweest zijn mocht de wet van 21 april 2007 niet in werking getreden zijn op 1 januari 2008 of indien de inwerkingtreding ervan de handhaving zou hebben geïmpliceerd van het

koninklijk besluit van 30 november 1970 tot vaststelling van het tarief van de invorderbare kosten ter uitvoering van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek.

De gevoelige aangelegenheid van de toegang tot het gerecht is, ten slotte, geen reden om het bestreden koninklijk besluit tot de lopende zaken te rekenen.

13.2. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat de verschillende adviezen niet binnen een redelijke termijn vóór de kritieke periode van de lopende zaken zijn gevraagd. Toen om een advies van de orden van balies is gevraagd, wist de minister van Justitie dat het ontwerp redelijkerwijs niet tot een wet zou kunnen leiden vóór het einde van de regeerperiode. Er bestond dan ook geen enkele reden om spoed te zetten achter de adviesprocedures. De draagwijdte van de bestreden handeling is ruimer dan wat toegegeven wordt door de verwerende partij en de tussenkomende partijen. Overigens is zelfs op het beginsel van de machtiging aan de Koning kritiek gegeven in de Kamer. De parlementaire behandeling is in zeven haasten afgewerkt, met als gevolg de weigering om de door de regering voorgestelde amendementen voor te leggen aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

In zoverre de verwerende partij en de tussenkomende partijen betogen dat het aannemen van het bestreden koninklijk besluit gerechtvaardigd werd door de spoedeisendheid, merkt de verzoekende partij op dat de spoedeisendheid beoordeeld wordt in het licht van de belangrijkheid van de behandelde materie, de inzet en de ter discussie staande beginselen. Te dezen bestond de “spoed” in het reageren op een jurisprudentie van het Hof van Cassatie van drie jaar eerder. Er kon geen sprake zijn van een onherstelbaar nadeel voor de gemeenschap aangezien het vroegere uitvoeringsbesluit toepassing kon blijven vinden.

13.3. De verzoekende partij betoogt in haar laatste memorie dat de omstandigheid dat de machtigingswet is aangenomen op het einde van de regeerperiode, geen invloed heeft op de beoordeling van de gegrondheid van het middel.

Zij stelt tevens dat het onjuist is dat de regering zich een tijdschema heeft laten opdringen door het parlement, doordat het de inwerkingtreding van de wet van 21 april 2007 op uiterlijk 1 januari 2008 heeft bepaald. De teksten, zowel in de vorm van ontwerp van amendement als in de vorm van ontwerp van koninklijk besluit, waren immers opgesteld vóór 12 december 2006, datum van neerlegging van de amendementen van de regering in de commissie voor de Justitie van de Senaat.

14. De verwerende partij antwoordt dat de theorie van de lopende zaken een verplichting voor de regering inhoudt om de activiteit en de werking van het land te verzekeren, omdat anders de beginselen van continuïteit van het gezag en van rechtszekerheid geschonden worden. Dat begrip is aan verandering onderhevig en wordt gekenmerkt door de specifieke aard van elke crisis. Verschillende criteria kunnen worden gecombineerd om dat begrip, dat eveneens de dringende zaken omvat, in te vullen. De eerste minister heeft op 2 mei 2007 een nota opgesteld waarin de ministers herinnerd werden aan de draagwijdte van dat begrip. Hij heeft onder meer gesteld dat het altijd mogelijk is om reglementaire teksten te finaliseren waarvan de voorbereiding aangevat werd vóór de kritieke periode en die geleid hebben, enerzijds, tot sectoriële onderhandelingen met een protocolakkoord, en anderzijds, tot een akkoord van de bevoegde ministers, in het bijzonder in het raam van de administratieve en budgettaire controle.

Te dezen is er geen nieuwe regering gevormd vóór december 2007. Met de bestreden handeling wordt evenwel alleen uitvoering gegeven aan een wet die uitgevaardigd is vóór de periode van de lopende zaken. Hoewel de regering voor de uitvoering van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek beschikte over enige beoordelingsruimte, werd haar bevoegdheid uitgeoefend in

het licht van de adviezen van de orden van balies, gegeven voordat de periode van de lopende zaken aanving. De wet van 21 april 2007 diende vóór 1 januari 2008 in werking te treden. Het besluit strekt alleen tot bepaling van de rechtsplegingsvergoeding en tot bekrachtiging van de datum van inwerkingtreding van de wet. Het betreft dus een lopende zaak. De gevolgen van de bestreden handeling zijn immers niet zo belangrijk op politiek vlak dat deze slechts zou kunnen worden aangenomen door een regering die verantwoording kan afleggen aan het parlement.

Bovendien is de totstandkomingsprocedure van de bestreden handeling aangevangen nog vóór de periode van de lopende zaken begonnen is. De orden van balies hebben immers hun advies uitgebracht op 24 en 25 april 2007, de inspecteurs van Financiën hebben hun advies gegeven op 23 en 26 april 2007, de minister van Begroting heeft ermee ingestemd op 27 april 2007 en het advies van de afdeling wetgeving is gevraagd op 31 mei 2007 en gegeven op 18 juni 2007.

Ten slotte kan de aanneming van het bestreden besluit eveneens als een dringende zaak beschouwd worden doordat de wet van 21 april 2007 uiterlijk op 1 januari 2008 in werking trad. De orden van balies hebben hun bezorgdheid geuit omtrent de nakende inwerkingtreding van de wet en hebben de aandacht van de minister van Justitie gevestigd op de noodzaak om snel uitvoering te geven aan die wet. De bestreden handeling diende met spoed uitgevaardigd te worden, aangezien de wet in werking zou treden. De verwerende partij verwijst te dezen naar de rechtspraak van de Raad van State, die geoordeeld heeft dat een besluit ter uitvoering van een wet die een aantal maanden eerder in werking getreden is, uitgevaardigd kan worden op grond van het spoedeisend karakter van de zaak. Het Hof van Cassatie heeft die rechtspraak bevestigd. Ten slotte verplicht de Grondwet de Koning de wet uit te voeren. De omstandigheid dat de wet van 21 april 2007 nog niet in werking was getreden, doet niet ter zake. De bestreden handeling diende met spoed uitgevaardigd te worden omdat er anders een gerechtelijke chaos kon ontstaan. De Staat had zelfs aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de niet-uitvoering van de wet.

15. De eerste tussenkomende partij betoogt dat er voor het begrip “lopende zaken” geen uitdrukkelijke grondslag is, noch in de Grondwet, noch in enige wettekst. Het gaat om een beperking van de uitoefening van de uitvoerende macht door een ontslagnemende regering, die evenwel moet blijven functioneren. De verschillende criteria betreffende de lopende zaken moeten gezamenlijk worden beschouwd. De wettigheid van handelingen die het midden houden tussen handelingen van dagelijks bestuur en regeringshandelingen is afhankelijk van drie voorwaarden, namelijk dat de behandeling van de zaak aangevangen moet zijn vóór de kritieke periode, dat er geen haast gemoeid is met de procedure en dat in de teksten geen belangrijke keuzes gemaakt worden. De bestreden handeling voldoet aan die criteria.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de bestreden handeling eveneens tot de categorie van de dringende zaken behoort. Het is aannemelijk dat de bestreden handeling aanvankelijk niet aan de Koning ter bekrachtiging is voorgelegd en dat vervolgens, na de interventie van de orden van balies, een spoedbehandeling noodzakelijk geworden is om ervoor te zorgen dat de bestreden handeling in werking zou treden op de uiterste datum bepaald in de wet. Het valt dus niet te betwisten dat de bestreden handeling op 26 oktober 2007 beschouwd kon worden als een dringende zaak. Bovendien moet, voor zoveel als nodig, erop worden gewezen dat de Staat sedert 9 oktober 2007 over een parlement beschikte dat voortgekomen was uit de verkiezingen van 10 juni 2007 en in staat om zitting te houden.

16. De tweede tussenkomende partij merkt op dat de bestreden handeling uitvoering geeft aan een wet die aangenomen is vóór de aanvang van de periode van lopende zaken en niet méér is dan het resultaat van een procedure die aangevangen is vóór die periode, en niet het verrassende gevolg van een plots opgezette operatie.

De bestreden handeling kan eveneens beschouwd worden als een dringende zaak doordat ze noodzakelijk is voor de dringende uitvoering van

de wet. Immers, zodra een wet uitgevaardigd is, moet ze ook worden uitgevoerd. De wet van 21 april 2007 moest uiterlijk op 1 januari 2008 in werking treden. Beide orden van balies hebben er bij de minister van Justitie op aangedrongen dat het uitvoeringsbesluit in de loop van oktober 2007 aan de Koning ter goedkeuring voorgelegd zou worden, teneinde een grote rechtsonzekerheid te voorkomen.

Beoordeling

17. Tijdens een periode waarin de regering als gevolg van de ontbinding van de wetgevende Kamers verstoken is van haar parlementaire basis en aan de controle van de Kamer van volksvertegenwoordigers ontsnapt, beschikt ze niet meer over haar volle bevoegdheid, en kan ze enkel “lopende zaken” afhandelen. Hetzelfde geldt wanneer de regering haar ontslag aan de Koning heeft aangeboden, maar het ontslag nog niet formeel werd aanvaard.

18. Tot de lopende zaken behoren de zaken van dagelijks bestuur, de zaken die de normale voortzetting zijn van een vóór de ontbinding of het ontslag regelmatig ingezette procedure, en de dringende zaken.

De eerste categorie van zaken kan verder buiten beschouwing blijven, aangezien het bestreden besluit kennelijk niet tot die categorie behoort.

De tweede categorie van zaken kan slechts tot de lopende zaken gerekend worden voor zover de totstandkomingsprocedure aan welbepaalde voorwaarden voldoet. Met name kan een zaak die een groter belang vertoont dan zaken van dagelijks bestuur en die niet dringend is, toch door de regering afgehandeld worden, al is het parlement ontbonden of is de regering ontslagnemend, als de procedure die geleid heeft tot het betrokken besluit ruim vóór de kritieke periode werd aangevat, ze nadien zonder overhaasting werd afgewikkeld en de vragen van beleid, die zich op het administratief niveau hebben kunnen voordoen, vóór de kritieke periode werden opgelost.

Tot deze tweede categorie behoren niet de zaken waarvan de afhandeling belangrijke beleidskeuzes impliceert, dit wil zeggen zaken die opties impliceren waarvan het belang op het gebied van de algemene politiek uit hun aard zo groot is dat over deze zaken alleen zou kunnen worden beslist door een regering die de steun geniet van het parlement en die het risico loopt deze steun te verliezen door de beslissing die ze heeft genomen.

Tot de derde categorie behoren de zaken die zonder uitstel geregeld moeten worden, wil men geen fundamentele belangen in gevaar brengen of ernstig schaden. Dergelijke zaken behoren tot de lopende zaken, zelfs als de regering daarbij belangrijke beleidskeuzes moet maken.

19. Te dezen was de regering op het tijdstip waarop de bestreden handeling is uitgevaardigd, namelijk op 26 oktober 2007, ontslagnemend, aangezien de leden daarvan de dag na de verkiezingen van 10 juni 2007, namelijk op 11 juni 2007, hun ontslag aangeboden hadden aan de Koning.

De bevoegdheid van de regering was dus beperkt tot de lopende zaken.

20. Uit de aanhef van het bestreden besluit en uit het administratief dossier blijkt dat, nadat de wet van 21 april 2007 is bekrachtigd en afgekondigd, de inspecties van financiën bij de federale overheidsdiensten Justitie en Sociale Zekerheid respectievelijk op 23 en 26 april 2007 advies hebben gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit, de orden van balies respectievelijk op 24 en 25 april 2007 advies hebben gegeven, en de minister van Begroting op 27 april 2007 zijn akkoord heeft gegeven. Op 31 mei 2007 heeft de minister van Justitie het advies gevraagd van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Op 2 mei 2007 zijn in het Belgisch Staatsblad de verklaringen tot herziening van de Grondwet bekendgemaakt, ten gevolge waarvan de federale wetgevende Kamers werden ontbonden en de bevoegdheid van de regering werd beperkt tot de lopende zaken. Op 18 juni 2007 heeft de afdeling wetgeving advies 43.215/2 gegeven.

Uit dit chronologisch overzicht blijkt dat de verschillende stappen die opgelegd zijn bij de wet van 21 april 2007 of door de bepalingen die op de administratieve en begrotingscontrole van toepassing zijn, voor het grootste deel zijn gezet vóór de bekendmaking van de verklaring tot herziening van de Grondwet, zodat de totstandkoming van de bestreden handeling in zeer ruime mate dateert uit een tijd toen de regering nog altijd onder het toezicht van het parlement stond en over haar volle bevoegdheid beschikte.

Het bestreden koninklijk besluit kan dan ook beschouwd worden als het eindresultaat van een normaal aangevatte en normaal afgewikkelde en besloten procedure, en niet als het verrassend gevolg van een plots opgezette operatie die uitgaat van een buiten de normale grondwettelijke voorwaarden handelende, want niet meer politiek verantwoordelijke minister. Weliswaar is de procedure die geleid heeft tot het bestreden besluit ingezet kort vóór de ontbinding van de wetgevende Kamers, maar dit is het gevolg van het feit dat de wet van 21 april 2007 zelf aan het einde van de zitting van de Kamers is aangenomen.

Door de verzoekende partij wordt aangevoerd dat het bestreden koninklijk besluit dermate belangrijke opties bevat dat de regering dat besluit niet kon nemen op grond van haar beperkte bevoegdheid in het stelsel van de lopende zaken. Het is juist dat de Koning over een bepaalde discretionaire bevoegdheid beschikt voor het vaststellen van de maatregelen ter uitvoering van de genoemde wetsbepaling. Niettemin gaat het om een beoordelingsbevoegdheid die door de wet aan duidelijke beperkingen is onderworpen. Met name wordt de Koning ermee gelast om drie bedragen vast te stellen, in functie van een aantal in de wet bepaalde criteria. Gelet op die omkadering van de aan de Koning verleende bevoegdheid, kan een koninklijk besluit genomen ter uitvoering van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek niet geacht worden dermate belangrijke beleidskeuzes te impliceren dat een regering in normale omstandigheden het risico zou lopen om het vertrouwen van de Kamer van volksvertegenwoordigers te verliezen.

De bestreden handeling kan bijgevolg beschouwd worden als een handeling die tot de tweede categorie behoort en die op geldige wijze kon worden aangenomen door een ontslagnemende regering.

21. De bestreden handeling behoort ook tot de derde categorie, die van de dringende zaken.

Aanvankelijk heeft de regering weliswaar gewacht met het nemen van het bestreden besluit, ook al waren al de voorafgaande adviezen ingewonnen en was het vereiste begrotingsakkoord verkregen. Vermoedelijk heeft zij in eerste instantie ervoor geopteerd om het besluit ter uitvoering van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek aan de nieuwe regering over te laten. Naarmate de vorming van een nieuwe regering aansleepte, kwam de datum van inwerkingtreding van de wet van 21 april 2007 evenwel dichterbij. Volgens artikel 14 van die wet was de Koning immers belast met het bepalen van de datum van inwerkingtreding ervan, maar zou de wet in elk geval op 1 januari 2008 in werking treden.

De naderende inwerkingtreding van de wet moet bekeken worden in het licht van de plaats die het koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek moest innemen in het geheel van de regeling inzake de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat. Terwijl artikel 1018, 6°, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalde dat de kosten, waarin ieder eindvonnis de in het ongelijk gestelde partij verwijst, onder meer de rechtsplegingsvergoeding omvatten, en artikel 1022, eerste lid, de rechtsplegingsvergoeding omschreef als een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en erelonen van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij, was het aan de Koning om op grond van artikel 1022, tweede lid, de basis-, minimum- en maximumbedragen van de rechtsplegingsvergoeding vast te stellen. Zonder uitvoeringsbesluit zouden de hoven en rechtbanken vanaf 1 januari 2008 verplicht zijn om de in het ongelijk gestelde partij te verwijzen in de rechtsplegingsvergoeding, maar zou het bedrag daarvan niet bepaald of bepaalbaar zijn.

Zonder uitvoeringsbesluit bestond dus het risico dat de regeling inzake de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat op 1 januari 2008 zou resulteren in incoherente en zeer uiteenlopende uitspraken van de hoven en rechtbanken, die ertoe gebracht konden worden om te voorzien in een pretoriaanse uitvoering van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek.

Het is in die omstandigheden dat de eerste tussenkomende partij bij brief van 1 oktober 2007 de minister van Justitie wees op de “grote rechtsonzekerheid” waartoe het niet nemen van het ontworpen koninklijk besluit zou leiden, en erop aandrong dat het besluit ten spoedigste genomen zou worden, mede om het mogelijk te maken voor de magistraten en de advocaten om zich op de inwerkingtreding ervan voor te bereiden. Met een brief van dezelfde dag drong ook de tweede tussenkomende partij aan op een snelle bekendmaking van het ontworpen koninklijk besluit, “met het oog op de rechtszekerheid”.

Aangezien, enerzijds, de installatie van een eventuele nieuwe regering misschien niet nakend leek, en anderzijds, de ontstentenis van een uitvoeringsbesluit kon zorgen voor problemen in iedere zaak die behandeld moest worden door de hoven en rechtbanken, en zelfs chaos kon veroorzaken binnen een openbare dienst die voor de werking van de Staat essentieel is, namelijk die van het gerecht, is de Koning ervan kunnen uitgaan, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, dat deze zaak dringend was in de hiervóór bedoelde zin.

22. Uit een en ander blijkt dat de bestreden handeling op 26 oktober 2007 kon worden gesteld.

Het middel kan niet worden aangenomen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 175 euro.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkommst, begroot op 250 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 31 augustus 2011, door de Raad van State, Ve kamer, samengesteld uit:

Robert Andersen,	eerste voorzitter van de Raad van State,
Paul Lemmens,	kamervoorzitter,
Pierre Liénardy,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De eerste voorzitter van de Raad van State

Wim Geurts

Robert Andersen