

Rolnummers 6905 en 6908
Arrest nr. 87/2019 van 28 mei 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 2, § 2, eerste lid, van de wet van 17 januari 2003 « betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector », gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

a. Bij arrest van 11 april 2018 in zake de cvba « Intercommunale Maatschappij voor de Verbreiding van Televisie » (BRUTELE) tegen het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT), waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 19 april 2018, heeft het Hof van Beroep te Brussel, sectie Marktenhof, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2, § 2, eerste lid, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector, in die zin geïnterpreteerd dat het de termijn van beroep tegen een besluit van het BIPT doet ingaan op de dag waarop de kennisgeving is verzonden, zo begrepen als de dag waarop het aangetekend schrijven met bericht van ontvangst is verzonden, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de beroepstermijn zou ingaan op een ogenblik dat de geadresseerde nog geen kennis heeft van de inhoud van het besluit, terwijl de beroepstermijnen, in gerechtelijke of administratieve zaken, wanneer de kennisgeving gebeurt via aangetekend schrijven met bericht van ontvangst, pas mogen ingaan wanneer het schrijven aan de geadresseerde ervan is aangeboden, ermee rekening houdend dat de geadresseerde van het schrijven beschikt over een termijn van zestig dagen, die langer is dan de beroepstermijn van het gemeen gerechtelijk recht, en dat die wet de toepassing van de gemeenrechtelijke beginselen in gerechtelijke en administratieve zaken uitsluit ? ».

b. Bij arrest van 11 april 2018 in zake de nv « Nethys » tegen het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT), waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 april 2018, heeft het Hof van Beroep te Brussel, sectie Marktenhof, dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6905 en 6908 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de cvba « Intercommunale Maatschappij voor de Verbreiding van Televisie », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Depré en Mr. E. de Lophem, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 20 maart 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 24 april 2019 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 24 april 2019 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 de bodemgeschillen

Bij twee besluiten van 27 april 2017 heeft het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT) aan de nv « Nethys » en aan de cvba « Intercommunale Maatschappij voor de Verbreiding van de Televisie » (BRUTELE) een administratieve geldboete opgelegd wegens inbreuk op artikel 4/1 van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur betreffende elektronische communicatie. Het BIPT heeft vastgesteld dat de basisfacturen van die twee ondernemingen, voor de overeenkomsten die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de internettoegang, het tijdens de referteperiode verbruikte volume aan data uitgedrukt in Megabyte (Mb) niet vermelden.

Van die besluiten is kennisgegeven aan de nv « Nethys » en aan BRUTELE door middel van twee ter post aangetekende brieven van 28 april 2017. Die brieven zijn op 2 mei 2017 in ontvangst genomen.

BRUTELE en de nv « Nethys » beslissen beroep in te stellen tegen die besluiten.

Op 3 juli 2017 leggen BRUTELE en de nv « Nethys », elk wat haar betreft, een verzoekschrift neer ter griffie van het Hof van Beroep te Brussel, sectie Marktenhof.

Voor het Marktenhof rijst de vraag of de beroepen onontvankelijk *ratione temporis* zijn wegens de niet-tijdige indiening van de verzoekschriften.

Bij twee arresten van 11 april 2018 beslist de verwijzende rechter in elke zaak de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1.1. Steunend op de rechtspraak van het Hof voert BRUTELE aan dat de keuze, als aanvangspunt van de beroepstermijn, van de datum van verzending van de individuele administratieve handeling waarvan moet worden kennisgegeven, de rechten van verdediging van de geadresseerde van de handeling op onevenredige wijze beperkt. In dat geval gaat de beroepstermijn immers in op een ogenblik dat de geadresseerde van de handeling nog geen kennis heeft van de inhoud ervan. Bovendien heeft dat aanvangspunt tot gevolg dat de geadresseerden van een handeling waarvan is kennisgegeven op een vrijdag en die niet vóór de daaropvolgende maandag kan worden ontvangen, na de kennisneming van de handeling over een kortere termijn beschikken dan de geadresseerden aan wie op een andere weekdag wordt kennisgegeven van een administratieve handeling. De duur van de beroepstermijn is in dat opzicht van weinig belang.

A.1.2. BRUTELE is overigens van mening dat de in het geding zijnde bepalingen anders kunnen worden geïnterpreteerd. De wet van 17 januari 2003 « betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector » betreft niet uitdrukkelijk het aanvangspunt van de beroepstermijn, maar verwijst naar de gerechtelijke bepalingen met betrekking tot het hoger beroep wat betreft de procedurele aspecten voor het Marktenhof. Hieruit vloeit voort dat artikel 53bis van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing is, zodat de beroepstermijn pas kan ingaan vanaf de derde werkdag die volgt op de dag waarop de brief ter post is afgegeven, behoudens tegenbewijs van de geadresseerde.

A.2.1. De Ministerraad preciseert dat het Marktenhof, op basis van de rechtspraak van het Hof, concreet heeft onderzocht of de vaststelling van het aanvangspunt van de termijn geen onevenredige schending van de rechten van verdediging inhoudt. Het Marktenhof heeft geoordeeld dat dit niet het geval is, gelet op de duur van de beroepstermijn ten opzichte van de termijn van hoger beroep en op de rechtspleging « zoals in kort geding ». Hoewel hieruit voortvloeit dat de duur van de beroepstermijn variabel is, geldt dat evenwel ongeacht de gekozen interpretatie. De Ministerraad onderstreept voorts dat de door het Marktenhof gevolgde interpretatie toelaat om de aanvangsdatum van de beroepstermijn met zekerheid te bepalen, hetgeen de rechtszekerheid waarborgt. De interpretatie van het Marktenhof heeft derhalve slechts een zeer beperkte invloed op de rechten van verdediging van de persoon die het beroep instelt.

A.2.2. De Ministerraad voert in ondergeschikte orde aan dat een andere interpretatie van de in het geding zijnde bepaling mogelijk is. De kennisgeving kan zo worden geïnterpreteerd dat die is gebeurd op de werkdag die volgt op de verzending en die dus de eerste dag van de beroepstermijn is.

A.3. BRUTELE antwoordt dat de rechten van verdediging van de geadresseerden van de handeling op onevenredige wijze worden beperkt, niet doordat de beroepstermijn een variabele duur zou hebben, maar wel omdat de datum van verzending van een handeling als aanvangspunt van de beroepstermijn impliceert dat die ingaat op een ogenblik dat de geadresseerde nog geen kennis heeft van het besluit.

In verband met de ondergeschikte argumentatie van de Ministerraad ziet BRUTELE niet in welk beginsel zou kunnen inhouden dat de kennisgeving de werkdag volgend op de verzending van de handeling moet beogen.

A.4.1. De Ministerraad antwoordt dat artikel 53bis van het Gerechtelijk Wetboek te dezen niet van toepassing is, noch relevant is, daar het de kennisgeving van procedurehandelingen beoogt en de beslissing van het BIPT niet een dergelijke handeling is.

De interpretatie die de verwijzende rechter geeft aan de in het geding zijnde bepaling tast de rechtszekerheid niet aan en voert het door BRUTELE aangeklaagde verschil in behandeling niet in, verschil dat erin zou bestaan dat de geadresseerden van een handeling waarvan moet worden kennisgegeven, beschikken over verschillende beroepstermijnen. Dat feit is alleen toe te schrijven aan de kalender. Aldus is de termijn eveneens langer of minder lang, naargelang de laatste dag van de termijn al dan niet een werkdag is.

A.4.2. Ten slotte kan de in het geding zijnde bepaling niet de interpretatie krijgen die BRUTELE voorstelt. Artikel 53bis van het Gerechtelijk Wetboek heeft geen betrekking op de kennisgeving van administratieve besluiten en houdt geen algemeen rechtsbeginsel in. De interpretatie van BRUTELE komt erop neer de getoetste regel te wijzigen en derhalve wetgevend op te treden.

Alleen de door de Ministerraad voorgestelde alternatieve interpretatie kan worden gevolgd. Zij vervangt de in het geding zijnde bepaling niet door een begrip van gerechtelijk recht, is verenigbaar met de tekst van de getoetste norm en vrijwaart de rechtszekerheid.

- B -

B.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 2, § 2, eerste lid, van de wet van 17 januari 2003 « betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector » (hierna : de wet van 17 januari 2003 inzake de rechtsmiddelen), in die zin geïnterpreteerd dat de termijn van zestig dagen die daarin wordt beoogd voor het

instellen van een beroep tegen een besluit van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT) ingaat op de datum van verzending van het besluit.

B.2.1. Artikel 2, §§ 1 en 2, van de wet van 17 januari 2003 inzake de rechtsmiddelen bepaalt :

« § 1. Tegen de besluiten van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie kan beroep met volle rechtsmacht worden ingesteld bij het Marktenhof, rechtsprekend zoals in kort geding. Het Instituut is verweerder in de procedure.

Iedere persoon die een belang heeft om op te treden, mag het in het eerste lid bedoelde beroep indienen.

De Minister die bevoegd is voor Telecommunicatie of de minister die bevoegd is voor de postsector kan een beroep zoals vermeld in het eerste lid instellen.

§ 2. Het beroep wordt, op straffe van nietigheid die ambtshalve wordt uitgesproken, ingesteld door middel van een ondertekend verzoekschrift dat wordt ingediend ter griffie van het hof van beroep van Brussel binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van het besluit of bij gebreke aan een kennisgeving, na de publicatie van het besluit of bij gebreke aan een publicatie, na de kennisname van het besluit.

[...] ».

B.2.2. De verwijzende rechter interpreteert de in het geding zijnde bepaling in die zin dat, in geval van kennisgeving, de beroepstermijn van zestig dagen ingaat op de dag van verzending van het besluit, met andere woorden vanaf de dag waarop de brief die het besluit bevat, ter post wordt afgegeven. De verwijzende rechter baseert zijn redenering op het arrest van het Hof nr. 59/2011 van 5 mei 2011. Hij is van mening dat, in het kader van een beroep tegen de besluiten van het BIPT en ermee rekening houdend dat de beroepstermijn zestig dagen bedraagt, namelijk het dubbele van een gemeenrechtelijke termijn van hoger beroep, de termijn kan ingaan op de datum waarop de brief ter post is afgegeven, zonder dat hieruit een onevenredige beperking voortvloeit van de rechten van verdediging van de eiser.

B.2.3. Het is in die interpretatie dat het Hof nagaat of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.3.1. Bij zijn arrest nr. 59/2011 van 5 mei 2011 heeft het Hof geoordeeld :

« B.6.1. Het Hof heeft reeds herhaalde malen geoordeeld dat een bepaling krachtens welke de termijn waarover een persoon beschikt om een jurisdictioneel (arresten nrs. 170/2003, 166/2005, 34/2006, 43/2006 en 48/2006) of een administratief beroep (arresten nrs. 85/2007, 123/2007, 162/2007 en 178/2009) in te stellen tegen een beslissing aanvangt op het ogenblik van de verzending van die beslissing, niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het recht van verdediging van de geadresseerde op onevenredige wijze wordt beperkt doordat die termijn begint te lopen op een ogenblik dat de geadresseerde nog geen kennis kan hebben van de inhoud van de beslissing.

B.6.2. Dit houdt evenwel niet in dat de termijn waarover een persoon beschikt om een jurisdictioneel of een administratief beroep in te stellen tegen een beslissing slechts kan aanvangen vanaf de derde werkdag die volgt op die waarop de brief aan de postdiensten werd overhandigd, zoals artikel 53bis, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt. Nagegaan dient te worden of het aanvangspunt van een termijn, rekening houdend met de aard van de procedure en met de duur en de gevolgen van de niet-naleving ervan, het recht van verdediging al dan niet op onevenredige wijze beperkt.

B.7. Het in het geding zijnde artikel 1385undecies van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de vordering tegen de belastingadministratie dient te worden ingesteld ‘ binnen een termijn van drie maanden vanaf de kennisgeving van de beslissing ’. Luidens de in B.3.2 vermelde rechtspraak van het Hof van Cassatie wordt een kennisgeving bij aangetekende brief geacht geschied te zijn de eerste werkdag die volgt op de dag van de afgifte van de brief ter post. Luidens artikel 52 van het Gerechtelijk Wetboek wordt een termijn gerekend vanaf de dag na die van de akte of van de gebeurtenis die hem doet ingaan. Uit die elementen volgt dat de in het geding zijnde termijn niet ingaat op het ogenblik van de verzending van de beslissing met betrekking tot het administratief beroep, maar op de dag na de werkdag die volgt op die van de verzending ervan.

B.8.1. De in het geding zijnde termijn vangt bijgevolg aan op het ogenblik waarop de geadresseerde van de kennisgeving redelijkerwijs kan worden geacht ervan kennis te hebben genomen. Die termijn bedraagt drie maanden vanaf de kennisgeving van de beslissing met betrekking tot het administratief beroep.

B.8.2. De wetgever vermocht dan ook redelijkerwijs van mening te zijn dat het niet onontbeerlijk was te bepalen dat de termijn slechts zou ingaan op de derde werkdag die volgt op die van de verzending van de beslissing.

De aldus door de wetgever gemaakte keuze heeft geen onevenredige gevolgen rekening houdend, enerzijds, met het algemene rechtsbeginsel volgens hetwelk de strengheid van de wet in geval van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling kan worden gemilderd, beginsel waarvan de in het geding zijnde bepalingen niet zijn afgeweken en, anderzijds, met het feit dat de betrokkenen, die in een procedure zijn verwickeld en derhalve worden geacht alle dienstige maatregelen tot vrijwaring van hun rechten te nemen, niet ertoe zijn gehouden hun verdediging te organiseren in omstandigheden die onredelijk moeilijk zouden moeten worden geacht.

B.9. Uit wat voorafgaat volgt dat de in het geding zijnde bepaling de rechten van verdediging van de geadresseerde niet op onevenredige wijze beperkt ».

B.3.2. Het Hof heeft weliswaar in B.6.2 van dat arrest geoordeeld dat « nagegaan dient te worden of het aanvangspunt van een termijn, rekening houdend met de aard van de procedure en met de duur en de gevolgen van de niet-naleving ervan, het recht van verdediging al dan niet op onevenredige wijze beperkt ». Die overweging betreft echter een ter toetsing aan het Hof voorgelegde bepaling in de interpretatie volgens welke de beroepstermijn tegen een beslissing van de fiscale administratie ingaat op de dag na de verzending van de beslissing, namelijk op een ogenblik dat de geadresseerde redelijkerwijs kan worden geacht ervan te hebben kennisgenomen. Om die reden heeft het Hof geoordeeld dat die bepaling de rechten van verdediging van de geadresseerde niet op onevenredige wijze beperkt.

B.4. In de interpretatie van de in het geding zijnde bepaling die de verwijzende rechter eraan geeft, gaat de beroepstermijn van zestig dagen tegen de besluiten van het BIPT in op een ogenblik dat de geadresseerde daarvan geen kennis kan hebben, zodat daarnaast niet moet worden nagegaan of dat aanvangspunt, gelet op de aard van de procedure alsook op de duur en de gevolgen van de niet-naleving ervan, de rechten van verdediging al dan niet op onevenredige wijze beperkt.

Hierdoor beperkt de in het geding zijnde bepaling de rechten van verdediging van de geadresseerde van het besluit van het BIPT op onevenredige wijze.

B.5. Hoewel, zoals de verwijzende rechter opmerkt, die interpretatie rechtszekerheid biedt daar de aanvangsdatum van de beroepstermijn en de datum van het verstrijken ervan duidelijk kunnen worden bepaald, aangezien het bewijs van de datum van verzending onbetwistbaar wordt geleverd, is dat eveneens het geval indien, zoals in de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak, van het besluit wordt kennisgegeven bij aangetekend schrijven met bericht van ontvangst.

B.6. Het Hof merkt evenwel op dat een andere interpretatie van artikel 2, § 2, eerste lid, van de wet van 17 januari 2003 inzake de rechtsmiddelen mogelijk is, namelijk waarbij de beroepstermijn ingaat vanaf de dag waarop de geadresseerde van het besluit van het BIPT daarvan kennis heeft gekregen of daarvan naar alle waarschijnlijkheid kennis heeft kunnen nemen.

In die interpretatie beperkt de in het geding zijnde bepaling de rechten van verdediging van de geadresseerde niet op onevenredige wijze.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In die zin geïnterpreteerd dat de termijn van zestig dagen voor het instellen van een beroep tegen de besluiten van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT), waarvan is kennisgegeven aan de geadresseerden ervan, ingaat op de dag van verzending ervan, schendt artikel 2, § 2, eerste lid, van de wet van 17 januari 2003 « betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector » de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- In die zin geïnterpreteerd dat de termijn van zestig dagen voor het instellen van een beroep tegen de besluiten van het BIPT, waarvan is kennisgegeven aan de geadresseerden ervan, ingaat op de dag waarop die laatstgenoemden kennis hebben gekregen of naar alle waarschijnlijkheid kennis hebben kunnen nemen van de besluiten waarvan is kennisgegeven, schendt artikel 2, § 2, eerste lid, van de wet van 17 januari 2003 « betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector » niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 28 mei 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût